

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

---

**“ La Vivienda Rural en el Derecho  
Agrario ”**

T E S I S

*Que para Obtener el Titulo de  
LICENCIADO EN DERECHO*

*P r e s e n t a*

*JOSE OCHOA LOPEZ*

MEXICO, D. F.

MCMLXIX



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO  
AGRARIO A CARGO DEL LICENCIADO  
RAUL LEMUS GARCIA.**

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION .....	9
CAPITULO I	
1.—Antecedentes Históricos.—El Casco del Pueblo o fundo legal. Y sus Solares	11
CAPITULO II	
1.—Naturaleza Jurídica de la Zona de Urbanización. 2.—Origen Legal. 3.— Procedimientos. 4.—Régimen de Tenencia de la Zona de Urbanización. 5.—Privación y Adjudicación de solares urbanos .....	43
CAPITULO III	
1.—Legislación Mexicana de la vivienda. 2.—Programas para la vivienda rural de México. 3.—Resultados actuales para solucionar el problema de la vi- vienda rural Mexicana. 4.—Necesidad de superar la Legislación de la vivienda agraria en México .....	79
CONCLUSIONES .....	129
BIBLIOGRAFIA .....	133



## **INTRODUCCION**

## INTRODUCCION

*Cuando he recorrido algunos poblados de familias campesinas de México, entre ellos los que tienen tierras ejidales y los que cuentan con bienes comunales, he visto que, en general, siguen aun con sus mismas casas de construcción rudimentaria, hechas con material de tierra, tabique, de varas, con techos de zacate, de palma, etc., que aunque están acostumbrados a vivir en ellas, no se compagina con el adelanto de las ciudades ni es justo que no se atienda este problema de la habitación rural del campesino. Además de la falta de habitación adecuada, consideramos que no hay estímulo y aliciente para que el campesino pueda cumplir con la encomienda de desarrollar plenamente sus actividades agropecuarias.*

*En el Derecho Agrario, creí conveniente que se tocaría este problema del campo y en efecto, durante la cátedra de esta materia se tocó el capítulo relativo a las zonas de urbanización de los ejidos y también de los pueblos con bienes comunales, donde se me enseñó y yo lo comprobé que hay una serie de leyes y reglamentos que tratan de la formación de zonas de urbanización, de la adjudicación y privación de derechos de solares urbanos, pero donde no se le da importancia a la construcción de viviendas. De allí mi preocupación y la posible solución que en parte apunto en este trabajo con apoyo en las disposiciones que se citan. Porque en verdad considero que si al campesino no se le dan facilidades para adquirir una casa adecuada con un justo y honrado precio, no le será posible tenerla.*

*Y el desarrollo de esta tesis, en sus antecedentes de la vivienda, se refiere a la forma como se dieron tierras para fundos de pueblos y de colonias y los lotes concedidos a sus habitantes, de las leyes expedidas*

*ya en pleno desenvolvimiento de la Reforma Agraria para resolver el problema de la habitación rural, así como hemos anotado algunas omisiones y de allí a las conclusiones a que hemos llegado; trabajo que pongo a la consideración y benevolencia de este H. Jurado.*

## CAPITULO I

1.—Antecedentes Históricos.—El Casco del Pueblo o fundo legal. Y sus Solares.

### 1.—ANTECEDENTES HISTORICOS.

El Derecho Agrario es una disciplina preponderante de carácter económico por cuanto a través de sus normas trata de regular la propiedad de la tierra con un sentido social de beneficio para la mayoría de los campesinos que viven y laboran en el campo, por eso también el Derecho Agrario en México, se ocupa de la explotación de la tierra desde todos sus aspectos, entendido esto desde el punto de vista de la explotación agropecuaria y las actividades que de allí se deriven. Por eso los autores mexicanos al tocar este tema de un concepto o definición del citado Derecho Agrario, se refieren a sus dos aspectos. A la vista tenemos la definición que se expresa "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".(1)

En esta definición el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, está precisando que el Derecho Agrario en México, se refiere a la propiedad y a las explotaciones de carácter agrícola. En efecto en México encontramos el artículo 27 Constitucional de la Constitución General de la República de 5 de Febrero de 1917 que es la base primaria del derecho de

---

(1) Introducción al Estudio del Derecho Agrario.—Del Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Pág. 13.

propiedad rural, se rige por el precepto Constitucional citado, por las Leyes reglamentarias, como la Ley de Propiedad de Aguas, la de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demacías, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Aguas de Propiedad Nacional, etc. así como de las Constituciones de los Estados y los Códigos Civiles. Pero es el Código Agrario vigente de 30 de Diciembre de 1942, que establece el tipo de propiedad a que se refiere como el Ejido, los bienes comunales y que impone modalidades a la propiedad reconocida como Pequeña Propiedad.

Por su parte la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez coincide con el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, en cuanto al fondo y finalidades del Derecho Agrario, al decir que "La determinación del Derecho Agrario como el conjunto de normas que rigen las relaciones jurídicas cuyo objeto es la tierra, tanto como propiedad rural, como fuente económica de carácter agrícola". (2)

Y al tratar el contenido de esta rama del derecho, dicha autora agrega más adelante que éste además comprende la planificación agraria, incluyendo agricultura, ganadería, silvicultura y actividades conexas y aquellas que coadyuven a que dichas actividades den mejores resultados como son las referentes a los aprovechamientos hidráulicos, créditos y sociedades agrícolas, educación rural, seguros agrícolas, seguro social en el campo, higiene y vivienda rural, industrialización agrícola con todos los renglones que ésta implica.

Sin embargo en el contenido de los anteriores conceptos no encontramos expresamente el renglón referente a la salubridad rural, capítulo que consideramos de suma importancia para que se integre debidamente la solución al problema agrario, que desde luego corresponde a la Reforma Agraria Integral, como se ha venido proclamando.

El Licenciado Angel Caso nos expresa que el Derecho Agrario, "en su aspecto Objetivo, es siempre, conjunto de normas: en el aspecto Subjetivo, conjunto de facultades". Y sintetizando una definición más amplia y precisa dice que "El Derecho Agrario, es en el aspecto Objetivo el conjunto de normas jurídicas que rigen a las personas, las cosas y los vínculos referentes a las industrias agrícolas; en tanto que, en el

---

(2) El Derecho Agrario en México.—Dra. Martha Chávez P. de Velázquez. Pág.

Subjetivo, es el conjunto de facultades que nacen en virtud de esas normas". (3) Explicando este autor que en su definición que nos da, no se refiere a Leyes sino a normas para que sea más comprensivo de las diversas fuentes del Derecho; y que cuando habla de industrias agrícolas es porque así es un concepto más amplio y no demasiado restringido como el de agricultura, ya que están la ganadería y otras industrias que hacen posible el desarrollo de aquella. Sin embargo, consideramos que en esa definición de Derecho Agrario, aunque sí la refiere al campo no está abarcando el derecho de propiedad ya que por medio de la aplicación de normas agrarias, surge un nuevo tipo de propiedad. Y la definición del maestro Angel Caso se refiere a otro aspecto del Derecho Agrario que es de la explotación de la tierra, la planeación para la industrialización de la producción derivada de la actividad del campo, donde encontramos otro grupo de normas que se refieren en especial a este aspecto del Derecho Agrario, pero claro y por cuanto toca a nuestro tema, cuando se habla de industrias agrícolas, pensamos que si hay una relación directa porque esas actividades no se pueden realizar en orden, coordinación si no se cuenta con las construcciones adecuadas donde viva el ejidatario con su familia, para estar más cerca del lugar donde labra la tierra, para estar más cómodamente donde se realicen toda clase de industrias del campo. Por ello estimamos que la vivienda del campesino es parte integrante del campo, no se puede concebir buenas tierras, buena producción en todos sentidos si el campesino centro de las actividades, esencia de las normas y del que se ocupa el Derecho Agrario, si no tiene donde vivir, donde descansar; donde recrearse, estudiar y hacer los planes de trabajo.

El maestro Licenciado Raúl Lemus García, explica la raíz etimológica del término agrario, diciendo que deriva del latín, agrarius, ager, agrí, campo; que significa lo referente al campo, a la agricultura, que a su vez procede de ager, como antes se apunta, pero como cultivo de la tierra, por lo que estas palabras en su significado han evolucionado para considerar que derivan a los conceptos de agricultura y agrícola, que por eso viene a justificar como en México la noción de Derecho Agrario no solamente se concreta al elemento puramente formal, a las leyes que reglamentan la distribución y tenencia de la propiedad rural,

---

(3) Lic. Angel Caso.—Derecho Agrario. Pág. 189.

sino que va más allá por cuanto también abarca todo ese gran capítulo de la Reforma Agraria de la explotación de la tierra, por eso su concepto de esta disciplina y previo que aclara que se pueden dar diversas definiciones desde los aspectos de derecho subjetivo, positivo, vigente, natural, público, etc., por tanto tratando del tema dice que "En mérito a las nociones anteriores consideramos que el Derecho Agrario, en su sentido Objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola". (4)

Y más delante esgrime que el Derecho Agrario en México considerado ya más ampliamente en la Reforma Agraria, se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina en particular y de la Nación Mexicana en general. Es pues evidente que el citado profesor Licenciado Raúl Lemus García, indica que el Derecho Agrario, además de ocuparse de una nueva reestructuración del régimen de propiedad de la tierra en México, también en forma relevante se ocupa de que se lleve a cabo su explotación, pero todo ello con un sentido de Justicia Social, es decir dicha actuación está revestida de equidad, de completo entendimiento en cuyo plano todos tienen derecho a participar de sus beneficios.

Todos esos principios y normas del Derecho Agrario Mexicano parten o dimanen del antes citado artículo 27 Constitucional, que ordena expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Y sobre la causa de utilidad pública, la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez comenta el artículo 1o. de la Ley de Expropiación vigente, que entre otros puntos dice que es de interés público, "La creación o mejoramiento de centros de población y sus fuentes de vida", pero que no da a entender que sea para fines agrarios, aunque nosotros estimamos citando anteriores frases de tratadistas de la materia que donde no distingue la Ley no puede o debe distinguir el Legislador de manera que sí se podría aplicar esta disposición para la creación de poblados de carácter agrario. Pero esto no es dificultad ya que expresamente el Código Agrario ordena dar tierras a los pueblos que la necesiten.

---

(4) "Sistemática Jurídica del Problema Agrario en México" Preámbulo del Lic. Raúl Lemus García.



Y volviendo al interés público o utilidad pública por la que se expropián tierras para darlas a los pueblos, la mencionada Doctora Martha Chávez P. de Velázquez dice que: "La verdad es que no es lo mismo interés particular, interés social, interés público e interés nacional; pero también es cierto que todos ellos se implican en forma mediatá y que no existe un lindero claro o una exclusión firme entre ellos". (5) Que el interés de un particular llamémosle latifundista porque tiene gran extensión de tierra afectable, si se opone al interés de veinte individuos capacitados campesinos, el derecho favorece a estos últimos por ser un interés social debe prevalecer, por ser un grupo necesitado. Que cuando es necesario la realización de una obra de interés público, como una carretera, una presa, etc.; en el primer caso todos los que transiten por la carretera, se beneficiarán lo mismo en el segundo caso en la ejecución de las obras de la presa toda una entidad de población se beneficiará con las aguas captadas y el uso de riego que de ellas se haga. Pero cuando por ejemplo la nación corra peligro habrá necesidad de realizar determinadas obras para la defensa de la misma, entonces estas obras son de una utilidad pública pero de carácter Nacional. Por eso la tratadista mencionada, con bastante claridad nos jerarquiza esos intereses públicos que prevalecen unos sobre otros según que sea mayor su importancia. Enfatizando sobre este tema que "...el interés de un solo particular ceda ante el interés de un núcleo de población necesitado de tierras y que en sus intereses se implique indirectamente el interés público a que hace referencia la Ley de Expropiación; estas mismas circunstancias explican que en el caso agrario se afecte a un propietario para beneficiar a veinte propietarios sujetos a modalidades; que la expropiación sufra modalidades; que se le denomine como "afectación"; y que en la resolución del problema agrario se satisfaga un interés social en forma inmediata y un interés público y nacional en forma mediatá". (6)

Cuando la distinguida maestra y Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, se refiere a expropiación, es consecuente con lo ordenado por la fracción X del artículo 27 Constitucional; y cuando se refiere a afectación, está apuntado lo que en materia agraria disponen las fracciones XIV y XV del citado precepto Constitucional.

---

(5) Ob. Cit. Pág. 218.

(6) Ob. Cit. Pág. 219 Dra. Martha Chávez P. de Velázquez.

Es pues de interés público dar tierras a los pueblos, pero como dice el artículo 27 Constitucional y el Código Agrario en vigor es pertinente primero restituir de sus tierras y aguas a los pueblos que hubieren sido despojados de ellas y, aquellas comunidades que no teniendo esos elementos o que teniéndolos no le son suficientes, es necesario que se les conceda por dotación para que satisfagan sus necesidades tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación y por ampliación también la pequeña propiedad ganadera.

Y cuando nuestro artículo 27 Constitucional dice de restituir y de dotar de tierras y aguas a los pueblos para satisfacer sus necesidades, se entiende que por añadidura que no solo se les debe dar tierra y el agua para su explotación, sino todo lo necesario para su explotación, como crédito, asesoramiento técnico, educación agrícola, implementos agrícolas, semillas, fertilizantes y también los medios necesarios para la constitución de sus casas de comunidad, centros de recreo, de salud, de industrialización de la producción agrícola, ganadera, pecuaria, avícola, etc., en la misma forma como lo establece el Código Agrario y sus Reglamentos. Por eso es que el Derecho Agrario en México, difiere de sus objetivos de otro tipo que pudiera haber en cualquier otro país, porque además en México, se le ha dado el carácter de Constitucional, porque es precisamente de las disposiciones del artículo 27 Constitucional donde parten sus principios.

El Derecho Agrario Mexicano difiere por lo mismo, tan es así que citando una definición o la que nos da el autor italiano Giorgio de Semo, diciendo que esta disciplina es "la rama jurídica de carácter prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura". (7)

Por la citada definición que nos da el citado autor, apreciamos que en Italia, las normas que rigen lo concerniente a la agricultura, son de carácter privado, por tanto, consideramos que aquí el Estado no interviene con el tino como en México sucede porque aquel derecho es eminentemente de carácter privado, dejando en libertad para ayudarse por si mismo, inclusive para la adquisición de las tierras que cultivan los campesinos.

---

(7) Ob. Cit. Pág. 10.—Dr. Lucio Mendieta y Núñez.

Siendo eminentemente económico el Derecho Agrario en México, porque como hemos apuntado, trata de resolver problemas de carácter económico a través de sus normas, a una gran masa de campesinos que generalmente han carecido de tierras que cultivar. Y dentro de las tierras que se conceden una parte de ellas se dedican para la creación de las zonas de urbanización de ejidatarios y comuneros, donde han de fincar su casa, sus hogares, la vivienda donde han de vivir; problema de la vivienda rural que estimamos es parte fundamental del problema agrario a que México se enfrenta.

#### EL CASCO DEL PUEBLO O FUNDO LEGAL.

Como antecedente en la Nueva España del Casco del Pueblo, se tienen la Ley I, que se relaciona con las Nuevas Poblaciones que se funden con las calidades que en ella se indican, la cual fue expedida por el "Emperador D. Carlos Orden II. de 1523. D. Felipe Segundo Ord. 39 y 40 de Poblaciones D. Carlos Segundo y la R. G. . . . y por disposición nuestra de ocupar, sin perjuicio de los indios, y naturales, o con su libre consentimiento: y cuando hagan la planta del lugar, repartiéndolo por sus 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, dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma. Procuren tener el agua cerca, y que se pueda conducir al pueblo y heredades, deribándola, si fuere posible, para mejor aprovecharse de ellas, y los materiales necesarios para edificios, tierras de labor, cultura y pasto. . .". (8)

En esta Orden se dispone ocupar tierras para la creación de un fundo de pueblo, en la que se deberá además, señalar y apartar los lugares públicos así como los solares para los habitantes y, desde luego los espacios necesarios para el caso de crecimiento de población. En esta misma Orden se habla de emplear los materiales necesarios para las construcciones, que deben habilitarse. También se prevee que estos fondos se deben ubicar en lugares apropiados para el desenvolvimiento de los habitantes, donde haya agua, aire y un terreno donde no haya

---

(8) Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Pág. 6.

de inundarse, según lo dice la misma Orden; pero estos pueblos o fundos para pueblos son solamente para los nuevos colonizadores, para los conquistadores y sus descendientes, según se desprende del texto de esta misma Ley.

También se expiden otras disposiciones de la misma naturaleza para el establecimiento de los fundos para pueblos, en los inicios de la existencia de la Nueva España, así tenemos la que dice "LEY II.—Que habiendo elegido sitio, el Gobernador declare si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar, así forme la República.—D. Felipe Segundo Or. 43.—Año 1523.—Elegida la Tierra, Provincia y Lugar en que se ha de hacer nueva población y averiguada la comodidad y aprovechamiento, se puede haver, el Gobernador en cuyo distrito estuviere, ó confinare, declare el Pueblo, que se ha de poblar si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar y conforme á lo que declare se forme el Consejo, República y Oficiales de ella...". (9) Continuando esta Ley, respecto de las autoridades que han de figurar al frente de este nuevo pueblo que se vaya a crear, o sea aquí se trata del fundo o casco de un pueblo además en cuanto a las autoridades que han de figurar al frente de la nueva comunidad.

También la LEY III, correspondiente a la Orden III del Año de 1523, dispone "Ordenamos, que el terreno y cercanía, que se ha de poblar, se elija en todo lo posible el más fértil, abundante de pastos, leña, madera, metales, aguas dulces, gente natural, acarreos, entrada y salida, y que no tengan cerca lagunas, ni pantanos en que se crien animales venenosos, ni haya corrupción de ayres, ni aguas". (10)

En esta Orden también se habla del terreno para el fundo del nuevo pueblo el que ha de tener abundantes tierras, pastos y todo lo demás para su desarrollo: además de que debe haber en el lugar gentes naturales, seguramente esto era para que les sirvieran a los españoles en sus trabajos, ya que en general los españoles venidos a la Nueva España, no eran gente de trabajo, más bien los primeros eran soldados.

Igualmente la LEY XIII ordena que se señale ejido competente para el pueblo, preceptuando al efecto ésta: "Los exidos, sean en tan com-

---

(9) Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Pág. 7

(10) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 7.

petente distancia, que si creciere la población, siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño". (11)

Para los pueblos o fundos de los mismos se dieron otras disposiciones, por ejemplo la "LEY XIV.—Que se señalen dehesas y tierras para propios.—El Emperador D. Carlos año 1523.—D. Felipe Segundo Ord. 130 de Poblaciones.—Haviendo señalado competente cantidad de tierra para exido de la población y su crecimiento, en 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, cavallos, y ganados de la carnicería y para el número ordinario de los otros ganados que de los pobladores por ordenanza han de tener, y alguna buena cantidad más que sea propios del Concejo, y lo restante en tierras de labor, de que hagan fuertes, y sean tantas como los solares, que puede haver en la población; y si huviere tierras de regadío, assimismo se hagan fuertes y repartan en la misma proporción á los primeros pobladores, y las demás queden valdías, para que Nos hagamos merced á los que de nuevo fueren á poblar: y de estas Tierras hagan los Virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los pueblos, que nos los tuvieren, de que se ayude á la paga de salarios de los Corregidores, dexando exidos, dehesas y pastos bastantes, como está proveído, y así lo executen". (12)

En la misma forma en la LEY I de fecha 26 de Junio de 1523, expedida por el citado Emperador D. Carlos, ordena a los Virreyes y Gobernadores que al fundar las nuevas poblaciones se señalen propios, así como los solares convenientes para los pobladores. (13)

En la LEY II, de fecha 19 de Mayo de 1525, expedida por el mencionado Emperador en la Ciudad de Toledo, España, ordenó que los que tuvieren solares en una nueva población, no se les diere en otra a menos que dejaren su solar para pasar a vivir al nuevo poblado, salvo que hubiere vivido en la primera los cuatro años que tenía obligación para adquirir su dominio, los hubieren dejado y no se hubieren aprovechado de los respectivos solares, declarando nulo el re-

---

(11) Manuel Fabila. Ob. Cit. Pág. 8. Tomado de Leyes de Indias, Tomo II, Tercera Edición.—Libro IV.—Tit. VII.—Pág. 92.

(12) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 8.

(13) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 9.

partimiento que se hubiere hecho en contra de lo dispuesto por esta ley y además con una pena pecuniaria para los infractores. (14)

En la LEY III, expedida por Dn. Felipe Segundo, según Orden 107, se dispuso que "Los que aceptaren asiento de cavallerías y peonías, se obliguen de tener edificados los solares, poblada la casa, hechas y repartidas las hojas de tierras de labor y de haverlas labrado, puesto de plantas, y poblado de ganados las que fueren de pasto, dentro de tiempo limitado, repartido por sus plazos, declarando lo que en cada uno ha de estar hecho, pena de que pierdan el repartimiento de solares, y tierras, y más cierta cantidad de maravedis para la República, con obligación en pública forma y fianza llana y abonada". (15)

Igualmente en la LEY XVI, dictada por el Emperador D. Carlos, y la Emperatriz G., en Ocaña, España el 27 de Febrero de 1531, ratificada por D. Felipe Tercero, en el Pardo, el 14 de Diciembre de 1615 y también en Madrid el 17 de Junio de 1617 se dispuso que en las medidas de tierras otorgadas en la Nueva España, en las informaciones o cuando se vendieren, dichos actos jurídicos se hiciera con intervención de los Fiscales de las Reales Audiencias del distrito, los cuales tenían la obligación de cerciorarse debidamente, de la calidad de las tierras, de los testigos y de las personas que intervenían, a fin de que en estas operaciones no se perjudicaran los intereses de los indios. (16)

La LEY V, expedida por D. Carlos, en Barcelona el 4 de Abril de 1532, ratificada más tarde por Dn. Felipe Segundo, según orden de fecha año 1563 y posteriormente por Orden expedida en Toledo el 25 de Mayo de 1596, para que los repartimientos que se hagan de solares, abrevaderos y pastos se realizaran con intervención de los cabildos y regidores, procurándose las familias de indios tengan lo necesario para su sustento. (17)

En la Ley II, Orden 43 del año de 1523 antes apuntada, agregamos como comentario que ordenaba al Gobernador de estas tierras que al fundar una comunidad debía declarar si en ese lugar se iba a erigir un pueblo, villa o ciudad, para asimismo, según entendemos, darle las

---

(14) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 10.

(15) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 10.

(16) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 11.

(17) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 12.

tierras, aguas y montes necesarios a su categoría lo mismo que tratándose de las autoridades encargadas de su administración.

Por lo que toca a la Ley XIII que hemos señalado en la que se ordenó que se dieran ejidos a los pueblos fundados para recreo de sus habitantes y para pastar sus ganados para que no se revolvieran con los de los predios vecinos. Pero este ejido además sería tan grande que respondería siempre al crecimiento de la población por lo que esta disposición difiere de otras de esta misma clase por cuanto daba medidas exactas en cuanto al espacio de dicho terreno ejidal, que comprendía no solamente los montes, pastos sino también aguas.

También la Ley XIV, ratificada en la Orden 130, se menciona sobre los puntos de la anterior ley, aclarando que los terrenos de pasteo de los ejidos es para toda clase de ganado. Punto que no debemos olvidar porque las Autoridades Españolas se preocuparon porque en la Nueva España, se fomentara la ganadería inclusive los dedicados para la matanza y alimentación del pueblo. En la misma ley y Orden se habla de que se deben dedicar terrenos suficientes para propios o del Concejo, es decir de las autoridades municipales, los que mediante su cultivo por el común del pueblo, sus productos eran para el pago de dichas autoridades. Que además se debían repartir los solares suficientes para los pobladores así como sus respectivas dehesas para los ganaderos del lugar.

La anterior Ley fue vuelta a ratificar en su contenido por la Ley I de 26 de Junio de 1523, respecto de los propios y solares para autoridades y pobladores de las nuevas comunidades.

Respecto de la Ley II fechada el 19 de Mayo de 1525, dispone que cuando alguien no ha adquirido dentro del término de cuatro años un solar en el casco del pueblo recién fundado, no se le puede dar en otro lugar, a menos que haya pasado ese término, en el que seguramente ha vivido mediante la construcción que hubiese levantado. Lo que quiere decir que una vez adquirido el dominio de un lote urbano en un poblado se le podría dar otro solar en otro fundo, pero mientras no hubiese transcurrido cuatro años y viviendo en el lote o solar, no se le podría dar en otro lugar, o sea que no se admitía el acaparamiento de solares mientras solamente tuviera la posesión, algo parecido es esta disposición a nuestra actual Legislación en materia de solares



urbanos que no se admite el acaparamiento de solares en las zonas de urbanización.

También la Ley III, antes anotada correspondiente a la Orden 107, dispone acerca de que se deben construir los solares, así como cultivar las tierras de labor repartidas y ocupadas de ganado las tierras pastales, respecto de lo que debían manifestar los beneficiados, y de no hacer esos cultivos y obras, podrían ser sancionados pecuniariamente como lo dice la misma ley que comentamos. Actualmente, tratándose de las tierras ejidales y de los solares urbanos, se establece la pérdida de los derechos del ejidatario cuando dos años consecutivos deje de trabajar la parcela; también pierden sus derechos los poseedores de solares urbanos cuando durante un año consecutivo lo abandonen o cuando durante cuatro años no construyen alguna obra o más bien no viven en él.

Y en la Ley XVI fechada el 27 de Febrero, se expresa, acerca de la intervención de autoridades fiscales en la realización de determinados actos jurídicos para adquirir la propiedad de tierras a fin de que se respetaran los bienes de los indios y que seguramente para ello se seguía un procedimiento, pues es necesario examinar testigos y su declaración; clase de bienes agrarios de todas las personas participantes en esta operación.

Respecto de la Ley V de 4 de Abril de 1532, ratificada con posterioridad por otras disposiciones, trata entre otros aspectos los solares que se deben repartir entre familias y también de los indios procurándose que con el cultivo y sus productos pudieran tener lo necesario para su sustento.

Todavía se tienen, la Ley VIII contenida en la Orden de 1563, disponiendo también de a quien se debe presentar la solicitud de un solar, según que se trate de un fundo para Ciudad o para villa. Las Ordenanzas de Mayo 26 de 1567, preceptuando que cuando por medio de una merced se conceden estancias de tierra, que en las mediciones respectivas no se toque las casas de los indios y que de violar esta ley, el favorecido por una estancia perdería la misma. La Ley IV, de fecha 18 de Mayo de 1568, repetida por la Ordenanza de 18 de Mayo de 1572, expedida en Madrid, por la que se dispone que los Virreyes puedan dar

tierras y solares, donde convenga fundar poblaciones. La Real Cédula que se menciona en el Código de la Maza en el número 17, página 17, por la que Dn. Luis de Velasco, Virrey de la Nueva España y Presidente de la Audiencia Real, se le autoriza por dicha Cédula expedida en Toledo el 19 de Febrero de 1570, para que a los indios se les den tierras para que formen pueblos y a quienes se les debe respetar en sus propiedades y posesiones. (18)

La Ley VIII, expedida por Dn. Felipe Segundo, en el Pardo, el 10 de Diciembre de 1573, ratificada por Dn. Felipe III en Madrid el 10 de Octubre de 1618, ordena que los pueblos y reducciones, para la comodidad, de sus habitantes, tengan aguas, tierras y montes, entradas, salidas, tierras de labranza, un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revolvieran con los de los españoles. (19)

Por dicha Ley como se ve el fundo o casco de los pueblos, se ordena que se les concedan tierras, aguas y montes suficientes para que vivan sus habitantes; tierras de labranza suficientes también para el cultivo de las mismas por los residentes del lugar. Y además de las entradas y salidas, un ejido, para el pasto de sus ganados. Por tanto, se puede afirmar que estos pueblos fueron dotados de lo necesario para su progreso, lo que indudablemente era un acierto de los autores de las leyes y de las personas que las aplicaron.

También la Ley VII expedida por el mismo Dn. Felipe Segundo en el Pardo, el 6 de Abril de 1588, se dijo que en los repartimientos de tierras se haga pero sin que haya distinción ni privilegios, de tal modo que en los poblados donde se creen todos gocen de las mismas situaciones y menos se perjudique en estos repartos a los indios.

Por la Real Cédula, expedida el 4 de Junio de 1687, se expone que el Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, Virrey de las provincias de la Nueva España, dictó la Ordenanza de 26 de Mayo de 1567, por la que dispuso que a los pueblos de indios, se les diesen 500 varas para que en este lugar construyeran sus casas y 500 varas más de las que estarían apartadas para que de allí en adelante se establecieran estancias,

---

(18) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 22.

(19) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 30-31.

que sin embargo los propietarios de estas u otras personas no respetaban estas distancias y desalojaban a los indios en forma violenta por medio del fraude de sus tierras, por lo que ordenó que a todos los pueblos de indios de la Nueva España se les dieran 500 varas de tierras al rededor del mismo por los cuatro puntos cardinales y 100 más en cumplimiento de las 600 varas que estaba ordenado se les dieran, y que en caso de que hubiera más tierras disponibles y lo creyeran conveniente las autoridades, se les dieran a los pueblos más tierras, tanto para la población como para labranza. (20)

Más tarde o sea con fecha 12 de Julio de 1695, también en Madrid, la Real Cédula, en la que se señalaba que sobre los fundos de los pueblos, las medidas no se tomaran desde la última casa sino desde el centro a partir de la iglesia ya que generalmente los indios acostumbraban a construir sus jacales distantes unos de otros; que igualmente no se despojara a los indios de sus tierras y bienes, sino por el contrario se les protegiera.

En la Instrucción que se dio en la Península de la Baja California, con apoyo en la Real Cédula expedida en Santa Anna, el 27 de Agosto de 1768, se ordenó que a los nuevos pobladores que además de las tierras de labor se dieran solares para que se establecieran en los nuevos pueblos que "Las Casas fabricadas en los solares concedidos y señalados a los nuevos pobladores y las suertes de tierra comprendidas en sus respectivas mercedes, o hijas que se casen con pobladores útiles y que no tengan repartimiento de suertes por sí mismos, cumpliendo todas ellas las condiciones que irán expresadas en esta instrucción; y para que los hijos de los poseedores de estas mercedes tengan la obediencia y respeto que deben a sus padres, ha de ser libre y facultativo en éstos, si tuvieren uno o más hijos, elegir al que quieran de ellos, siendo secular y lego, por heredero de casa y suertes de población, ...pero no que una sola suerte se divida porque han de ser todas y cada una por si indivisibles e inalienables perpetuamente.—Tampoco podrán los pobladores ni sus herederos imponer censo, vínculo, fianza, hipoteca, ni otro gravámen alguno, aunque sea por causa piadosa, sobre la casa y suerte de tierras que se le concedan; y si alguno lo hiciere contraviniendo

---

(20) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 30-31.

á esta disposición, quedará privado de la propiedad irremisiblemente y por el mismo hecho se dará su dotación á otro poblador que sea útil y obediente". (21)

Esta Cédula la consideramos muy importante, porque ordena dar solares donde han de construir sus casas los nuevos pobladores. También como parte del fundo del pueblo se les dan tierras en calidad de suertes, que mediante su cultivo les han de servir para obtener una producción para vivir. Es decir que además del solar al poblador se le dan tierras que cultivar. Entonces a un habitante de estos fundos de pueblos no solo se les dan solares para construir su casa sino las tierras necesarias para que las cultiven. Se le considera por ese hecho un campesino. Y también en materia de herencia o sucesión se faculta al dueño, jefe de familia, del solar para que lo suceda el hijo que considere útil y responsable para cuidar tanto la casa, el solar y las tierras de cultivo. Y otro punto importante es que se dispone que no se divida el solar, ni la suerte de tierra, seguramente porque se pensó que así ya no desempeñarían el papel que se les asignaba de ser unidades para el sostenimiento de una familia. También esta misma instrucción tenía otro mérito que es necesario comentar, el hecho de que si una persona se casaba con la hija de un habitante de estos fundos legales, también se le daban solares y suertes de tierras que cultivar. Y el concepto dotar como el de dotación que se usa en el Código Agrario vigente, acción por la cual se les conceden tierras a los pueblos que no las tienen, consideramos que en nuestro concepto por primera vez se usa en la Legislación que estuvo vigente en la Nueva España. Y otro punto interesante de la disposición transcrita en uno de sus artículos es el de que instruye por cuanto las tierras solares y suertes no pueden gravarse, ni hipotecarse o imponerles cargas en perjuicio de los mismos titulares y también de los herederos.

Esta naturaleza de los solares y suertes de los fundos de los pueblos, seguramente que sirvió para inspirar al legislador de la Revolución Social que estamos viviendo, por que consideró que siendo un patrimonio el que se entregaba al poblador como jefe de familia y que este patrimonio no solamente se destinaba para sostener al propio dueño de esos bienes, sino de la misma familia de la que formaba parte,

---

(21) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 39-41.

por ello dispuso la ley que no se podía gravar, en la misma forma que lo preceptúa el articulado del Código Agrario y sus Reglamentos y que del texto del artículo 27 de la Constitución que nos rige se sobreentiende al expresar que la Nación hará una distribución equitativa de la riqueza y le impondrá en todo tiempo las modalidades que dicte el interés público, por eso se afectan los latifundios para dar tierras a los pueblos que carecen de ellas, y a quien se beneficia es a cada uno de los campesinos que convertidos en ejidatarios, no pueden gravar esas tierras, pues no tendría sentido que les expropien a los latifundistas para dárselas a los ejidatarios para que luego éstos las vendieran, hipotecaran, etc. o sea que luego se volvieran a formar los impopulares latifundios. Además no debemos olvidar que por las tierras expropiadas, el Estado indemniza el valor de las mismas tal como están consideradas, en su valor catastral. A veces se han cubierto inmediatamente, otras se hace efectivo a largo plazo. La indemnización la establece el artículo 27 de la Constitución General de la República, cuando dice que las expropiaciones se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En aquella época también se consideró en nuestro concepto que las tierras dedicadas a la fundación de pueblos debían tener esa naturaleza de estar fuera del comercio, porque siendo del Estado, no se iba a permitir que esas tierras de los fundos legales se abandonaran ni tampoco se monopolizaran, puesto que los pueblos fueron considerados como avanzadas en la conquista del territorio de la Nueva España, en consecuencia era también una utilidad pública la constitución de fundos legales para pueblos por medio de los cuales también se afirmaba el dominio sobre estas tierras.

Otra disposición importante que dictaron las autoridades de la Nueva España que consideramos se refirió a los fundos legales de los pueblos, fue la instrucción que para evitar la venta y enajenación de tierras de los indios, se expidió en la capital misma de la Nueva España, el 23 de Febrero de 1781, por la que se dijo entre otras cosas que: "Se manda: que por ningún caso, ni con pretexto alguno se ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enajenación de tierras de indios, no solo aquellas que por de comunidad se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquellas que han adquirido y adquieren

como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones, ...sin que para las ventas, arrendamientos y cualesquiera otra clase de enagenación, intervenga licencia de mi superior gobierno...". (22)

En la parte transcrita de esta Instrucción y tratándose de los solares para habitación que se entregaron a cada uno de los indígenas que colonizaron los nuevos pueblos durante la época de la Colonia, se le dio el carácter de inalienables, considerados fuera del comercio, tanto porque así convenía para los propios fundos legales como porque era necesario proteger a los titulares de esos solares contra las ambiciones desmedidas de los colonizadores españoles, que usando de artimañas, de las fuerza o bien de disposiciones que los favorecían, procuraban extenderse a costa de los solares de los indígenas.

Aunque es cierto que si se podían enajenar estos lotes pero para ello era necesario la autorización de las autoridades que se mencionan, las que tenían por función defender los intereses en los fundos legales de los indígenas en la época de la Nueva España.

Respecto de la fundación de los pueblos españoles, nos dice el Doctor Lucio Mendieta y Núñez que "Los primeros repartos de tierra hechos en virtud de esta Ley" (para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de Junio de 1513), fueron simultáneos a la fundación de pueblos españoles en tierras conquistadas.—La colonización de la Nueva España se realizó por medio de fundaciones de pueblos españoles que sirvieron de avanzada o puntos de apoyo en los Territorios antes dominados por tribus indígenas.—Estas fundaciones se llevaban a cabo según lo dispuesto en las Ordenanzas de Población que dejaron la colonización de los países conquistados a la iniciativa y al esfuerzo de los patriculares...". (23)

La fundación de estos pueblos de españoles, se llevó a cabo mediante las llamadas Capitulaciones por medio de ellas un español se comprometía a colonizar determinadas tierras solamente con españoles, donde no se permitía que se avecindaran indígenas, ya que éstos quedaron dentro de las Reducciones de Indígenas.

Estos pueblos de españoles que se fundaron debían tener, igual

---

(22) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 43.

(23) Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ob. Cit. Pág.

que en España una extensión de tierra suficiente para dehesas y ejidos, propios y el resto se dividía en cuatro partes, una para el que obtuvo la Capitulación y las tres restantes para el reparto de solares entre los pobladores y si sobraban suertes se reservaban para los que posteriormente se establecieran en el pueblo. En los solares de éstos y fundos que también se dieron al instituir dichos fundos, los vecinos construyeron o edificaron sus casas y practicaron la explotación de sus sementeras.

Respecto de las Reducciones nos dice la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, que Felipe II, el 19 de Febrero de 1560, en la Ley IX, título III libro IV de las leyes de Indias estableció que "con más prontitud y voluntad se reducirán a poblaciones los indios, si no se les quitan las tierras y granjerías que tuvieren en los sitios que dejasen. Mandamos que en esto no se haga novedad y se les conserven como las hubieren tenido antes para que las cultiven y traten de su aprovechamiento". (24)

Los fundos de pueblos de indios o reducciones son protegidos por las leyes que los crean para que no sean despojados los indios de esos solares y por el contrario los aprovechen lo mismo que las tierras de cultivo. Estas Reducciones y como ya antes dejamos asentado agrega la citada Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, debían tener al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

Por cuanto a la naturaleza de los fundos de los pueblos en esta época, el maestro Lucio Mendieta y Núñez, considera que estas instituciones eran de carácter comunal, pues así los clasifica al asentar: "Fundo Legal.—En la propiedad comunal se distinguían, según las leyes españolas, cuatro clases bien diversas en cuanto a su origen y aplicación: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de común repartimiento". Y en cuanto a los fundos legales se dijo que "Obedeciendo ese mandato, en el año de 1547 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, sin socorro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros...". (25)

---

(24) Dra. Martha Chávez P. de Velázquez Ob. Cit. Pág. 112.

(25) Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ob. Cit. Pág. 54-55.



Entonces la naturaleza del fundo legal de los pueblos tanto de indios como de españoles es que son de carácter comunal y por lo tanto los bienes no se pueden enajenar ni acaparar porque se trata que los habitantes vivan en el fundo del pueblo para que reciban los beneficios de la civilización. Y sobre la extensión de los fundos de los pueblos ya hemos apuntado con anterioridad las medidas que tenían los mismos, sin que se llegara a precisar sobre la extensión de la superficie pero de todos modos el fundo legal se debía de entender como la mínima y no como la máxima extensión que debería tener cada pueblo.

El autor que venimos mencionando cita al Licenciado Wistano Luis Orozco para aclarar que en el fundo legal del pueblo, nos dice que las leyes españolas no dieron el nombre "de Fundo Legal a la extensión de tierra concedida a los pueblos de indios o de españoles para la construcción del poblado, pues en ninguna Cédula Real, ni en la recopilación de las Leyes de Indias se menciona. Afirma que "la primera, acaso la única ley moderna que pronuncia la palabra "Fundo Legal", es la de 26 de Marzo de 1894". (26) Y que en otras disposiciones y obras siguientes se designa así a la extensión de tierra que debe formar el casco del pueblo. Sin embargo el Doctor Lucio Mendieta y Núñez dice que es necesario recordar que ya desde la Real Cédula de 19 de febrero de 1570 se ordenó "...e por que con más voluntad y de mejor gana se junten los yndios en poblaciones, estereys aduertido que no se les quiten a los que ansi poblaren las tierras o granjerías que tuuieren en los sitios que dejaren, antes prouereys que aquellas se les dejen o conserven como han tenido hasta aqui". Agregando este autor que ya desde "entonces las había tenido en propiedad comunal. y por consiguiente, así continuaron disfrutando de ellas". (27) Luego se dictan otras disposiciones que no sólo dieron las superficies indispensables para el fundo, donde los habitantes construyeran sus casas sino también de tierras suficientes para el cultivo y la cría de ganado, es decir que en todo tiempo se otorgaron las tierras para el casco o fundo del pueblo y además de las tierras de cultivo como se señala, aunque no se les diera la designación especial y que la misma ley VIII, título III, libro VI ya establecía esta distinción cuando ordenaba que se dieran tierras a los indios, donde debían tener comodidad y además las "entradas y salidas, y labran-

---

(26) Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. pág. 61.

(27) Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. pág. 59.

za y un ejido, de una legua de largo...". (28) Y que en cuanto a la Real Audiencia de Guadalajara estableció una confusión entre el fundo legal y el ejido, según se desprende de los títulos que instituyeron al pueblo de Zapotlán, Jalisco, que menciona el propio Licenciado Wistano Luis Orozco, lo cierto es que prevalecieron las disposiciones que siempre hablaron de las tierras para el fundo y las de cultivo para la agricultura y cría de ganado, como la Ordenanza del Marqués de Falces, Conde de Santiesteban Virrey de la Nueva España, de fecha 26 de Mayo de 1567, la que fue ratificada por la Cédula Real de 4 de Junio de 1687. (29) Disposiciones que fueron una interpretación de todas las leyes españolas que se referían a las concesiones de tierras a los pueblos de indios, en las que asegura el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, en la obra que venimos consultando, que en las mismas no se dijo con claridad la extensión de esas concesiones.

Por su parte la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez en la obra que citamos, apunta acertadamente que durante la época colonial el reparto de tierras implicó la estructuración de tres formas o tipos de propiedad o sea la Propiedad Individual. Una propiedad de tipo intermedio. Y una Propiedad de carácter colectivo, cada una de ellas con sus respectivas ramas. Así la propiedad individual y para los fines de crearla, comprendió las mercedes, las caballerías, las peonías, las suertes, las compraventas, la confirmación y la prescripción.

En cuanto a las instituciones de tipo intermedio es decir que lo mismo tenían un carácter colectivo y a la vez abarcar aspectos de la propiedad privada, señalando sobre este particular: las Composiciones, las Capitulaciones y las Reducciones de Indígenas.

Y por último tipo de propiedad de carácter colectivo y la que abarcó el fundo legal, el Ejido y la Dehesa, los propios, las Tierras de Común Repartimiento y por último los montes, Pastos y Aguas de los pueblos.

Fue por medio de las instituciones de tipo intermedio que se dio origen a los pueblos con sus respectivos fundos, de los españoles, haciendo uso de las llamadas Capitulaciones, pues para "que los españoles residieran, en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos,

---

(28) Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ob. Cit. pág. 61.

(29) Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ob. Cit. Págs. 55-56 Edic. 1964.

a los cuales se les dieron tierras de uso individual y de tierras de uso colectivo. La Capitulación se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras...". (30) Después ya sabemos como se apartó tierras para el fundo dividido en solares, luego para ejido, dehesas y la parte restante dividida en cuatro porciones, una para el que obtuvo la capitulación y se compromete a colonizar y las tres porciones restantes para darlas en suertes a los particulares.

En cuanto a las reducciones de indígenas, lugar donde se destinaba para la habitación de los indígenas, también tenía su fundo legal y estas "...reducciones de indios debían tener al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas...". (31) Disposición que con anterioridad hemos ya citado.

En cuanto a la naturaleza de la propiedad, como lo afirma la distinguida catedrática de la Materia de la Facultad de Derecho, Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, en realidad los pueblos tanto de los españoles como de los indígenas tenían un aspecto colectivo y uno de carácter privado, por eso son instituciones de tipo intermedio. En efecto, el ejido, la dehesa, los montes, pastos y aguas eran de carácter colectivo porque el titular de estos bienes eran el propio pueblo. Asimismo los solares también lo fueron pero también podían ser de propiedad privada porque hasta se podían enajenar, pero nadamás que era necesario la intervención de las autoridades para sancionr los traspasos como ya lo hemos apuntado.

También y como se dijo en el tercer tipo de propiedad, están los fundos legales de los pueblos, clasificación que tomamos de la misma maestra Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, considerados como de propiedad colectiva, y "era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia edificios públicos y casas de los pobladores. Desde la Ley VII, título VII, libro VI de las Leyes de Indias dictadas por Felipe II que transcribimos al hablar de las Capitulaciones, se ordenó que lo primero que se sacaría al trazar un poblado, serían los solares del pueblo, que no es otra cosa que el casco o fundo

(30) Dra. Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. Págs. 107-111.

(31) Dra. Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. Pág. 112.

legal, pues estas denominaciones aparecen en fecha posterior...". (32)

Tanto los terrenos destinados a servicios o construcciones públicas del poblado en el fundo legal eran de propiedad colectiva como los mismos lotes que se repartían como ya lo hemos apuntado, en este tipo de fundos legales a que nos estamos refiriendo, en la misma forma que anteriormente ha quedado asentado, pues estas tierras, "...hasta entonces las habían tenido en propiedad comunal, y, por consiguiente, así continuaron disfrutando de ellas...", (según la cita anterior número 27). Entonces los solares o lotes de estos fundos legales, no se podían gravar en ninguna forma, eran inalienables por lo que se encontraban fuera del comercio.

En la anterior exposición acerca del fundo legal en la Nueva España, solamente hemos citado parte de las Leyes, Cédulas, Ordenanzas e Instrucciones que expidieron tanto las Autoridades de España como las de aquí de la Colonia, por el texto de estas disposiciones nos percatamos que consideramos fueron acertadas ello tiene una explicación, España en la época de la conquista era uno de los países en Europa muy adelantada en cuestión de legislación y sobre todo en materia de fundos legales y de ejidos y, claro que al dictar leyes para la Colonia, aplicaron las que consideraron adecuadas pero adaptándolas a la situación social que se presentaba con los nuevos pueblos conquistados. Ellos en España tenían ejidos, igualmente legislación disposiciones sobre fundos legales en relación con los ejidos era acertada porque estando el terreno de los ejidos a la entrada o salida de los pueblos y villas no solamente servía para el pascado del ganado de los vecinos del lugar, sino para cortar leña, hacer uso de las aguas, para lugar de esparcimiento y también para ampliar el fundo legal del pueblo mediante la construcción de casas en solares que se repartieran.

Las citadas disposiciones fueron aplicadas en la Nueva España, solamente que los mejores solares y más céntricos correspondieron a los españoles inclusive en los pueblos que ya estaban formados, se apoderaron de sus solares los conquistadores, así lo dejó asentado Alonso de Zorita, en su obra Sumaria de los Señores de la Nueva España.

El maestro y Doctor Lucio Mendieta y Núñez, autor a quien he-

---

(32) Dra. Martha Chávez P. de Velázquez. Ob. Cit. Págs. 112-113.

mos venido citando, a propósito de la decadencia de la propiedad indígena en las postrimerías de la Colonia, comenta que en el año de 1871 el virrey Don Martín de Mayorga, se vio en el caso de expedir un decreto con el fin de atajar el mal, ordenamiento que empieza con "México, Febrero 23 en 1781, habiendo experimentado el general abuso en que han vivido y perseveran los indios de los pueblos próximos y remotos que comprende esta gobernación, en la nociva enagenación de sus tierras, solares y casas, así de propia peculiar adquisición, como de comunidad y repartimiento, contrayendo imponderables perjuicios hasta el más infeliz de no tener en que vivir, ni dejar en sus potreros aun aquel corto auxilio de casillas o jacales correspondientes a la conservación de la vida humana; ...Y porque este desarreglo que de día en día se va propagando más y más, infunde por su tolerancia el temor de que los indios lleguen al más infeliz estado, como no tener ni en que vivir, ni tierras que cultivar... (33)

Otros glosadores de la situación que se estaba viviendo en la Colonia, como el Barón Alejandro Von Humboldt, el Obispo de Michoacán, Abad y Queipo y otros, dejaron testimonio de los despojos de los bienes de los indígenas y como ya se dijo también de sus solares y casas lo que incluía hasta desalojarlos de los pueblos.

Ya en el México de la Independencia fue el Padre de la Patria Don Miguel Hidalgo y Costilla, quien proclama en Guadalajara el 5 de Diciembre de 1810, la devolución de las tierras despojadas a los pueblos bajo el rubro de arrendadas para que en lo sucesivo no se volvieran a arrendar y quedaran para cultivo de los naturales.

Dicha orden fue secundada en la Proclama del generalísimo, Don José María Morelos y Pavón, suscrita en Tecpan, Guerrero, el 18 de Abril de 1811, porque estimó igual que el Señor Miguel Hidalgo y Costilla, que en el fondo se trataba de despojo de los bienes de los pueblos que tenían sus títulos de propiedad de esas tierras. Y para nuestro tema consideramos que al despojar de las tierras de los pueblos pensamos que también en esos despojos estaban los solares de los cascos o fundo de los pueblos.

Y sobre el despojo de los bienes de los pueblos donde se afecta-

---

(33) Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Págs. 76-77.

ban los fundos legales de los pueblos como propiedad colectiva, ninguna autoridad o ley se volvió a preocupar de esta situación ya que no encontramos disposiciones expresas, ni las mismas leyes de Terrenos Baldíos y las de Colonización durante todo el siglo pasado, se ocuparon en forma atinada para el establecimiento de fundos legales para los nuevos pueblos que por medio de la colonización se trataba de formar. En cambio si fueron atacados, invadiéndolos, enajenándolos en contra de la voluntad de sus habitantes, promoviendo los despojos por medio de diligencias de apeos y deslindes, como las actividades desarrolladas por las Compañías Deslindadoras creadas por la Ley de Colonización del 31 de Mayo de 1875, que en su artículo 1o. fracción V, autoriza la formación de comisiones explotadoras para medir y deslindar las tierras baldías. Misma disposición que se contiene en otra Ley de Colonización, la de fecha 15 de Diciembre de 1883, y de cuya actividad comenta el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, contribuyeron inclusive a la decadencia de la pequeña propiedad y por lo que se refiere a los fundos legales de los pueblos el propio tratadista Doctor Lucio Mendieta y Núñez transcribe lo dicho por el señor Ingeniero Pastor Rouaix, cuando este profesionista expresa del resultado de las diligencias de esas Compañías Deslindadoras al decir "...Detrás de ellas llegaron los solicitantes de baldíos los compradores de terrenos... los denunciante de demasías, quienes después de los trámites legales ante las lejanas e ignoradas Oficinas de México, tomaban posesión apoyados, si era necesario, por las fuerzas del gobierno, de todas las tierras ...incluyendo en ellas hasta las rancherías cultivadas y poseídas por familias con arraigo inmemorial. La Compañía Minera de San Dimas, ...sólo respetó como propiedad del viejo Mineral de ese nombre, cabecera del Partido y asiento de autoridades, un fundo legal de 1,200 varas por lado... la Compañía minera de Ventanas, también extranjera, adquirió todas las tierras de Villa 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. (34)

Con relación a la anterior cita es conveniente decir que no solamente se perjudica en su patrimonio a los habitantes de los fundos invadidos o enajenados como se ha apuntado, cuando ya se deja sin

---

(34) Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ob. Cit. Págs. 124-125.

solares a las familias, pero también se perjudica a los titulares de un fundo legal, cuando se le quitan las tierras de cultivo, de pastos y aguas que le rodean, porque entonces el fundo legal o sus habitantes ya no tienen de que vivir no olvidando que aquellos pueblos eran ante todo agrícolas o ganaderos. Es por tanto necesario apuntar que cuando a los habitantes de un fundo legal se les priva de las tierras que les pertenecen, prácticamente están aniquilando al mismo fundo legal, pero cuando también se les deja sin tierras para subsistir, también indirectamente se está acabando con un fundo legal, y eso era lo que se estaba haciendo y se hizo con los trabajos reprobables de las Compañías Deslindadoras y claro que esto sucedía porque está probado que los componentes de esas comisiones eran favorecidos por el régimen dictatorial que imperaba en aquellos años.

Con los despojos de las tierras a los pueblos se perjudicó a los fundos legales, por eso los precursores de la Reforma Agraria en México, al pugnar por la devolución de esos bienes a los pueblos, directamente se estaba beneficiando a la vida misma del fundo legal, pero de entre estos precursores fueron los integrantes del ejército regenerador de Sierra Gorda que en Río Verde, S. L. P., el 14 de Mayo de 1849, proclamaron el conocido Plan de Sierra Gorda, buscando un cambio al sistema de tenencia de la tierra rural en el Mexico de aquellas fechas, pues disponía entre otros puntos: 'Artículo II.—Se erigirán en pueblos las haciendas y ranchos que tengan de mil quinientos habitantes arriba en el caso y los elementos de prosperidad necesarios y los legisladores arreglarán el modo y términos de la distribución de tierras y de la indemnización de los propietarios”.

“Artículo 13.—Los arrendatarios dichos no pagarán ninguna renta por pisage de casa, pastura de animales de servicio, leña, maguey, tuna, lechuguilla y demás frutos naturales del campo que consuman en sus familias...”. (35)

Por el primer artículo notamos que estos revolucionarios se preocupan por los ranchos de familias que se han formado en los cascos de las haciendas así como los pueblos que ya existen dentro de las haciendas, para que ya se les de existencia legal, porque seguramente

(35) Dr. Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit. Pág. 163.



consideraron que esos pueblos ya tuvieran sus propias autoridades; que estuvieran configurados de tal forma que políticamente se les diera la categoría que les correspondía, pero ante todo para que se formara el fundo legal del pueblo y cada jefe de familia o familia simplemente tuviera su solar. Y otro punto también importante, era el de dotar a esos nuevos agrupamientos humanos ya sedentarios se les pudiera dar los servicios municipales a que tenían derecho pues de otra manera todos los habitantes dentro del casco de la hacienda pero viviendo como rancherías, estaban a merced de los hacendados y de las gentes incondicionales a su servicio.

Pero también estos revolucionarios, procurando el progreso y no sólo su establecimiento de estos nuevos pueblos, dictaron que era necesario que estos nuevos pueblos debían tener los elementos necesarios de prosperidad, que en nuestro concepto, no eran otros, que las tierras, aguas y montes indispensables, tanto para el cultivo de las tierras por sus habitantes, como para pastar sus ganados; aguas para los usos domésticos y de los animales o cría de animales. Así como los campos necesarios para el crecimiento de la zona urbana, así como el dotarlos de los montes para cortar madera para hacer sus casas y muebles como para el uso en el hogar de leña.

Y por el segundo artículo el número 13 de esta Ley que al mismo tiempo ha sido considerado como Plan, dispuso que los arrendatarios, es decir los campesinos que arrendaban chozas dentro del casco de la hacienda, no debían pagar ninguna renta, ni tampoco el derecho de pisage de casa, tampoco debían pagar la pastura de los animales que pastaban en los terrenos de la hacienda y que eran propiedad de los campesinos que en la misma hacienda trabajaban. También no debían pagar por la leña que cortaban en terrenos de la hacienda, ni por el aprovechamiento del maguey, de la tuna, de la lechuguilla y demás frutos naturales del campo y que consumían las familias de los trabajadores de la hacienda.

Estas disposiciones eran un apunte de lo que en realidad vendría hacer la verdadera Reforma Agraria, pues no era suficiente esas disposiciones porque de hecho los campesinos y sus familias que trabajaban en las haciendas estaban a merced del hacendado, porque éste era además en ese lugar, el juez y el ejecutor de las disposiciones como autoridad administrativa.

En las ideas de Don Ponciano Arriaga, otro precursor de la Reforma Agraria Mexicana, también encontramos conceptos que se refieren a la necesidad de dar tierras a los pueblos, desde luego para su progreso y subsistencia, así en su carácter de Diputado, expresa su proyecto sobre reforma al sistema de tenencia de la tierra, ante el Congreso de 23 de Junio de 1856, y por lo que a nuestro tema se refiere en su proyecto de Ley a: "Los pueblos, congregaciones y rancherías deberán ser dotados de tierras, debiendo indemnizar al propietario anterior y repartiéndose los solares entre los vecinos a censo enfiteutico. (36)

El legislador mencionado también con visión acertada para la resolución del problema de la tierra concentrada en pocas familias, establecía en su proyecto de Ley que se debían dotar de tierras a los pueblos, congregaciones y rancherías, afectándose a los propietarios o terratenientes de grandes extensiones que menciona; que igualmente en los fundos legales instituidos se debían repartir solares entre los vecinos, adjudicándoseles el dominio útil en los términos del derecho de propiedad ya que pagar a censo enfiteutico, es decir un canon por el valor del solar mencionado.

Ese pago o canon por el solar, consideramos que no era precisamente el de un valor comercial, ni tampoco al contado ya que el enfiteuta que conserva el dominio útil a perpetuidad como en el proyecto de que se trata, con base en el contrato por el cual se sujeta el inmueble del contrato mismo, se conviene en el pago anual, así lo dice el diccionario.

Sobre el pensamiento expresado por el Diputado Ponciano Arriaga, expresa el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, que contiene puntos esenciales de la Legislación actual, como límite a la propiedad, fraccionamientos de los latifundios dotación de tierras a los núcleos de población, pero no en absoluta propiedad, sino a censo, pues se agrega que los campesinos no tenían el dominio directo de esos bienes, donde quedaba en nuestro concepto los solares urbanos, en lo cual estamos de acuerdo nosotros como más adelante lo precisaremos.

Ya hemos apuntado que no hubo disposiciones durante el Méxi-

---

(36) Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ob. Cit. Pág. 164.

co Independiente que se ocuparan de los fundos legales de los pueblos pero desde el punto de la materia agraria y que durante la segunda mitad del siglo pasado tampoco se dieron leyes sobre la urbanización rural, sin embargo el problema era agudo, tanto porque era necesario conservar los pueblos agrarios instituidos como porque urgía que se construyeran nuevos pueblos con sus fundos legales, no ya expropiando a los grandes latifundios porque no se podía ya que estos eran protegidos, sino tan siquiera con las tierras baldías de la Nación, que estaban siendo ocupadas con base en las Leyes de Colonización, ciertamente se formaron algunas colonias inclusive con familias extranjeras, pero eso no resolvía acerca de la situación de los campesinos sin habitación. En cambio sí había grandes concentraciones de campesinos, pero en los cascos de las haciendas, que fueron las que más tarde originarían los nuevos poblados rurales los que englobados en el articulado de la legislación de Terrenos Baldíos y en las de Colonización, no se les dio mayor importancia, porque aquí lo importante eran los terrenos y su explotación, pero en forma rudimentaria y la explotación del hombre era fundamentalmente la mira del hacendado. En cambio la vivienda donde se alojaba él y su familia, como era provisional, eran verdaderos hacinamientos humanos, donde no había calles, ni menos los demás servicios municipales como no los hay todavía en infinidad de pueblos de campesinos en México.

Pero sobre la fundación de pueblos rurales ya México desde el siglo pasado y del presente se han ocupado las leyes administrativas de las diversas Entidades Federativas, porque no siempre se dieron fundos a los pueblos en función de las tierras que debían cultivar, sino que esa fundación de pueblos se ha debido a necesidades de crecimiento de la población. Aunque también no dejamos de reconocer que existían pueblos que tenían bienes agrarios propiedad del municipio, tan es así que el Código Agrario lo reconoce en su artículo 58, al decir que las propiedades entre otras de los municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar de ejidos a los núcleos de población necesitados.

Durante la etapa de la Pre-Revolución Social en México, el único programa en materia agraria que se preocupó por los fundos legales de los pueblos fue el PLAN DE AYALA, proclamado el 28 de Noviembre de 1911 por la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos

auspiciada por los insurgentes del Sur jefaturados por su caudillo el General Emiliano Zapata, al disponer en su artículo 7o., que se expropiarían latifundios "previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura y de labor y se mejora en todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos". (37)

Como decimos y comentando este plan, fue el único que se preocupó porque los pueblos se fundaran con base en un fundo legal. Estos postulados serían tomados muy en cuenta por la legislación agraria que se dictaría en lo subsecuente.

Es loable que los forjadores del Plan de Ayala, hayan previsto que era indispensable que los núcleos de población, podríamos decir que antes que tierras que cultivar necesitan una superficie territorial donde se asiente la población, donde ésta tenga no sólo la casa de cada uno de los habitantes, sino también calles, un templo, las construcciones dedicadas a los asuntos municipales y en especial las escuelas para los niños. Y como en el mismo Plan no sólo se conforma con los fundos legales para esos núcleos de población sino que también como en la época de la Colonia, se preocupa porque la población tenga los terrenos para campos de sembradura y de labor, queriendo decir con esto a nuestro entender, la tierra para el pastero del ganado; terrenos para colonias, y todos los necesarios para la prosperidad de la población.

Ideas tan acertadas serían establecidas ya como artículos en la Ley de 6 de Enero de 1915. Por eso consideramos que el Plan de Ayala es el verdadero precursor de la Reforma Agraria. Claro está que era necesario la intervención del legislador para dar cuerpo a estas ideas, que juntamente con otras como las proclamadas en Plan Villistas; en las ideas expuestas por los Diputados Licenciados Luis Cabrera y José Natividad Macías, el 3 de Diciembre de 1912, ante la Cámara de Diputados, en su Proyecto de Ley Agraria, para la reconstitución de ejidos para los pueblos, etc.

---

(37) Manuel Fabila Ob. Cit. Pág. 216.

## CAPITULO II

### LA ZONA DE URBANIZACION

- 1.—Naturaleza Juridica de la Zona de Urbanización.
- 2.—Origen Legal.
- 3.—Procedimientos.
- 4.—Régimen de Tenencia de la Zona de Urbanización.
- 5.—Privación y Adjudicación de solares urbanos.

## 1.—NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION.

Como la zona de urbanización en los ejidos en principio participa de la misma naturaleza del propio ejido, en el sentido de estar fuera del comercio, lo que sucede mientras no se dicta la resolución presidencial que ordena se expidan los títulos de solares urbanos y siempre que se han cumplido debidamente con los requisitos respecto de los tenedores de esos solares urbanos.

Sobre la naturaleza de la propiedad ejidal, nos indica el Doctor Lucio Mendieta y Núñez que por vez primera se estableció acerca de la propiedad que proviene de la aplicación de leyes agrarias, en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierra Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, al decir que: "La ley que comentamos estableció, en realidad la propiedad comunal de los pueblos sobre las tierras del ejido, con posesión y goce individual de lotes, pues además de las limitaciones señaladas al derecho de propiedad, incluso al ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de pérdida de ella en caso de que la dejara sin cultivo durante un año, sin causa justificada". Agregando más adelante que "La propiedad comunal de la tierra por cuanto es el pueblo el núcleo de población, el que tiene la nuda propiedad; pero goce individual de las fracciones de esa tierra con obligación de cultivarlas y sin poderlas enajenar o gravar en forma alguna. Es esta una vigorosa orientación hacia la socialización de la tierra que se advierte con mayor claridad en los preceptos de la Ley que comentamos y en otras leyes que sujetan a los ejidatarios, a vigilancia y control constante por el Estado, en lo que se refiere a cultivos y aprovechamientos de bienes ejidales". (1)

---

(1) Dr. Lucio Mendieta y Núñez Ob. Cit. Págs. 226-228.

Nosotros también estamos de acuerdo con la afirmación del tratadista mencionado, ya que desde la expedición de la Ley que se cita los núcleos de población que son restituidos o dotados se considera que son propietarios de todos los bienes agrarios que se les conceden. En efecto la Ley que se viene mencionando expresa en su artículo 1o. que: "Ejecutada la resolución presidencial que concede dotación o restitución de tierras o el decreto que haya creado o cree un centro de población agrícola en aquellos lugares en que por disposición de la Ley no haya sido procedente dictar la restitución o la dotación, la corporación de población beneficiaria adquirirá la propiedad comunal de los bosques, aguas y tierras comprendidas en aquella resolución o decreto; pero respecto de las tierras, únicamente mientras son repartidas en los términos de la presente ley.—En todo caso, serán inalienables los derechos que adquiera la corporación de población y por lo tanto no podrá en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte, derecho alguno sobre los bienes ejidales o la repartición de las tierras, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos, que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto". (2)

Y el artículo 14 de la Ley en cuestión expresa que para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de 6 de Enero de 1915 y en la parte final del párrafo noveno del artículo 27 Constitucional, la Comisión Nacional Agraria mandaría formar proyecto de división y adjudicación de los terrenos ejidales. El artículo 15 nos dice de la división de los terrenos ejidales en parcelas. El artículo 18, dispone de la entrega de las parcelas. Igualmente el artículo 20 señala que serán inalienables los derechos de propiedad sobre la parcela ejidal, que por tanto serían inexistentes cualquiera acto, operación o contrato que, bajo cualquier forma o título, se hubieran efectuado. No se podría arrendar, hipotecar o en general, desprenderse del disfrute del lote a título gratuito u oneroso. Por este último precepto se considera como de propiedad del ejidatario la parcela que se le adjudica, pero con la misma naturaleza que el núcleo de población tiene sobre todos los bienes del ejido.

A diferencia de lo aseverado por el maestro y Doctor Lucio Men-

---

(2) CATECISMO AGRARIO, de Julio Cuadro Caldas. Pág. 95.

dieta y Núñez, el que considera que esta ley solamente concede al ejidatario la posesión y goce individual de los lotes, con las demás limitaciones que le impone la ley al ejidatario con respecto a su parcela. El pueblo dice el Profesionista, es el que tiene la nuda propiedad o sea que simplemente tiene la propiedad sobre los bienes ejidales ejercidos por la masa de ejidatarios, "sobre la que pesa la servidumbre personal, o el derecho real de usufructo". Cuando existe el usufructo, nos dice el diccionario, "que consiste en el goce y disfrute de la cosa, solo le queda al propietario el jus abutendi o derecho de disposición. Como dice Collín y Capitán, esto es muy poco y por eso se le califica de nudo propietario, o sea, de propietario despojado de las ventajas principales de la propiedad". (3)

Entonces si el núcleo de población ejidal sólo tiene el derecho de propiedad pero no el de goce y disfrute de las tierras, está reconociendo dicho autor que este núcleo de población es propietario de las tierras ejidales así como de las aguas que le hayan sido otorgadas, ya que solo tiene la nuda propiedad. Esta afirmación en nuestro concepto, no es del todo cierta porque en materia agraria sufre cambios o modificaciones. Pues no siempre todas las tierras y aguas del ejido son fraccionadas para adjudicarse a cada uno de los ejidatarios ni son las únicas con que cuenta un ejido, sino también aquellas que son cultivables, como las de pastos y cubiertas con monte, los que en el caso se consideran de la comunidad y explotadas por todo el núcleo de población. Entonces aquí encontramos que el ejido no sólo tiene la nuda propiedad sino también el goce y usufructo de estos elementos.

Por su parte la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, al analizar la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales de que tratamos dice que ya con anterioridad se "había dictado la Circular número 28 del 1o. de Septiembre de 1921 por la Comisión Nacional Agraria, señalando el régimen interior a que habría de sujetarse el aprovechamiento de ejidos; esta Circular dijo que por "pueblo deberá entenderse las expresadas agrupaciones de población (las categorías políticas)"; se intenta hacer una fundamentación del Derecho de Propiedad de los Ejidos y la Regla número 2 de la Circular 28 dice que "De acuerdo con las Leyes Coloniales relativas y con el artículo

---

(3) Diccionario de Derecho Privado. Edit. Labor, S. A. Pág. 2773.



27 de la Constitución Federal el Derecho de Propiedad sobre los Ejidos que las agrupaciones de población genéricamente llamadas pueblos vienen teniendo desde antes de la Revolución, y sobre los que les han sido o les fueron dados en virtud del Derecho general del 6 de Enero de 1915 y del citado artículo 27, corresponde fundamentalmente a la Nación, representada en este caso por el Gobierno Federal; pero el dominio, o sea el ejercicio efectivo del expresado Derecho de Propiedad sobre los unos y los otros, o sea el Derecho de intervenir en la enajenación, que la Nación se reserva para evitar que los pueblos los pierdan por contrato, por prescripción o por cualquier otro título, y el dominio útil, o sea el derecho de usar y disfrutar de ellos que dichas agrupaciones tendrán a perpetuidad, conforme a las leyes relativas". (4)

En el párrafo transcrito, la Doctora Martha Chávez P. de Velázquez reseña que históricamente con la Circular número 28 antes mencionada tanto los bienes agrarios que ya tenían los pueblos desde antes de que entrara en vigor la Ley de 5 de enero de 1915 así como el artículo 27 de la actual Constitución Federal, así como los que ya se les restituyen o dotan, fundamentalmente corresponden a la nación, representada por el Gobierno Federal, ejerciendo un dominio directo que se traduce en evitar que los pueblos los pierdan por alguno de los actos que entran dentro del comercio. Y el dominio útil o sea el derecho de usar y disfrutar corresponde a perpetuidad a los pueblos.

La realidad diremos que el dominio directo que ejercita o tiene el Estado, lo tiene sobre todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, es exactamente como lo tienen todos los Estados del mundo. De modo que no hay nada nuevo en esto. Pero el Estado Mexicano, no sólo vigila la propiedad de los pueblos con ejidos y con bienes comunales no para que no enajenen sus bienes sino para cumplir y hacer cumplir las leyes de la materia, cabalmente como lo establecen los artículos 138 y 139 del Código Agrario en vigor, Ley Reglamentaria Constitucional por derivar del mismo artículo 27 Constitucional.

De todo lo expresado anteriormente llegamos a la conclusión que

---

(4) Ob. Cit. Págs. 234-235.

todos los pueblos con ejidos sí son propietarios de sus bienes ejidales, lo mismo que un pequeño propietario de su propiedad, ya que ambos tienen un dominio útil sobre sus bienes, unos bajo una modalidad y otros establecidos por otro tipo de modalidad. Además estas modalidades impuestas a la propiedad vinieron a explicar con posterioridad la necesidad de que se impusieran ya que la propiedad no subsiste por sí sola o para su propietario sino para la sociedad, para la que se tiene que producir, para la que hay que tomar en consideración, por eso se ha considerado que la propiedad desempeña una función social y, ésta tanto la podemos hallar en la pequeña propiedad, como en la propiedad ejidal o en la propiedad comunal.

El tratadista Licenciado Angel Caso, tratando sobre la función social de la propiedad, textualmente cita a Compté cuando éste dice: "La propiedad es una función social. Nosotros decimos, agrega Aznar: La propiedad tiene una función social. En el tondo él y nosotros decimos lo mismo... El que llamamos propietario no es más que un administrador es un funcionario... La diferencia no está en la teoría sobre la propiedad, sino en la teoría sobre la Divinidad... el propietario es un funcionario de la sociedad". (5)

Y agrega por su parte el citado autor Licenciado Angel Caso. "Este concepto del jus utendi et abutendi romano en nuestro derecho positivo es ya cuestión histórica, para honra de México y del reformador de esa absurda y antisocial legislación, Venustiano Carranza".

Por tanto, los pueblos con ejidos si son propietarios de sus tierras, aguas y montes que por una resolución presidencial se les entregan, pero esa propiedad esta fuera del comercio, precisamente porque tiene una función social que desempeñar, el de producir, pues de otra manera si la tierra ejidal se pudiera enajenar, seguramente que nuevamente se formarían los grandes latifundios tan nefastos y negativos para los campesinos mexicanos que a la larga quedarían sin tierras, si les permitieran enajenar sus tierras ejidales o a los pequeños propietarios que les permitieran adquirir más tierras de las 100 hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras, pues entonces también se formarían los grandes latifundios. Del mismo modo que si se

---

(5) Derecho Agrario del Lic. Angel Caso. Pág. 196.

permitiera enajenar los bienes comunales de los pueblos, pues estos quedarían sin su patrimonio de la misma comunidad, que en realidad lo es todo para el progreso de esas comunidades.

De estas últimas disquisiciones participan los mencionados Doctores en Derecho Agrario, Martha Chávez P. de Velázquez, el maestro Don Lucio Mendieta y Núñez, así como otros tratadistas eminentes mexicanos sobre la materia de Derecho Agrario.

Si la naturaleza del ejido es que dichos bienes están fuera del comercio, también la zona de urbanización de un ejido así como la de los bienes comunales, también están fuera del comercio. Actualmente los artículos del Código Agrario nos indican acerca de estas características así el artículo 138 dice que: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".—Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen en favor de comunidades. Y el 139 complementa lo anterior por cuanto a los procedimientos y las autoridades y órganos que pudieran intervenir para despojar de sus bienes a los pueblos agrarios al decir que: "Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier actos de las autoridades municipales, de los Estados o Federales, así como los de las autoridades judiciales federales o del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, si no están expresamente autorizados por la Ley".

Mientras los bienes agrarios de los núcleos de población están bajo el régimen ejidal esos son los lineamientos a que se tienen que sujetar, porque podría ser que fueran expropiados y pasan otro régimen distinto de derecho. En cuanto a las zonas de urbanización también participan de esa misma naturaleza pero en principio como ya lo apuntamos, como más adelante también lo aclararemos. Las zonas de urbanización son por tanto, también bienes de un ejido y por lo mismo, lo repetimos están fuera del comercio aunque con posterioridad dejan de estarlo.

### 3.—ORIGEN LEGAL.

Las zonas de urbanización no siempre es necesario crearlas, pues cuando un núcleo de población que solicita la restitución, la dotación de ejidos o la ampliación, lo más común es que cuenten con su fundo legal donde se asiente el caserío de su pueblo. Pero cuando se trata de crear un nuevo centro de población ejidal, entonces ineludiblemente es necesario también la creación de la zona de urbanización de este ejido.

La zona de urbanización tiene su origen en una resolución presidencial que por ser dictada por el Presidente de la República, es por eso que se llama como se apunta. Sin embargo en el artículo 33 del Código Agrario no se menciona de las resoluciones presidenciales que crean esas zonas de urbanización, pero siendo este alto funcionario la suprema autoridad en materia Agraria, es por eso que puede dictar una resolución creando una zona de urbanización, porque todo esto lo ejecuta en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 27 Constitucional cuando dice que a los núcleos de población que carezcan de las tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Entonces al dotar de tierras a un ejido, también se le conceden tierras al núcleo de población para la zona de urbanización.

De este ejemplo tomamos la Resolución Presidencial de fecha 29 de Noviembre de 1967 (6) por la que se concede a los vecinos solicitantes del poblado denominado Rancho de Corona, Municipio de Ameca, del Estado de Jalisco, por concepto de ampliación definitiva de ejido una superficie de 473 hectáreas, 78 áreas y 38 centiáreas, de las que con 320 hectáreas de temporal se formarán 16 parcelas de 20 hectáreas cada una, con 100 hectáreas de terrenos de riego se formarán 10 parcelas de 10 hectáreas cada una. En total 26 parcelas con las anteriores, para igual número de capacitados que consideró la citada Resolución Presidencial. De las tierras que aun restan se destinaron

---

(6) Diario Oficial No. 39, Tomo CCLXXXVI, de fecha 9 de Febr. 1968.

23 hectáreas, 80 áreas y 47 centiáreas de terrenos mencionados para ampliar la zona de urbanización del poblado de que se trata. Y las 29 hectáreas de terrenos restantes, así como 97 áreas y 91 centiáreas, para los usos colectivos de los 32 capacitados que arrojó el censo, decretándose al efecto la expropiación de todos los terrenos que fueron señalados por esta ampliación.

Previamente la citada resolución presidencial expresa en su Considerando Segundo que las parcelas se repartirán mediante la selección que se haga de los capacitados en asamblea general de ejidatarios, atento a lo dispuesto por el artículo 85 del Código Agrario en vigor, por lo que una vez hecho esta selección y repartición de parcelas quedaron con sus derechos a salvo o capacitados a los que no les tocó parcela, que sumados a los 26 con parcelas suman 32 ejidatarios y campesinos y son los que también disfrutarán de las 29 hectáreas 97 áreas y 91 centiáreas, en forma colectiva.

Más adelante agrega esta resolución en su punto Cuarto Resolutivo que se dejan a salvo los derechos de los 6 capacitados que no alcanzaron parcela, por cuanto se refiere a terrenos para uso individual, a fin de que promovieran lo que mejor conviniere a sus intereses con arreglo a la ley.

Entre los preceptos que aduce la Sentencia del Presidente de la República que venimos glosando para conceder tierras y aguas al poblado Rancho de Corona, del Estado de Jalisco están la fracción X del artículo 27 Constitucional y con apoyo además en los artículos 50, 52, 57, 59, 60, 61, 62, 75, 76, 80, 81, 97, 1o. transitorio y demás relativos del Código Agrario según se dice en este mismo documento.

Los artículos que se citan en general se refieren a conceder tierras a los poblados como en el caso del que tratamos, pero el que concretamente se refiere de que además de las tierras y aguas que se conceden a un pueblo para usos agrícolas, están o deben concederse para otras necesidades que los núcleos de población son indispensables para su desarrollo armónico. Por eso el artículo 80 del Código Agrario es citado por esta resolución, el que dice que: "Además de las tierras de cultivo o cultivables a que se refieren los artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán: I.—Los terrenos de agos-

tadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate; II.—La superficie necesaria para la zona de urbanización, y III.—Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, una para cada escuela rural”.

Por todo lo que hemos expresado llegamos a la conclusión que por una resolución presidencial de dotación de ejidos, de restitución de tierras o de ampliación de ejidos, se concede además de las tierras de cultivo o cultivables, las necesarias para los usos colectivos para el núcleo de población, para las parcelas escolares y desde luego para la zona de urbanización donde se ha de asentar los ejidatarios por medio de sus casas que construyan en estas zonas para vivir.

También por las resoluciones presidenciales exclusivamente dictadas en el caso se crean las zonas de urbanización de los ejidos, esto sucede cuando ya el núcleo de población tiene tierras y aguas por concepto de ejido y no tiene una zona de urbanización o es necesario ampliársela para satisfacer a los nuevos ejidatarios que se van a radicar en el núcleo de población ya creado, o para los familiares de los ejidatarios.

Una de estas resoluciones dictadas por el Ejecutivo Federal, es la de fecha 25 de Julio de 1951, que en su punto Resolutivo Primero ordena: “PRIMERO.—Segréguese del ejido de Santa Isabel Tola (Antigua Tenoxtitlán), Delegación de Gustavo A. Madero, del Distrito Federal, la superficie de 110, 393.37 m2. ciento diez mil trescientos noventa y tres metros cuadrados treinta y siete centímetros cuadrados, destinados a la ampliación de la zona urbana del propio núcleo de población y que se localizarán de acuerdo con el plano aprobado por el Departamento Agrario, que comprende la lotificación de los solares”.

“SEGUNDO.—Expídanse 212 doscientos doce certificados de Derechos a Solar Urbano, de los cuales 210 doscientos diez son para familiares de ejidatarios y personas ajenas al ejido, 1 uno para Campo Deportivo y 1 uno para el Jardín”.

Entre los artículos que cita esta resolución y se apoya para disponer sobre la ampliación de la zona de urbanización de este poblado,

están los artículos 175, 177 del Código Agrario en vigor y demás relativos. (7)

En efecto el artículo 175 del Código Agrario vigente se refiere a la creación de una zona de urbanización, al decir que: "ART. 175.—Las zonas de urbanización concedidas por resolución presidencial a los núcleos de población ejidal, se deslindarán y fraccionarán reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad y las destinadas a preveer el crecimiento de la población, de acuerdo con los estudios y proyectos que apruebe el jefe del Departamento Agrario".

Todavía encontramos un tercer caso respecto del origen legal de las zonas de urbanización y es cuando existe una zona de esa naturaleza y que a su vez esté ocupando tierras del propio ejido, en estos casos el Código Agrario está previendo la forma de resolver el problema al decir "ART. 176.—Cuando una población ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia y de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si el Departamento Agrario lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial, a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización".

En este precepto está por tanto, previendo cuando el núcleo de población no tiene ni fundo legal ni tampoco zona de urbanización pero sin embargo el caserío está dentro de los terrenos del ejido, entonces se procede a la creación de la zona de urbanización, con lo cual seguramente se trata de resolver tanto sobre el fundo legal como de la misma zona de urbanización.

### 3.—PROCEDIMIENTOS.

"En su acepción más general, la palabra proceso, significa un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que se suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinada relación..." (8) Según cita que toma del Diccionario de Derecho Procesal Civil, del Licencia-

---

(7) Diario Oficial No. 31 de fecha 7 de Diciembre de 1951.

(8) Ob. Cit. Pág. 19.

do Eduardo Pallares, el Licenciado Leovigildo Miranda Torres, en su Tesis denominada "Reestructuración del Proceso Agrario. Agregando que el "proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional... es la serie de actos del Juez y de las partes y aún de terceros, encaminados a la realización del Derecho Objetivo". (9), según citas que menciona en la Tesis señalada el mismo sustentante de la obra Instituciones de Derecho Procesal Civil, de los maestros José Castillo Larrañaga y Rafael de Pina. Agregando más adelante y en relación a la misma obra de estos autores que El Procedimiento se refiere "A las actividades con que el Juez cumple la función Jurisdiccional están sujetas a un rito más o menos riguroso y solemne, que obliga al titular del órgano Jurisdiccional, a las partes y a cuantos intervienen en el proceso... expresa la forma exterior del proceso, la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben sujetarse". (10)

Entonces en los procedimientos o en los diferentes procedimientos, donde el Juez cumple con la función Jurisdiccional, en que las partes están sujetas a un rito que obliga a el titular del órgano o sea al Juez o puede ser un Tribunal, lo mismo que a las partes, encontramos una actividad generadora de actos jurídicamente encaminados a la pretensión de una resolución que al efecto dicte el titular de dicho órgano.

En materia agraria hay también en los procesos ese conjunto de fenómenos que originan una actividad generadora de actos jurídicamente relacionados unos a otros, que para ser válidos en cada procedimiento necesitan estar revestidos de las formas y de los ritos que para cada uno señala la ley.

Y para iniciar estos o los procedimientos en Derecho Agrario es necesario iniciar la acción correspondiente, así tenemos "acción de restitución, de dotación, de ampliación, de reacomodamiento, de creación de nuevos centros de población agrícola, de inafectabilidad y otras varias de menor importancia que se derivan del ordenamiento citado". (11)

---

(9) Tesis Cit. Pág. 19.

(10) Tesis Cit. Págs. 30-31.

(11) Tesis Cit. Pág. 38.



Entre esos procedimientos de menor importancia a que se refiere el autor que citamos entre otros nada menos que están, los de expropiación y segregación. Que son tan importantes que por ellos se crean las zonas de urbanización y que inclusive pueden dar estos procedimientos, fin a un ejido extinguiéndolo. Lo que pasa que el Derecho Agrario como está en constante evolución, éste va progresando y por lo mismo las instituciones se van perfeccionando.

El procedimiento para la creación de una zona de urbanización cuando al núcleo de población se dota de ejidos, propiamente no lo hay, sino que el procedimiento que se sigue es el de restitución, de dotación o ampliación de ejidos y el de nuevos centros de población, cuando al mismo que se dota de ejidos una parte de la superficie se dedica a la zona de urbanización.

Tanto la restitución como la dotación y la ampliación de ejidos, siguen un procedimiento de dos instancias. Y para los efectos de ese inciso solamente nos concretaremos a explicar brevemente los trámites seguidos en el caso de la dotación de la cual como hemos dicho, se deriva la zona de urbanización. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 217 del Código Agrario, la solicitud de restitución, dotación o ampliación de ejidos se presentarán por escrito ante el Gobierno de la Entidad Federativa, en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, debiendo ésta mandar copia de dicha solicitud a la Comisión Agraria Mixta. El Ejecutivo Local deberá mandar publicar y turnarla a la Comisión Agraria Mixta, dentro de un plazo de diez días; de no hacerlo así la Comisión iniciará el expediente con la copia que le haya sido remitida.

El artículo 218, explica que para que se tenga por iniciado un expediente de los antes mencionados, bastará que en la solicitud simplemente exprese la intención de promoverlo o de que se dicte el acuerdo de que se tenga por iniciado de oficio. El artículo 219, dispone que si la solicitud es de restitución, también por el procedimiento de dotación, es el caso de la doble vía, para que en caso de no proceder el primero se sigue por el de dotación. Y que la publicación que se haga de esta solicitud, surtirá efectos de notificación en el doble procedimiento, e iguales efectos tendrá respecto de los propietarios o usuarios de aguas destinadas al riego de las tierras afectables. La publi-

cción en el Periódico Oficial o Gaceta del Gobierno del Estado, donde está el núcleo de población solicitante de tierras y también de las fincas afectables, que es en el mismo lugar. Dicha notificación, dice el artículo 220, surtirá efectos para los presuntos propietarios que se van a afectar, dentro del radio de siete kilómetros de donde radique el poblado solicitante. Ordenando que además las Comisiones Agrarias Mixtas deberán notificar también a los propietarios de tierras o aguas afectables, por oficio que les dirijan a los cascos de las fincas. El artículo 221 expresa que si la solicitud es de dotación y antes de que se dicte resolución presidencial se solicita restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía de dotación y de restitución. En este caso se hará nueva notificación a los presuntos afectados. El artículo 224 indica que los Mandamientos de los Ejecutivos Locales, es decir sus fallos, señalarán la extensión total y la clase de tierras concedidas y la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se constituyen y el número de individuos cuyo derechos se dejan a salvo en su caso, así como las superficies para usos colectivos y para la parcela escolar; si las tierras son de riego, la cantidad de agua que les corresponda.

En las tierras para usos colectivos están las tierras señaladas para las zonas de urbanización.

El anterior procedimiento se complementa con lo dispuesto por los artículos del Código Agrario que en seguida se mencionan, así se tiene el artículo 232 que dice una vez publicada la solicitud, la Comisión Agraria Mixta procederá a efectuar la formación del censo agrario y pecuario del núcleo de población solicitante. En el plano se señalará la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste, las zonas de terrenos comunales, el conjunto de las propiedades afectables, la calidad de las tierras, los cultivos principales que las ocupan medio ambiente físico.

El censo agrario y pecuario, se levantará por la Junta respectiva integrada por un representante de la Comisión Agraria Mixta, otro por los solicitantes y otro por los presuntos afectados (art. 233). El representante de los solicitantes será designado por el Comité Ejecutivo Agrario, el de los propietarios, por mayoría de los mismos que tuvieren fincas afectables, dentro del radio legal de afectación. Desig-

nación de representantes que hará dentro del plazo que fije la Comisión Agraria Mixta que será dentro de los cinco días que se les fije y no después de veinte. El censo agrario incluirá a todos los individuos capacitados para recibir la unidad de dotación, especificando sexo, estado civil y relaciones de dependencia económica dentro del grupo familiar, ocupación u oficio, nombre de cada uno, las superficies de tierras que posean y el número de cabezas de ganado. La documentación será entregada a la Comisión Agraria Mixta dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se terminen los trabajos censales, la que podrá corregir en caso necesario.

Dentro de los quince días siguientes ese Organismo dictaminará si procede; dictamen que dentro de otros quince siguientes, lo pondrá a consideración del Ejecutivo Local y éste dentro de otros quince días dictará su fallo (artículos 237 y 238). Si en este plazo no hay fallo, se considerará que es negativo y se recogerá el expediente y se turnará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por conducto de su Delegado en la Entidad correspondiente. (artículo 239).

Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo legal, el Ejecutivo Local está facultado para recoger el expediente y dictar el mandamiento que juzgue conveniente, ordenando su ejecución, lo que se hará por conducto de la propia Comisión Agraria Mixta. Si el expediente es positivo, es decir concediendo tierras, las mismas se entregarán a los campesinos solicitantes. Si el expediente es negativo en el sentido de no conceder, también su ejecución se hará por la misma Comisión Agraria Mixta, publicando en la Gaceta o Periódico Oficial de la Entidad, en el sentido de que la solicitud de ejidos no procedió y la publicación que surte efectos de notificación, se agrega al expediente con lo que se da por terminada esta primera Instancia. Y tanto en caso de ser positivo o negativo el expediente así como cuando haya habido dictamen tanto de la Comisión Agraria Mixta como del Gobernador, una vez ejecutado el Mandamiento Gubernamental, aquel organismo por oficio del Presidente de la Comisión Agraria Mixta que es el mismo Delegado del Departamento Agrario el que desempeña estas funciones por ley, nombramiento que se le extiende por el Gobernador del Estado, turna o remite ese expediente a la Delegación del citado Departamento Agrario, que el mismo Delegado Agrario se ha-

ce cargo, quien de acuerdo en lo dispuesto en el artículo 241, recaba todos los informes que sean necesarios para completar el expediente en caso necesario. Y el propio Delegado con su informe reglamentario, el que tiene su opinión, remite dicho expediente a las Oficinas Centrales del citado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con cuyo procedimiento se inicia la segunda Instancia.

Todavía durante el procedimiento de la primera instancia, dice el artículo 242, la Comisión Agraria Mixta dará aviso al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización del envío de sus dictámenes al Ejecutivo Local y de los casos en que éste no dicte mandamiento oportunamente.

Sobre el anterior precepto hemos de decir que los Delegados no cumplen con este requisito, porque como están nombrados Presidentes de las Comisiones Agrarias Mixtas en su respectiva Entidad, al Gobernador le es fácil removerlo de ese cargo y de paso del de Delegado, con lo cual puede suceder que dicho funcionario sea cesado, lo bajen de categoría a simple empleado o bien lo manden a otro Estado.

El artículo 244 dispone y como ya lo apuntamos que en caso de ser negativo el expediente, además de publicarse que se ha dictaminado negativamente la solicitud respectiva, se comunicará la negativa al núcleo de población solicitante del Comité Ejecutivo y a los propietarios presuntos afectables. El artículo 245, ordena que si se dan tierras, estas al entregarse se deslindarán por el comisionado de la Comisión Agraria Mixta, diligencias a las que asistirán además de los beneficiados quienes en el momento de la ejecución nombrarán su Comisariado Ejidal, los propietarios afectados. Y a partir de la diligencia de posesión (artículo 246) el núcleo de población será poseedor de esas tierras y aguas, para todos los efectos legales. Diligencia que será notificada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, con la publicación en la Gaceta del Estado donde estén las tierras afectadas, si son en varios Estados, la publicación también se hará en esos Estados.

Y los artículos 248 y 249 del Código Agrario, menciona en caso de haber cosechas, el plazo que se da a los dueños para levantarlas y para que las tierras sean entregadas a los ya ejidatarios.

En este primer procedimiento o de primera instancia en la dotación que hemos mencionado, así como también la ampliación, las partes pueden presentar pruebas y alegatos para sostener su derecho, pues ya el artículo 243 dispone que los propietarios presuntos afectados pueden o podrán ocurrir por escrito ante la Comisión Agraria Mixta, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante el trámite del expediente hasta antes de que se dicte Mandamiento, si es con posterioridad, estos alegatos se enviarán juntamente con el expediente al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El procedimiento es por tanto contencioso, porque no solamente tienen derecho a presentar pruebas, alegatos y toda clase de documentos para probar su derecho a no ser afectado el propietario, sino también los solicitantes para impugnar cualquier prueba que sea contraria a sus intereses, inclusive en contra de lo que dictamine la misma Comisión Agraria Mixta.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, al analizar el contenido del Reglamento Agrario de fecha 17 de Abril de 1922 dice entre otras cosas en cuanto al procedimiento nuevo que introduce esta disposición: "...En efecto, el procedimiento que había sido hasta entonces puramente administrativo, expropiatorio por lo que respecta a los propietarios de las fincas y de simple relación de trámites entre los núcleos de población solicitantes y las autoridades agrarias, se transformó en una verdadera contienda judicial ante las autoridades administrativas". (11)

Y comentando el actual procedimiento que se sigue en el Código Agrario en vigor dice: "Los propietarios afectados y los solicitantes pueden presentar pruebas y alegatos desde que empieza la tramitación del expediente hasta antes de la resolución provisional". (12)

Como notamos de las anteriores transcripciones tanto se dice expropiación como de afectación que respecto de las propiedades le son tomadas a los propietarios para los núcleos de población a quienes se les conceden ejidos. Ya también al efecto la eminente catedrática y Doctora Martha Chávez P. de Velázquez, con acierto comenta sobre estos dos términos en su obra que ya con anterioridad hemos citado cuando en la fracción X del artículo 27 Constitucional se menciona de la expropiación y en la fracción XIV de ese precepto se dice afec-

---

(11) El Problema Agrario en México. P. 206 Edic. 1964.

(12) Ob. Cit. Pág. 355.

tados. Claro que en nuestro concepto, la afectación en materia agraria implica en el fondo una expropiación, pero donde hay un procedimiento contencioso. En cambio la afectación de carácter puramente administrativa, el procedimiento no lo es en ese sentido por cuanto la voluntad del Estado se impone de una manera unilateral. Entonces por este procedimiento de afectación de tierras se crea el Ejido y una parte de la superficie de estas tierras son para la zona de urbanización.

El otro procedimiento que se sigue para la creación de zonas de urbanización cuando el Ejido ya está creado, es segregando una parte de esas tierras para dedicarlas a la misma.

Este procedimiento es en única instancia o sea de carácter puramente Federal, porque estando ya creado el Ejido, siendo este de la competencia exclusivamente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del Presidente de la República, solamente estas autoridades podrán resolver acerca de la creación de la zona de urbanización.

Durante los trámites de esta segregación, se dan todos los antecedentes respecto de la creación del Ejido, como la fecha de la o las resoluciones de dotación o ampliación de ejidos, si ya existen zona o zonas de urbanización del ejido; la superficie de tierras concedidas así como la calidad de las mismas, la cantidad o volumen de agua concedidas. Si la o las zonas de urbanización creadas tienen el espacio suficiente para un campo deportivo, etc.

Como antecedente en relación a la creación de una zona de urbanización por segregación, se tiene la Resolución Presidencial que citamos en el inciso 2 de este capítulo, referente al poblado de Santa Isabel Tola (Antigua Tenoxtitlán), Delegación de Gustavo A. Madero, del Distrito Federal, que empieza diciendo: "VISTO para resolver en única instancia el expediente de ampliación de zona de urbanización del poblado..., el ya mencionado.

En el apartado siguiente de esta resolución de fecha 27 de Junio de 1951, que es Resultando Primero, dice de los antecedentes de anteriores resoluciones presidenciales de dotación y ampliación de ejidos. En el Resultando Segundo expresa lo referente a la Resolución Presidencial por la cual se formó la zona de urbanización de este ejido, y

en su segundo párrafo textualmente indica: "Como la zona urbana con que cuenta el poblado de referencia no es suficiente para todos los vecinos del mismo, el Departamento Agrario estimó necesario intervenir para la ampliación de dicha zona, así como para llenar los requisitos indispensables y legalizar el cambio de régimen jurídico de los terrenos ejidales de la ampliación mencionada y para la constitución y distribución de los solares correspondientes".

Del párrafo anteriormente transcrito se desprende que este expediente está iniciado de oficio, agregando nosotros que además por este procedimiento también se pueden iniciar zonas de urbanización a petición de los ejidatarios interesados.

También es interesante resaltar que las superficies de terrenos dedicados a zonas de urbanización aunque participan en principio como lo hemos asentado anteriormente, de la misma naturaleza del ejido, ya la situación jurídica de esos terrenos es diferente por cuanto ya no son tierras de cultivo, sino dedicadas a la construcción de casas para cada uno de los ejidatarios, sus familiares y de todas aquellas personas que deseen avecindarse, siempre que sean de buena conducta útiles a la comunidad y que como requisito esencial que sean admitidos por la Asamblea General de Ejidatarios.

En el Resultando Tercero se expresa que el levantamiento de la ampliación de la zona del poblado de que se trata, comprendiendo 226 solares de los cuales fueron 224 para cada habitación, uno para campo deportivo y uno para jardín, asignándole a cada solar una superficie de 282.25 metros cuadrados. Igualmente se señala la superficie que queda destinada para calles, y demás servicios públicos.

En el mismo Resultando Tercero de la Resolución Presidencial se sigue diciendo que en la Asamblea General de Ejidatarios que se llevó a cabo el 26 de Marzo de 1950, de la cual se levantó el acta respectiva que corre agregada al expediente, con la intervención de los miembros del Comisariado Ejidal, del Consejo de Vigilancia del mismo del Sub-Delegado del Departamento del Distrito Federal, del Procurador de la Confederación Nacional Campesina, del Representante de la Delegación Agraria y de la mayoría de los ejidatarios, se acordó fijar los solares destinados, ajenas al ejido el valor de \$ 5.00 por metro cuadrado y pa-



ra los que se adjudiquen a familiares de ejidatarios de \$ 2.80 el metro cuadrado, debiendo cobrarse su importe en 48 mensualidades, lo que se aprobó en dicha Asamblea. Dándose a continuación el nombre de los beneficiarios, la superficie en metros cuadrados, el valor por metro cuadrado y la cantidad a pagar por cada uno de los beneficiados.

La lista que comprende esta resolución del Presidente de la República, en aquel entonces, el Licenciado Miguel Alemán, comprende el nombre de 210 individuos que conforme a la depuración censal para la aplicación de solares urbanos se llevó a cabo el 30 de Marzo del propio año de 1950, se llegó a la conclusión de que requieren solar una mayoría de los familiares de los ejidatarios por razón de necesidad, reservándose parte de los solares no ocupados para reserva.

En el Resultando Cuarto, se puntualiza que en el respectivo Oficio, el Delegado del Ramo emitió su opinión en el sentido de que era procedente la ampliación de la zona de urbanización.

En la Segunda parte de la Resolución Presidencial que comentamos o sea en la parte Considerativa en la que sólo se menciona un Unico Considerando, se dice que teniendo en cuenta las necesidades de hogar de los nuevos campesinos, de que no tienen solares y casas en la zona de urbanización de la dotación ejidal, de que hay la superficie apropiada y de todos los demás trabajos administrativos y técnicos fueron examinados y aprobados y con fundamento en los artículos 175 y 177 del Código Agrario y demás relativos, procedía la ampliación de la zona urbana mencionada en al superficie que ya se había señalado.

En la Tercera parte de esta Resolución del Ejecutivo Federal de México, o sea en la parte resolutive dispone en su Primer Punto Resolutivo "Segréguese del Ejido de SANTA ISABEL TOLA... la superficie de 110.393.37 M2..." En el Segundo Punto Resolutivo la formación de los solares y de la adjudicación a los familiares de los ejidatarios y personas ajenas al ejido. En cuanto al punto Resolutivo Tercero, se dice de 14 solares vacantes. En el Cuarto ordena que se dejan a salvo los derechos de los individuos comprendidos en el caso previsto por el artículo 180 del citado Código Agrario, precepto mencionado que dice: "Deberán respetarse los derechos que legítimamente hayan adquirido personas que no formen parte del ejido sobre los solares y casas, siem-

pre que la fecha de adquisición sea anterior a la de la Resolución Presidencial”.

Este precepto lo consideramos acertado en aquellos casos en que no habiendo zona de urbanización legal, si existe de hecho con varios lotes y casas, a cuyos tenedores de solares reconoce por este precepto el Código Agrario, que deben respetarse esas posesiones.

El punto Resolutivo Quinto, dice de los Certificados de Derechos de Solares Urbanos. El Sexto ordena su inscripción en el Registro Agrario Nacional y su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como su notificación.

Como anteriormente indicamos, la creación de la zona de urbanización por este procedimiento, no implica una expropiación por cuanto se refiere a los derechos del núcleo de población sobre su ejido, sino simplemente un cambio de régimen legal dentro del mismo ejido, como lo es la superficie que se destina a zona de urbanización dentro del mismo ejido. El procedimiento no es forzoso ni tampoco de oposición porque lo solicitan los ejidatarios o se inicia de oficio por convenir así a los mismos ejidatarios. Tampoco es forzoso por cuanto el Estado lo imponga, sino más bien es de conformidad con los ejidatarios y las Autoridades Agrarias.

#### 4.—REGIMEN DE TENENCIA DE LA ZONA DE URBANIZACION.

El régimen jurídico a que está sujeta la zona de urbanización de un ejido, ya sea desde cuando se dota a un ejido o se forma con posterioridad, pero siempre por una Resolución Presidencial, es por su naturaleza semejante al de los demás bienes ejidales, como por ejemplo la unidad de dotación, a la parcela, a las tierras, aguas y montes, los dos primeros cuando no se ha fraccionado y los últimos no se han individualizado o permanecen colectivos en el sentido, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse cederse o transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que pretendan llevar a cabo en contravención a lo dispuesto por el artículo 138 del Código Agrario. Actos que serán inexistentes, según

reza el artículo 139, realizado por cualquiera de las Autoridades Federales Municipales, cuando los ejecuten en contravención a la ley o sea contraviniendo disposiciones del propio Código Agrario.

Lo anteriormente es válido a partir de la Resolución Presidencial que crea la zona de urbanización y el núcleo de población es titular de las tierras y de las aguas, de acuerdo con lo establecido por el mismo Código Agrario en su artículo 130, en el sentido de que a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor con las limitaciones y modalidades que el mismo Código preceptúa de las tierras y aguas que de acuerdo con la Resolución Presidencial se le entreguen. Esto cuando en la misma dotación, restitución o ampliación de ejidos se ha creado la propia zona de urbanización. Lo que también sucede en los procedimientos de única instancia o sea de carácter federal, cuando se crea un nuevo centro de población ejidal.

También es propietario el núcleo de población de la misma zona de urbanización en su conjunto cuando la Resolución Presidencial que la crea, no se ha lotificado ni tampoco se han dado los Certificados de Derechos a solares urbanos.

Cuando ya se ha fraccionado o lotificado una zona de urbanización ejidal y se da a cada uno de los ejidatarios, familiares de los mismos a personas ajenas al ejido pero que han sido admitidos, desde ese momento tenedor de un Certificado de Derecho de solar urbano, si es ejidatario, tiene los mismos derechos y obligaciones con respecto a la parcela no por cuanto debe cultivarse ya que el lote urbano no es para eso, sino para construir en él y vivir allí mismo, o sea para usar y disfrutar de él, pues dice el artículo 158 del Código Agrario, "Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y, en general, los que le corresponden sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables e inalienables. Y en los términos y haciendo uso de los derechos que se le conceden, tiene la facultad para designar heredero que le suceda en sus derechos agrarios, entre las personas que dependen de él económicamente, aunque no sean sus parientes.

En caso de que el tenedor de un Certificado de Derechos de solar urbano no sea ejidatario, ya sea familiar del mismo o persona a vecindada en la zona de urbanización, tiene los mismos derechos y obli-

gaciones del ejidatario, en cuanto se les deben expedir los Certificados de Derecho a solar urbano que garanticen la posesión, tanto a ejidatarios como no ejidatarios, y cuando cumplan con todos los requisitos fijados por el Código Agrario, se les expedirá el correspondiente título de propiedad, según lo dispuesto por el artículo 184 de este Ordenamiento Legal.

Al crearse la zona de urbanización hemos dicho que participa de la misma naturaleza que las tierras ejidales, solamente que estas son para cultivarse y las de las zonas de urbanización, son para construir y vivir en cada uno de los lotes que se asignen a los habitantes del lugar.

Otra de las consecuencias del cambio del régimen al régimen de zonas de urbanización de los ejidos, es en nuestro concepto que no siendo ya estas tierras cultivables su régimen fiscal ya no está sujeto a lo previsto por el artículo 196, porque entonces ya no hay la base para el cobro del impuesto predial tomando como punto de partida la cuota asignada que no podrá exceder del 5% de la producción anual respecto de las tierras ejidales, porque aquí ya no hay producción y lo que procede es que el cobro de estos impuestos lo hacen los Estados pero sin ninguna base, porque la tierra sigue siendo ejidal.

En tanto la zona urbana no salga del régimen ejidal, es claro que está reglamentada la superficie por lo dispuesto por el Código Agrario.

La situación de régimen ejidal a que está sujeta la zona de urbanización subsiste hasta que se dicta la Resolución Presidencial que la hacen entrar en el campo de derecho común. Sobre este particular dice el artículo Noveno del Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos: "Con los resultados de la primera inspección practicada después de transcurridos los cuatro años de la fecha de la ejecución de la Resolución Presidencial, el jefe del Departamento Agrario, oyendo la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario, dará cuenta al C. Presidente de la República, quien dictará Resolución en la que se ordene la expedición de los títulos de propiedad a los tenedores de Certificados de Derecho a Solar Urbano que hayan cumplido con las obligaciones que la ley establece, asignando en dicho fallo el nombre del adjudicatario, la superficie y colindancias de cada solar".

Cuando dice de las inspecciones practicadas transcurridos los cua-

tro años desde la fecha de la ejecución de la Resolución Presidencial, se refiere a las que se efectuarán anualmente durante los cuatro años siguientes a la fecha en que se ejecute la Resolución Presidencial que ordene expedir y adjudicar solares urbanos, vigilando además el pago del valor de los que hayan sido adjudicados a los no ejidatarios, practicando los correspondientes cortes de caja a la Tesorería del Comisariado Ejidal y haciendo que los fondos recaudados sean depositados en la Agencia más próxima del Banco Nacional de Crédito Ejidal.

Tal dispuestos son ordenados por el artículo Séptimo de ese Reglamento, puesto que de estas inspecciones depende saber si cada uno de los poseedores de solares urbanos han cumplido con sus obligaciones para reconocerles o consolidarlos en sus derechos, pues el artículo Sexto de este Reglamento ordena que "El Departamento Agrario deberá realizar periódicamente inspecciones en las zonas de urbanización, con el fin de comprobar el estado que guarden, en relación con los siguientes puntos:

I.—Si los terrenos correspondientes a calles, así como los reservados para plazas, jardines, parques deportivos, mercados y otros servicios públicos o comunales están invadidos por particulares o se destinan a otros usos o finalidades;

II.—La situación que guarda el solar adjudicado en posesión, indicando:

- a) Si conserva sus dimensiones originales.
- b) Si se ha construido, describiendo la construcción que exista y el tiempo que ésta tenga.
- c) Si está ocupado, desde que fecha y el número de personas que sucesivamente lo hayan habitado.

III.—El estado en que se encuentran los solares vacantes, tanto por lo que respecta a sus dimensiones como por lo que toca a las personas que los detentan y el uso a que los dedican".

En realidad y por lo que toca a los poseedores de Certificados y de sus respectivos lotes se trata de saber si han construido y han estado viviendo en los mismos. Y claro está también en lo demás que no se presente ninguna irregularidad, con el objeto de poder o estar en con-

diciones de que se dicte la Resolución Presidencial que dispone la adjudicación de solares y como consecuencia la expedición de los títulos de solares.

Por tanto, una vez transcurrido los cuatro años y que se hayan llenado los requisitos previstos, entonces se dictará la Resolución Presidencial que ordena la expedición de los títulos de propiedad de solares urbanos, acto a partir del cual los derechos sobre estos lotes entran dentro del campo del derecho común.

Sin embargo expresamente en ningún precepto del Código Agrario ni del Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos, se establece que al expedirse los títulos de solares urbanos, estos ya corresponden a la esfera del derecho común lo mismo que los lotes a que se refieren y que, en consecuencia ya pueden enajenarse por cualquier acto de comercio, pero de la lectura del artículo Décimo Primero del Reglamento que venimos comentando interpretado a contrario sensu se puede desprender que en efecto estos lotes cuando están amparados por títulos de propiedad ya están fuera del régimen ejidal al decir este precepto: "Son nulos de pleno derecho todos los actos de compraventa, arrendamiento, comodato y, en general, todos los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir todos o parte de los derechos sobre los solares urbanos, cuando se hayan realizado antes de haberse expedido el título de propiedad correspondiente". Lo que quiere decir, por tanto, que una vez con títulos de propiedad de los lotes mencionados estos ya se pueden enajenar.

Con anterioridad hemos expresado que los núcleos de población ejidal tienen la propiedad colectiva sobre los bienes comunales no fraccionados y ahora agregamos que también son propietarios de aquellos que de derecho son de la comunidad como las zonas de urbanización mientras no se lotifican, pero una vez lotificadas el usufructo de estos lotes corresponden a las personas ejidatarias o no, que se les han adjudicado y que tienen Certificados de Derechos de Solar Urbano.

En cuanto se adjudican en propiedad los lotes urbanos dándose a cada beneficiado un Título de Propiedad de dicho lote, estos, como ya antes lo dijimos entran al régimen de propiedad privada. En cambio los lotes vacantes seguirán bajo el régimen ejidal, hasta en tanto se

adjudiquen primero en usufructu y posteriormente en propiedad, hasta entonces dejarán de ser propiedad comunal.

Hay otros bienes que siguen siendo de propiedad colectiva a los que podemos dividir en dos tipos. Los Primeros son aquellos de carácter municipal, como las calles, los jardines, los parques, las plazas, las escuelas, los centros de salud. Los Segundos, son aquellos centros que desempeñan una función expresamente relacionado con el ejido, como son los almacenes, las superficies dedicadas a plantas, fábricas, o talleres, instalaciones de empaques o de concentración, clasificación o venta de productos, establecimientos comerciales del ejido.

Los inmuebles del primer grupo junto con las superficies de terreno, cuando la ley lo dispone pasan a formar parte del fundo legal del pueblo. Así nos dice el artículo DECIMOTERCERO del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos que: "Cuando la población ejidal se encuentre realmente asentada en la zona de urbanización estén organizadas las autoridades municipales, pasará a éstas el control de calles, plazas y demás sitios públicos sujetos a la jurisdicción de las mismas, quedando los solares vacantes sujetos a la competencia de las autoridades agrarias".

Respecto de las superficies con las construcciones del segundo grupo que senalamos, estos siempre pertenecerán al ejido como propiedad colectiva del ejido, y por tanto, estarán sujetos al régimen que establece el Código Agrario para los bienes agrarios.

Las Resoluciones Presidenciales de creación de zonas urbanas deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional, ya que sólo mediante su inscripción puede acreditarse la propiedad de esa zona por los núcleos de población ejidales, como lo dispone el artículo 335 del Código Agrario, lo que así debe ser ya que estos mandamientos presidenciales son como consecuencia de aplicar los preceptos de este Ordenamiento Legal, pues al efecto el artículo 334 dice que "La propiedad de tierras, bosques o aguas nacida en la aplicación de este Código, los cambios que sufra aquella de acuerdo con el mismo y los derechos legalmente constituidos". En la misma forma como lo dispone el citado Código Agrario en su artículo 338 fracción XI.



Igualmente el artículo 339 siguiente dice respecto de las inscripciones en los Registros Públicos de la Propiedad de los documentos que mencionamos pues expresa este precepto: "Cuando un título de los enumerados en el artículo anterior deba inscribirse, por disposición de este Código o de las leyes civiles, en los Registros Públicos de la Propiedad correspondiente, se hará la inscripción, sin causa de impuestos o derecho alguno".

Este precepto del Código Agrario en cuanto a zonas de urbanización se reglamenta específicamente al decir el Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos que: "Artículo Cuarto... VII Las Resoluciones Presidenciales de constitución de zonas de urbanización y de adjudicación de solares, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Organó Oficial de la Entidad Federativa en que esté ubicado el poblado beneficiado, así como inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente".

Entonces tanto las Resoluciones Presidenciales de zonas urbanas ejidales se inscriben además en el Registro Agrario Nacional, en los Registros Públicos de la Propiedad respectiva, figurando ya esto como antecedente para el futuro fundo legal del pueblo o de su ampliación. Igualmente se inscriben los títulos de propiedad de solares urbanos, ya para considerarse parte del fundo legal donde está situada la zona de urbanización o dentro del pueblo del cual forma parte.

## 5.—PRIVACION Y ADJUDICACION DE SOLARES URBANOS.

Es pertinente precisar que la privación de derechos respecto de los solares en las zonas de urbanización ejidal, sólo procede a partir del momento en que el titular de un Certificado de Derecho a Solar Urbano falta a sus obligaciones y mientras no se le expide título de solar urbano, porque en cuanto se le expide este documento, como ya está en el campo de derecho privado, ya no es competencia de los organismos agrarios privarlo de ese derecho de propiedad.

La privación de derechos del solar urbano tanto del ejidatario como de la persona que haya comprado ese solar, en el aspecto sustantivo podemos distinguir las causas señaladas en los artículos 182 y 183 del Código Agrario. Al efecto dice el citado artículo 182 que "El aban-

dono del solar durante un año consecutivo, dentro del término fijado para la adjudicación del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo el caso de fuerza mayor. El solar se declarará vacante y el núcleo de población podrá disponer de él, adjudicándolo preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar, vendiéndolo o dándolo en arrendamiento”.

En este precepto se establece que en caso de abandonar el solar durante todo un año, es causa de pérdida de este bien. Ello es debido a que si un solar se da a un ejidatario es para que inmediatamente construya en él, suponemos que aunque no viva en el mismo pero sí que se vea que el lote no está abandonado. Porque se entiende que a quien se le concede un solar siendo ejidatario y aunque no lo sea es porque tiene necesidad de él y en nuestro concepto no sólo debe levantar allí algún local donde pueda vivir porque si no lo hace quiere decir que no lo necesita por eso la disposición que se analiza de privarlo de los derechos de ese solar. Y el precepto solamente admite excepciones como en caso de fuerza mayor, por ejemplo que esté enfermo alojado en otra casa o internado en algún centro de salud o porque materialmente no tenga los medios económicos para levantar alguna construcción y pueda vivir en ese lote.

El Licenciado Manuel Hinojosa Ortiz a propósito del artículo 182 mencionado comenta que: “Los Comisariados Ejidales y los miembros del Consejo de Vigilancia tienen la obligación de denunciar los casos en que los solares urbanos estén abandonados y solicitar que se declaren vacantes. Los solares vacantes no podrán venderse cuando haya ejidatarios que carezcan de solar. Los ejidatarios también podrán denunciar la existencia de solares abandonados a las autoridades agrarias y municipales para que certifiquen la ausencia o falta de poseedor o titular del solar urbano”. (13)

Es conveniente aclarar que nosotros no estamos de acuerdo en la intervención de las autoridades municipales sin más ni más en el caso que se cita, solamente se puede justificar su intervención cuando las autoridades agrarias no quisieran certificar del abandono del o de los solares de los cuales se trata de decir que en efecto están abandonados.

Por lo demás sí consideramos oportuno la orientación que dá el

---

(13) Código Agrario, comentado por el Lic. Manuel Hinojosa Ortiz, P. 155.

citado profesionista por cuanto a quienes pueden denunciar el abandono de un solar.

El artículo 183 ya enunciado ordena que "Los compradores de solares que los abandonen antes de haber adquirido el dominio sobre ellos, no podrá reclamar la devolución de las cantidades que hayan entregado en el pago del precio, al núcleo de población".

Aquí también la sanción no es la pérdida de derechos sobre el solar del presunto comprador, porque no tiene ningunos sobre ese solar; porque no es ejidatario y como lo abandonó lo único que se hace no concederle precisamente derechos de posesión y después de propiedad, porque lo ha abandonado aunque haya pagado su importe total, lo cierto es que no tendrá que abandonarlo ni por un año ni por los cuatro, pagar su lote y además vivir en él.

En cuanto al procedimiento seguido para privar de derechos a las personas a quienes se les han adjudicado derechos sobre un solar urbano, es indispensable previamente mencionar lo que en forma general establece el artículo 169 del Código Agrario, al decir "El ejidatario perderá sus derechos sobre la parcela y en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, únicamente y en forma exclusiva cuando durante dos años consecutivos o más, falte a la obligación de trabajar personalmente su parcela, o de realizar los trabajos que le corresponde en caso de que su ejido se explote colectivamente".

En el caso de la sanción que prevee este artículo por la falta de cultivo de la parcela por el lapso que señala o el incumplimiento de obligaciones del ejidatario cuando se trabaje colectivamente la tierra da origen a la pérdida de sus derechos sobre la parcela, con excepción de los derechos que le corresponden sobre el lote urbano, como textualmente de "Los adquiridos sobre el solar...". Consideramos que en el caso de que ya se le haya expedido título de propiedad, entonces ya no se aplica el Código Agrario, porque ya no es competencia del Derecho Agrario.

En cuanto a que el ejidatario esté dentro del primer y cuarto año, gozando solamente de los derechos que le concede la Resolución Pre-

sidencial que le concedió derechos sobre el solar y que están garantizados por el Certificado de Derechos a Solar Urbano, entonces se rige exclusivamente por lo establecido por el artículo Décimoquinto del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, al establecer: "La privación de los derechos de posesión de solar urbano procederá:

I.—Cuando no se pague en la forma convenida el precio especificado;

II.—Cuando se abandone por más de un año;

III.—Cuando transcurridos cuatro años no se haya realizado la construcción y;

IV.—Cuando se haya incurrido en acaparamiento de solares en forma indirecta o por medio de interpósita persona".

Considerando la utilidad de las disposiciones agrarias de dar un patrimonio al ejidatario, el solar urbano lo mismo que la parcela son concedidas diríamos también como una dotación ampliatoria de su parcela, pero superficie que denominada solar será para que viva, por tanto para los ejidatarios no es aplicable la primera fracción de este artículo. Pero en cuanto a la segunda fracción, el abandono del solar por un año, lo que ya hemos explicado en que consiste, ya por un ejidatario o no, se le sanciona con la pérdida del solar. Lo mismo sucede cuando no construye su solar. Y por lo que se refiere a lo dispuesto a la fracción IV relativo al acaparamiento de solares, lo que puede suceder es la misma del acaparamiento de parcelas, por lo que en este caso para no caer en la sanción debe renunciar a uno de los solares. También en lo referente a tener solar por interpósita persona que es muy frecuente, en realidad no se ha sancionado o no se cumple con sancionar a los tenedores de dos o más solares, ello ocurre con los Directivos de los Comisariados, por lo que esta fracción en cuanto a este acaparamiento por los casiques de solares casi no se le ha puesto freno, consideramos que esto se debe a la falta de una mejor organización en la tenencia de esos solares.

El Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, en su artículo Décimosexto, nos indica que es el Presidente de la República la autoridad señalada para privar de derechos sobre un solar urbano,

al decir que: "ARTICULO DECIMOSEXTO la pérdida del solar decretada por el C. Presidente de la República, previo procedimiento seguido por el Departamento Agrario, en forma semejante a la establecida en el Reglamento del artículo 173 del Código en vigor, relacionada con la parcela ejidal, tomando siempre en consideración lo preceptuado por los artículos 182 y 183 del mismo ordenamiento".

Los artículos 182 y 183 como ya lo comentamos al transcribirlos, el primero dice que por el abandono del solar por un año da causa para privar de derechos a su poseedor, lo mismo sucede para los compradores de esos solares, dice el artículo 193.

El procedimiento a seguir en efecto se establece tanto para la privación de derechos sobre las parcelas en el artículo 173 del Código Agrario como en el Reglamento de este precepto. Diciendo al efecto este artículo, que la privación sólo será decretada por el Presidente de la República, previo el juicio que se siga en o por el Departamento Agrario en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. En la misma forma, decimos nosotros, como lo ordena el artículo 14 Constitucional. Procedimiento dice la fracción I de este artículo 173 se hará mediante la intervención de la Asamblea General de Ejidatarios, previa convocatoria, que lanzará un comisionado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; comisionado que puede desempeñar tanto la Dirección de Derechos Agrarios o la Delegación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, según los disponen los artículos 4o., 5o. y 6o., del Reglamento del citado artículo 173 del Código Agrario, en esa Asamblea se oirán tanto al que se va a privar de derechos como a aquel que se considera con derechos para que se le adjudique el solar urbano correspondiente.

En el procedimiento de que se trata, orientará la Asamblea el representante del Departamento Agrario y serán oídos además del Banco de Crédito Ejidal, S. A. o el Banco Regional de la Rama Ejidal, si es que ha otorgado crédito para construir a los ejidatarios a quienes se trata de privar.

El Comisariado Ejidal como órgano del ejido así como el Consejo de Vigilancia, en cumplimiento de sus atribuciones orientarán a la Asamblea.

Por la importancia que tiene la Asamblea General de Ejidatarios en la privación como en la adjudicación de derechos a solares urbanos, a continuación se transcribe el que dice: "ARTICULO 7o. el día y hora señalados para la celebración de la Asamblea General de Ejidatarios, el comisionado levantará una acta en la que hará constar, previamente la existencia de las formalidades exigidas por el artículo anterior (de notificaciones, plazos, quorum, etc.), leerá en voz alta la solicitud de privación de derechos y anotará cuidadosamente las declaraciones de los afectados, recibiendo todas las pruebas que juzgue pertinentes en relación con los hechos materia del juicio, Igualmente designará con todo cuidado el parecer de la Asamblea sobre la privación de los derechos de que se trate y de la designación del familiar del sancionado a quien deberá adjudicarse la parcela, o si éste no existe y el resultado de la votación".

De modo es que aplicando este precepto del Reglamento del artículo 173 del Código Agrario sobre privación de derechos a ejidatarios y no ejidatarios cuando se trata de solares urbanos, en la Asamblea General de Privación de Derechos que también lo es de reconocimiento de derechos sobre determinado solar urbano, se oirá en defensa de sus derechos a quien se va a privar de los mismos, igualmente a quienes pretenden se les adjudique ya sea familiar o no. Además se tomará el parecer de la Asamblea General sobre dichas privaciones como de reconocimiento de derechos y por lo mismo se asentará los nombres de los privados así de como a quienes se adjudican los derechos.

Estas Asambleas son tan importantes porque se oye de viva voz tanto a quien se va a privar de sus derechos, como a aquel a quien se le pretenda adjudicar el solar urbano así como a todos los asistentes a las asambleas citadas. Solamente que las citadas Asambleas se llevan a cabo según se dice en las actas en algún local de la escuela del lugar cuando no en la casa del Presidente del Comisariado Ejidal, dando lugar en este último caso a que los interesados no puedan expresar libremente sus derechos. O sea que en los ejidos no hay local apropiado para las Asambleas que efectúan los miembros del Comisariado Ejidal del lugar.

El artículo 9o. del citado Reglamento del Artículo 173 del Código

Agrario sobre Privación de Derechos a Ejidatarios, señala que a las partes se les da un plazo de treinta días a partir de la fecha en que reciban la notificación para que se presenten a impugnar la acta, si encuentran que no es de su agrado.

Pero esta defensa es un tanto impracticable, porque si la acta se levantó en cualquier ejido de algún Estado, los ejidatarios privados como los que pretendan que se les tome en cuenta, es difícil que vengán a México. Por otra parte en general a los interesados no se les enseñan las actas o muy pocos saben pedir las. De allí que algunas veces se valgan de personas como gestores, claro está cuando puedan pagar estos servicios. De esta forma si no se les oye debidamente en las Asambleas, lo demás sale sobrando, porque como decimos viven en apartados lugares de los Estados y es necesario venir a México para que no se les prive de sus derechos o para solicitar que se les adjudique sobre los solares urbanos de la zona de urbanización de que se trate.

Una vez que ha transcurrido el plazo indicado se somete a estudio por la Dirección General de Derechos Agrarios, dice el artículo 10 del Reglamento que mencionamos pero ello es para las parcelas, pero como se trata de que este Ordenamiento se aplique en cuanto a solares urbanos, la documentación se estudia en la Dirección General de Tierras y Aguas, Oficina de Fraccionamientos, que culmina en un Estudio General que en el fondo es una opinión que se somete al H. Cuerpo Consultivo Agrario.

El trámite siguiente consiste en que el Vocal Consultivo por el Estado respectivo a donde corresponda el ejido referente a la zona de urbanización, formulará dictamen dice el artículo 11 del Reglamento que mencionamos, de acuerdo con las pruebas recabadas si es que las estima suficientes, o en su caso, podrá ordenar la práctica de las nuevas diligencias que considere necesarias, lo cual una vez reunidas, formulará dictamen que someterá a consideración del H. Cuerpo Consultivo que aprobado por éste, será sometido a la consideración del C. Presidente de la República para que dicte la resolución definitiva

En cuanto a la forma de adjudicación de solares es el mismo procedimiento que hemos señalado tanto en los artículos del Código Agrario que hemos señalado, al dotar de ejidos a un núcleo de pobla-



ción que al mismo tiempo dedica una superficie ejidal para la zona de urbanización, donde como ya dijimos le es otorgado también a cada ejidatario un solar urbano. Y concretamente cuando por Resolución Presidencial se crea la zona urbana como lo disponen los citados preceptos 175 a 184 y que en especial los artículos 179, 180 y 181 del citado Código Agrario nos dicen de la forma de la adjudicación de esos solares y el 184 ordenando que a quienes se les adjudique solares, se les expedirá Certificado de Derecho a Solar Urbano, documento que viene a garantizar plenamente el disfrute de ese lote, mediante las construcciones que levante y que viva en él.

Asimismo el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos que indica el procedimiento para la creación de las indicadas zonas habitacionales de los ejidos, en su artículo Primero, fracciones III y IV reglamenta el procedimiento de adjudicación de solares urbanos, así como la fracción VII, que ordena que por Resolución Presidencial también se constituyen zonas de urbanización y se adjudican solares urbanos. Y el artículo Noveno del Reglamento que tratamos dispone como ya lo apuntamos que por Resolución del Presidente de la República se expedirán títulos de propiedad de solares urbanos que hayan cumplido con las obligaciones que al efecto se señala. Propiedad de esos lotes que es conforme al Derecho Civil.

Procedimiento que se inicia con la solicitud de privación de derechos lo que implica también el reconocimiento de derechos a los nuevos titulares de esos solares.



### CAPITULO III

1.—Legislación Mexicana de la vivienda. 2.—Programas para la vivienda rural de México. 3.—Resultados actuales para solucionar el problema de la vivienda rural Mexicana. 4.—Necesidad de superar la Legislación de la vivienda Agraria en México.

## 1.—LEGISLACION MEXICANA DE LA VIVIENDA.

Como la presente Tesis tiene por objeto además el estudio de la Legislación que en México se ha dado sobre la vivienda rural, vamos a citar la única Ley que sobre este tema se ha dado pero con el carácter de Federal, ya que se relaciona este mismo trabajo con las zonas de urbanización de los ejidos que tienen el carácter de Federal siempre éstos últimos y en cuanto a las primeras que también lo son; dejan de serlo en parte en cuanto se dicta la Resolución Presidencial, que ordena la expedición de los títulos de solar urbano, pero en los demás, la zona de urbanización seguirá el mismo destino de los ejidos, hasta en tanto no se estructuren las autoridades municipales para hacerles entrega de esos bienes, como lo dispone el artículo DECIMO TERCERO del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, reglamentario de los artículos 175 a 184 del Código Agrario vigente, lo que no ha sucedido en infinidad de ejidos, porque no se han erigido las autoridades administrativas de referencia.

La ley a que nos vamos a referir es la denominada Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda, expedida el 31 de Diciembre de 1954 por el C. Adolfo Ruiz Cortines, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que consta de seis capítulos, veintinueve artículos y seis transitorios, que por su importancia para el presente trabajo nos permitimos transcribirla en su parte relativa la que dice:

LEY QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA. (1)

CAPITULO I

*Funciones y Atribuciones*

ARTICULO 1o.—Se crea el Instituto Nacional de la vivienda con personalidad y capacidad jurídica propias.

ARTICULO 2o.—El Instituto Nacional de la Vivienda tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

a) Coordinar los trabajos que en materia de habitación efectúan los organismos oficiales, para lo cual estos organismos tendrán la obligación de someter al Instituto planos y proyectos que formulen en relación con la construcción de viviendas, para su aprobación;

b) Realizar investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demanda de habitaciones en las distintas zonas del país, tanto urbanas como rurales y de las modalidades de esas necesidades y demanda;

c) Formar personal especializado en la planificación urbana y rural y capacitar al personal obrero especializado en la construcción mediante la organización de concursos, exposiciones, conferencias, publicación de divulgación y otros medios adecuados;

d) Estudiar y sugerir medidas para promover y coordinar con las autoridades la regeneración de las zonas urbanas en las que las condiciones de habitación hagan indispensables una acción de mejoramiento;

e) Elaborar planes para propiciar la ayuda mutua encaminada a mejorar las condiciones de habitación en todo el país;

f) Asesorar al Ejecutivo para crear estímulos y eliminar obstáculos a fin de que el sector inversionista canalice sus recursos en la construcción de habitaciones;

g) Estimular la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y barriadas para obreros, procurando así la regeneración de zonas y tugurios de viviendas insalubres e inadecuadas, tanto en las zonas urbanas como rurales;

h) Construir viviendas de bajo costo, individuales o colectivas,

---

(1) Leyes sobre arrendamientos para el D. F. y toda la Rep. P. 617. Edic. Botas. 1956.

para su venta o arrendamiento en todo el país, que destinará a la satisfacción de las necesidades de las clases económicamente débiles, urbanas o rurales;

i) Aplicar los recursos de que habla el Capítulo II a los fines del Instituto, proponiendo de acuerdo con las autoridades respectivas las normas urbanísticas y arquitectónicas;

j) Promover la formación de patronatos de la vivienda popular en la República Mexicana en los términos de esta Ley y de su Reglamento;

k) Determinar la política más conveniente a seguir en materia de habitación en cada una de las regiones del país, de acuerdo con los recursos económicos, materiales disponibles y características climatológicas, dando preferencia al material y mano de obra locales;

l) Comprar, fraccionar, vender, permutar, arrendar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros; proponer a las autoridades medidas de urbanización y subcontratar operaciones de explotación de su patrimonio y de construcción;

m) Emitir a través de organismos especializados, bonos para la vivienda que tendrán las características que determinen el Reglamento de esta Ley y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y

n) Establecer, con las características que fijen el Reglamento de esta Ley y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el fondo de garantía de créditos hipotecarios como medio de estimular la construcción de viviendas”.

De conformidad con lo expresado al principio de este artículo respecto del Instituto de que se trata consideramos que se encuentra dentro de la esfera de lo que en Derecho Administrativo se tiene por la descentralización técnica o por servicio, pues “La descentralización por servicio es una forma de organización administrativa mediante la cual el Poder Legislativo, crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos”. (2)

En efecto el Instituto Nacional de la Vivienda, desarrolla una función de interés público empleando la técnica que le marca la misma ley. Ha sido creado por el Poder Legislativo, ya que el Presidente de la República sólo la ha expedido, pues al principio de la Ley en

---

(2) Dr. Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo P. 575.

cuestión se dice "Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente: Decreto". La Competencia de este Instituto es limitada porque sólo se concreta a todo lo referente a la vivienda para aliviar a las clases económicamente débiles, pero de todos modos sirve a un interés general.

En el inciso b) de la Ley que se viene citando, menciona que además se efectuen los estudios necesarios para atender la demanda de habitaciones rurales. Con ese mismo fin en el inciso e) se dice de elaborar planes para propiciar el mejoramiento de la habitación a todo el país. En el inciso g) del artículo 2o. de esta Ley se fomenta la construcción de viviendas económicas inclusive en el medio rural. Disposición que se ratifica en el inciso h) respecto de las viviendas rurales. El inciso j) por su importancia para la vivienda, lo consideramos apropiado, al decir de la creación de patronatos de la vivienda popular porque en nuestro concepto uno de estos organismos sería apropiado para el fomento de la vivienda rural. También el inciso k) es idóneo por cuanto orienta o propicia una política para resolver el problema de la habitación también la rural, según lo exijan las condiciones de cada región del país. Por lo que se refiere al inciso l) que toca lo relativo a comprar, fraccionar, vender, permutar, arrendar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros. En cuanto a las zonas de urbanización en los ejidos para adquirir los solares o terrenos para construir que es lo fundamental y más valioso, no sería problema porque los ejidatarios y demás vecindados, los primeros son poseedores y propietarios de sus lotes, y de los segundos, esta Institución les ayudaría a resolver el problema para adquirir sus respectivos solares.

También es importante el inciso m) para adquirir bonos para invertir su importe en la construcción de la vivienda porque organizado este aspecto en la rama de las zonas de urbanización en los ejidos, los ejidatarios y vecindados podrían adquirirlos para resolver su problema de la habitación, porque hemos de convenir que es necesario que los ejidatarios ayuden en forma esencial a resolver este problema que les afecta de manera vital.

No obstante que en los incisos citados del artículo 2o. de la Ley de la vivienda dice de las zonas rurales, consideramos que se deben incluir también las de los ejidos, por estar constituidas las mismas de

modo especial ya que son de preferencia de carácter agrario y siendo más de 22,000 ejidos, la mayoría con zonas de urbanización pero sin habitación planificada, por lo que consideraríamos que el inciso b) quedaría más acertado para resolver el problema que apuntamos de la siguiente forma: b) REALIZAR INVESTIGACIONES PERIODICAS PARA VALORAR LAS NECESIDADES Y DEMANDA DE HABITACION EN LAS DISTINTAS ZONAS DEL PAIS, TANTO URBANAS COMO RURALES INCLUYENDO LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS Y DE LAS MODALIDADES DE ESAS NECESIDADES Y DEMANDA”;

También consideramos que sería conveniente poner un agregado en los incisos del artículo 2o. de esta Ley, ya que mientras conservan su naturaleza de estar fuera del comercio, no se permite el acaparamiento, el arrendamiento de solares y por los mismo de sus construcciones en las zonas de urbanización de los ejidos y además para que expresamente se ordene atender estas zonas para habitación, por tanto se propone que en este sentido se agregue un segundo párrafo al inciso g) que quedaría en la siguiente forma: “ASI COMO PROCURAR Y FOMENTAR LA CONSTRUCCION DE CASAS HABITACION INDIVIDUALES, A BAJO COSTO, EN LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS Y DE LOS NUCLEOS DE POBLACION CON BIENES COMUNALES, TENIENDO EN CONSIDERACION LAS FINALIDADES QUE ESTABLECEN PARA LAS MISMAS LAS DISPOSICIONES AGRARIAS”.

El artículo 3o. del Capítulo II de esta Ley dice del “Patrimonio y recursos.

ARTICULO 3o.—El Instituto Nacional de la Vivienda contará con los siguientes recursos:

- a) Con las aportaciones que hagan al Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal y Territorios y con las aportaciones voluntarias de los gobiernos de los Estados y de los Municipios;
- b) Con las aportaciones y demás recursos que obtengan los patronatos locales de la vivienda popular;
- c) Con los recursos que obtengan por la colocación de valores en serie a través de organismos especializados, previa autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

d) Con las utilidades que obtenga como consecuencia de sus operaciones;

e) Con aportaciones de bienes de la Federación, de los Estados, de los Municipios o de los particulares que podrán consistir en terrenos, edificios, materiales y equipos de construcción o cualquier otro bien aprovechable para sus actividades;

f) Con el producto de la emisión de estampillas postales adicionales; y

g) En general, con los demás ingresos derivados, cesiones y operaciones de cualquier naturaleza no considerados en los incisos anteriores, que sean aconsejables para incrementar sus recursos, a efecto de lograr el más amplio desarrollo de sus actividades”.

Si los ejidatarios y comuneros con zonas de urbanización han de obtener beneficios por aplicación de la ley del Instituto Nacional de la Vivienda, tienen que coadyuvar a acrecentar su fondo de recursos de esta Institución que luego se traducirán en su inversión en la construcción de sus casas habitación, por eso proponemos que los núcleos de población ejidal y con bienes comunales den su aportación en este caso ya que en efecto disponen de fondos y son a los que se refiere el artículo 213 del Código Agrario en sus fracciones I, sobre explotación de pastos y montes, de las prestaciones derivadas de contratos, fracción II; de las cuotas acordadas, fracción IV; y de los ingresos que no correspondan a los comuneros y ejidatarios en particular, según la fracción V.

En cuanto a los fondos que provienen de las indemnizaciones que corresponden al núcleo de población por expropiación de terrenos ejidales o comunales, son parte del fondo común de estos poblados en los términos del artículo 213 mencionado y que también según el artículo 214 y de los se puede disponer como lo acuerda este precepto en acuerdo de Asamblea General de ejidatarios o comuneros, pero para obras de mejoramiento territorial, de construcciones, de escuelas, etc. de los poblados de que se trata. La realidad es que estos fondos por expropiación de bienes ejidales y comunales los controla el Comité Técnico para la Inversión de Fondos Comunales Ejidales, los cuales formarán el Fondo Nacional Ejidal para el fomento y progreso de los ejidos en la República y, la Asamblea General de ejidatarios y comuneros no pueden más que acordar o dar su parecer a este Organismo, quien determina-



rá la forma de utilizar estos fondos en cumplimiento del programa que se ha señalado.

Por lo tanto los núcleos de población ejidal y comunal, así como el Comité Técnico de Inversiones de Fondos Comunales Ejidales, pueden aportar en su caso medios económicos para el mejoramiento y construir en las zonas de urbanización de los ejidos y de los pueblos con bienes comunales. Por tanto, proponemos que al artículo 3o. transitorio en su inciso a) quede en la siguiente forma: "CON LAS APORTACIONES QUE HAGAN EL GOBIERNO FEDERAL, EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS, EL COMITE TECNICO Y DE INVERSIONES DE FONDOS COMUNES EJIDALES Y CON LAS APORTACIONES VOLUNTARIAS DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS";

Con el mismo fin se propone que el inciso e) quede en la siguiente forma: "e) CON APORTACIONES DE BIENES DE LA FEDERACION. LOS ESTADOS, DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS EJIDATARIOS Y COMUNEROS O DE LOS PARTICULARES QUE PODRAN...".

También el artículo 4o. de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda debe adicionarse en el sentido de que el Comité Técnico y de Inversión de Fondos Comunales Ejidales, aportará alguna cantidad que al efecto fijará el Reglamento de esta Ley para formar el fondo respectivo.

El artículo 5o, nos dice de los valores que emita de conformidad con el inciso c) del artículo 3o. de esta Ley, serán susceptibles de inversión obligatoria por parte de aquellos organismos descentralizados y empresas de participación estatal que el Ejecutivo Federal señale en el Reglamento de la Ley de la Vivienda, en la medida y forma que en el mismo se ha de determinar. Entre los cuales, nosotros agregamos, quedaría el citado Comité Técnico y de Inversiones de Fondos Comunales Ejidales.

El artículo 6o. de esta Ley se refiere a los bienes de dominio privado de la Federación que se le conceden al Instituto Nacional de la Vivienda para formar su patrimonio. El artículo 7o. disponiendo que esta Institución someterá anualmente al Ejecutivo Federal su presupuesto de gastos, así como su programa a desarrollar en la República.

El Capítulo III de la Ley de que se trata que abarca de los ar-



tículos 8o. al 13, corresponde a la organización del Instituto, de las funciones de su Director, Secretario General, Consejo y Consejeros, de las resoluciones, programas, planificación, competencia, estudio de presupuestos anuales, del nombramiento y remoción del personal.

El Capítulo IV que va de los artículos 14 al 21, expresa de los Patronatos Locales como auxiliares del Instituto Nacional de la Vivienda que se podrán organizar de acuerdo con las autoridades locales según el artículo 14; de su instalación, según el artículo 15. De los Patronatos Locales que aporten los Estados, Municipios, y de las que resulten de las ventas de valores o provengan de donativos. El artículo 17 autorizando al Instituto para centralizar los fondos sin perjuicio de utilizarlos en la jurisdicción de donde se hayan obtenido como lo dispone el artículo mencionado. El artículo 18 dispone que "Una vez hecha la inversión de los fondos en los términos del artículo anterior, el Instituto podrá disponer que la recuperación de los Créditos o inversiones se destine a satisfacer las necesidades de otros núcleos de población urbanos o rurales en el mismo Estado o zona geográfica en los cuales no exista un patronato. En estos casos tales núcleos de población pasarán a depender del Patronato Local que haya obtenido los recursos originalmente".

Respecto a este artículo consideramos que se debe adicionar en el siguiente sentido: "ARTICULO 18.—Una vez hecha la inversión de los fondos en los términos del artículo anterior, el Instituto podrá disponer que la recuperación de los créditos o inversiones se destine a satisfacer las necesidades de otros núcleos de población urbanos o rurales INCLUYENDO ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS en el mismo Estado... originalmente".

El artículo 19, menciona de los patronatos que auxiliarán al Instituto Nacional de la Vivienda en los trabajos de éste. El artículo 20 dice que los Patronatos actuarán como Cuerpo Colegiados, integrados en la siguiente forma:

- a) Del Gobierno del Estado o del Municipio;
- b) Del Sector Obrero o Campesino
- c) Del Sector Comercial
- d) Del Sector Industrial
- e) Del Sector Bancario
- f) Del Sector Profesional de Ingenieros, Arquitectos o constructores.

Nosotros proponemos que este precepto quede en su inciso b) en la siguiente forma:

- a) Del Gobierno del Estado o del Municipio;
- b) Del Sector Obrero
- c) Del Sector Campesino
- d) Del Sector Ejidal
- e) Del Sector Comercial
- f) Del Sector Industrial
- g) Del Sector Bancario
- h) Del Sector Profesional...

La proposición es porque estimamos que como actualmente está el inciso b) en el sentido de que puede ser un obrero el que integre el patronato local y no un campesino por su sector. Como el obrero está mejor organizado, lo lógico es que sea éste, además de representar a su sector también represente al campesinado de la entidad de que se trate. Y como los obreros tienen sus organizaciones bien caracterizadas, con necesidades diferentes en cuanto a la vivienda, respecto del campesino, por eso proponemos que los campesinos tengan su representante que en este caso consideramos que deben ser dos, uno por el sector de pequeños propietarios que son en gran cantidad, tomando en cuenta que los hay como aquellos que tienen hasta menos 20 hectáreas de terrenos que cultivar. Y otro por los ejidatarios o comuneros, por ser un grupo de campesinos muy bien localizados y con Leyes y Reglamentos que los rigen y desde luego con sus propias zonas de urbanización para la construcción de sus viviendas.

El artículo 21 de la Ley que se menciona nos dice de las relaciones de estos Patronatos con el Instituto Nacional de la Vivienda.

En el Capítulo V de la citada Ley dice de las "Modalidades de las operaciones", ordenando al efecto:

"ARTICULO 22.—Las habitaciones que construya el Instituto Nacional de la Vivienda por sí, a través de los patronatos o por conducto de terceros, se sujetarán a las siguientes normas:

a) Reunirán las condiciones de higiene y comodidad que permite cada región;

b) Las viviendas serán rentadas o dadas en propiedad a obreros, campesinos, empleados y a quienes no sean dueños de otra vivienda y demuestren ser jefes de familia;

c) Las rentas que se cobren no excederán del porcentaje mensual del valor de la vivienda según las normas que determine el reglamento. Los abonos de amortización, en caso de venta a plazos, también se fijarán sobre un porcentaje mensual de su valor en los términos que fije el reglamento.

d) Tratándose de operaciones de venta, el Instituto Nacional de la Vivienda con las limitaciones del inciso anterior podrá variar las condiciones de enganche; plazo y tipo de interés de los créditos hipotecarios en cada zona, de acuerdo con las circunstancias económicas particulares de cada región;

e) No podrá darse en propiedad o arrendarse más de una casa a cada jefe de familia; y

f) Los compradores de casas construidas a través del Instituto Nacional de la Vivienda gozarán de un seguro de vida por el monto de su adeudo que tendrá las características que señale el reglamento de esta Ley”.

El anterior precepto transcrito, en realidad resuelve dentro de esta Ley, la forma de que los campesinos obtengan su casa habitación y se refiere a los campesinos que no tengan en propiedad un terreno donde se les pueda construir su casa, por lo que consideramos que este precepto debe adicionarse en lo que se refiere a los ejidatarios, comuneros y campesinos vecindados, de las zonas de urbanización de los ejidos y de los pueblos con bienes comunales que tengan zonas de urbanización, ya que en todos estos casos sí son propietarios de sus predios, por lo que consideramos que este precepto se adicione solamente en los siguientes incisos, el a) quedará así: “a) Reunirán las condiciones de higiene y comodidad que permite cada región y TENDRAN ANEXOS EN CASO DE TRATARSE DE LAS LEVANTADAS EN LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS”.

El inciso b) se propone agregar un segundo párrafo en la siguiente forma:

“LAS VIVIENDAS LEVANTADAS EN LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS O DE BIENES COMUNALES SERAN ADJUDICADAS A LOS TENEDORES DE SOLARES URBANOS HASTA CUANDO SEAN PROPIETARIOS DE LOS MISMOS. MIEN-

TRAS TANTO SE RESERVARA EL DOMINIO DE LAS CONTRUCCIONES, EL EJIDO O COMUNIDAD DE ACUERDO CON EL COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS COMUNES EJIDALES. Y LA GARANTIA CONSISTIRA EN LAS APORTACIONES ECONOMICAS QUE PERIODICAMENTE ESTE OBLIGADO A DAR EL BENEFICIADO”.

El inciso e) quedará en la siguiente forma:

“e) No podrá darse en propiedad o arrendarse más de una casa a cada jefe de familia, LO MISMO QUE A LOS BENEFICIADOS EN LAS ZONAS DE URBANIZACION EN EJIDOS, A QUIENES SE LES ADJUDICARA SUS CASAS LEVANTADAS EN SUS SOLARES HASTA CUANDO SEAN PROPIETARIOS DE ESTOS”.

El artículo 23 de la Ley que mencionamos dice que las viviendas se adjudicarán tomando en consideración su riguroso costo.

El artículo 24, expresa que el reglamento de la Ley de que se trata, dirá de las condiciones que operarán en los rescates a los compradores disidentes y las demás condiciones a que deban sujetarse los contratos, de arrendamiento, de promesa de venta o de compraventa con reserva de dominio.

En el caso de las zonas de urbanización, solamente correspondería, aplicar este precepto en cuanto se refiere a las ventas de construcciones o de compraventa con reserva de dominio. Pero como dice que se reserva para el Reglamento, el cual no hemos tenido oportunidad de tenerlo a la vista para proponer alguna adición para mejoramiento en la adquisición de viviendas para ejidatarios y comuneros.

El Capítulo VI de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, es de las excensiones de impuestos. Así el artículo 25 respecto de los bienes de esta Institución. El artículo 26 dispone que queden excentas de impuesto sobre la renta las utilidades que obtenga el Instituto en la realización de sus funciones. El artículo 27 dispone en la misma forma la excensión de impuestos por los bonos que emita el Instituto. El artículo 28 también declara excentos de impuestos toda la documentación que formule o expida en el cumplimiento de los trabajos que se le encomiendan al Intituto de que se trata. Y el artículo 29 y

último de este Capítulo VI, igualmente establece exención de impuestos para los bienes que reciba el Instituto para la integración de su patrimonio.

Consideramos de importancia para la vivienda que le construya al campesino, porque mientras forme parte del patrimonio del Instituto no pagará impuestos lo mismo que al ser adjudicada a los beneficiados. Utilidad que se manifiesta ya que el campesino no puede o no podría pagar sin hacer un sacrificio extremo, por ejemplo los gastos de escritura aunque ya sabemos que ello es por cuenta del vendedor ya que además está pagando las aportaciones periódicas que le corresponden.

En los seis artículos transitorios de esta Ley, el Primero se refiere en que a partir de la fecha de su publicación entrará en vigor en toda la República. El Segundo, respecto de la designación de sus funcionarios en la fecha correspondiente. El Tercero, acerca de la emisión de estampillas adicionales para el incremento de las actividades del Instituto. El Cuarto, que el Ejecutivo Federal, expedirá el Reglamento de esta Ley. El artículo Quinto, el de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proveerá de fondos necesarios al Instituto para la Institución del mismo. Y el artículo Sexto, deroga las leyes que se opongan a esta que crea el Instituto Nacional de la Vivienda. Y el agregado de las Secretarías de Estado que la rubrican, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Presidente de la República, Don Adolfo Ruiz Cortines. En donde propondríamos que también la rubricara cuando se adicionara esta ley el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por tener intervención directa en las Zonas de Urbanización de los ejidos y también las de los pueblos con bienes comunales, y además por estar facultado por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor, según el artículo 17, para procurar en todo lo relacionado para el mejoramiento de los ejidos.

Para complementar o coordinar las disposiciones establecidas por la Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda y enfocar también sus fines de manera expresa en las zonas de urbanización de los ejidos, proponemos que se adicione el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de fecha 15 de Abril de 1959. (2) el que dice en su artículo 7o.

---

(2) Codificación Andrade. Pág. 141. Edic. 1965.

lo siguiente "ART. 7o.—Corresponde al Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

I.—Formular los planos generales de fomento económico...

II.—.....

III.—.....

.—.....

.—.....

IX.—Intervenir, vigilar y fiscalizar todas las operaciones del fraccionamiento y de la venta de los lotes urbanizados;

La fracción IX citada debe quedar en la siguiente forma:

"IX.—Intervenir, vigilar y fiscalizar todas las operaciones del fraccionamiento y de la venta de los lotes, así como respecto de las construcciones para viviendas que se erijan en esos solares".

Hay otra ley como la que tiene por título "Ley de Exención de Impuestos para Habitaciones Populares en el Distrito Federal, de fecha 27 de Diciembre de 1954, expedida por el Presidente Don Adolfo Ruiz Cortines, pero esta sólo se refiere a las viviendas levantadas en las colonias populares en el Distrito Federal, declarando exentos de impuestos los predios donde se levanten las viviendas en las citadas colonias por el período de cinco años que se inició el 1o. de Enero de 1955 y terminó el 31 de Diciembre de 1959. Ley que no se interesó directamente por las zonas de urbanización de los ejidos ubicados en el Distrito Federal, aunque si se tiene conocimiento que ya propietarios de sus respectivos solares urbanos ejidales sus beneficiarios, se apoyaron en esta disposición para estar exentos de impuestos por el plazo indicado.

Otra Ley de esta naturaleza es la denominada "Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares" (3) de fecha 30 de Diciembre de 1946 expedida por el Presidente de la República, Licenciado Miguel Alemán, por la que se establece como servicio público de habitaciones populares en el Distrito Federal, el mejorar las condiciones de alojamiento por el fomento de la construcción de casas baratas de precio medio, que se levanten en colonias populares, obras que estarán a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal con el asesoramiento del Banco Nacio-

(3) Ob. Cit. de Leyes sobre arrendamiento P. 637.

nal Hipotecario y de Obras Públicas, S. A., actualmente denominado Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Esta Ley como la anterior sólo se refiere a las viviendas y predios que estén en las colonias populares del Distrito Federal, sin embargo también los propietarios ya de lotes en las zonas de urbanización ejidal ubicadas en el Distrito Federal, pueden aprovecharse de la utilidad de esta Ley, para acogerse a sus beneficios, como ya ha acontecido.

La Ley de Crédito Agrícola en vigor a partir del 31 de Diciembre de 1955 en que se publicó y fechada el 30 de ese mismo mes y año, (4), claramente expresa acerca del otorgamiento de créditos otorgados a los campesinos como los de avío para los gastos de cultivos, compra de semillas, materias primas; los créditos refaccionarios de que ordena el artículo 56 de la citada Ley que se emplearán para invertirlos en la compra de aperos de labranza, útiles de labranza, abonos de asimilación lenta, animales de trabajo, etc. y los préstamos inmobiliarios, según lo preveé la citada Ley de Crédito Agrícola en su artículo 57, que en la parte relativa a nuestro tema dice lo siguiente este precepto como sigue:

“ART. 57.—Serán préstamos inmobiliarios aquellos en los que el acreditado queda obligado a invertir su importe, precisamente:

I.—.....

II.—.....

III.—.....

IV.—En la ejecución de obras de sanidad urbana; en la urbanización de poblados, y en la construcción de casas habitación para campesinos”.

El artículo 58 de esta Ley establece que “El acreditante podrá en todo tiempo, vigilar o intervenir en la inversión de los fondos materia del préstamo”. O sea que los Bancos están facultados para vigilar que los préstamos sean invertidos en tiempo y forma para lo que se otorgan, pero mirando siempre a la utilidad social para lo que son otorgados por estas Instituciones descentralizadas a diferencia de las finalidades del Crédito de la Banca privada que persiguen el lucro.

---

(4) Leyes y Códigos de México. Pág. 319.

Artículo 59 dice que "El plazo de los préstamos inmobiliarios no excederá de 20 años y su pago deberá hacerse mediante el sistema de amortizaciones que se estime más adecuado".

Estos préstamos a largo plazo son realmente benéficos para el acreditado, pero también operaciones antieconómicas por cuanto las Instituciones que conceden créditos ya que tienen que estar constantemente vigilando al deudor para asegurar la recuperación de los mismos, por otro lado las actividades de tipo crediticio requieren celeridad en los créditos otorgados y en su rápida recuperación hay utilidad para todos.

El artículo 61 de esta Ley, expresa que "Los préstamos deberán ser garantizados con hipoteca en primer lugar sobre los bienes para cuya adquisición, construcción o mejoramiento se otorguen, o sobre otros bienes inmuebles o inmovilizados, en los términos del artículo 36 de la Ley General de Instituciones de Crédito, o con la entrega de los mismos bienes en fideicomiso de garantía. Cuando los acreditados sean ejidatarios la garantía consistirá en los bienes citados al final de la fracción II del artículo 56".

La fracción II del artículo 56 ordena que: "Su importe no excederá del valor comprobado, según peritaje, de los bienes o mejoras para los que se vaya a destinar el crédito, ni del 50% del valor de las cosechas e ingresos correspondientes al período durante el cual deba amortizarse el préstamo. En el caso de que los acreditados sean ejidatarios, el importe del crédito se computará de acuerdo con este último límite, y su garantía consistirá en los bienes a que se refiere la fracción anterior, excluidos los que conforme a las leyes agrarias no puedan gravarse".

Y la fracción anterior o sea la I, ésta dispone que "Quedarán garantizados con hipoteca y prenda de las fincas, construcciones, maquinaria, implementos, muebles y útiles y con las cosechas y demás productos agrícolas futuros pendientes o ya obtenidos, de la explotación a cuyo fomento se destine el préstamo";

El citado artículo 61 en principio sigue para garantizar los préstamos inmobiliarios la garantía clásica de la hipoteca prefiriendo los bienes para cuya adquisición ha sido el crédito. Tratándose de perso-



nas que si han adquirido ya en propiedad su solar urbano, se pueden garantizar con él y con la construcción que allí se levante. Pero también los ejidatarios o no, cuando han adquirido un crédito para la construcción de la vivienda, en el solar urbano amparado con un Certificado de Derechos a Solar Urbano, pueden garantizar el préstamo inmobiliario con prenda como maquinaria, implementos, muebles, útiles cosechas y demás productos agrícolas, como lo dice la citada fracción I de este artículo.

Conforme a la fracción II la garantía para esta clase de préstamos su importe no excederá del valor comprobado, según peritaje, de los bienes o mejoras para los que se vaya a destinar el crédito. Entonces, en este caso si son bienes inmuebles que no sean del ejido, el valor de ellos será hasta donde garanticen el crédito por lo que su valor no excederá al préstamo. Lo que es útil para los ejidatarios y no ejidatarios que pidan préstamos para la construcción de su casa habitación y que poseyendo un solar urbano todavía no tengan título de propiedad, podrán garantizar con otros bienes muebles, como un tractor, u otros implementos mecánicos de carácter agrícola. Pero la dificultad se presenta cuando los ejidatarios no tengan esos medios para garantizar el crédito. De allí que no se haya progresado bastante en este tipo de crédito. En primer lugar porque pensamos que preferentemente se dedican los fondos para préstamos de avío y especialmente refaccionarios para el fomento de la agricultura. En segundo lugar, porque no ha habido siempre los medios económicos suficientes para todos los ejidatarios necesitados. En tercero, porque según se ha dicho, porque los ejidatarios estiman que por venir estos créditos del Gobierno, no es necesario pagar o restituir esos créditos.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, considera que el Banco Nacional de Crédito Ejidal, ha tenido pérdidas pero por otros conceptos, expresando al efecto: "... año este último (1936) en que se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal, dicha Institución perdió hasta 1942, en siete años, ciento diez millones de pesos. Las causas del desastre obedecen a un complejo de factores culturales, de civilización y de ética, y a errores administrativos, ineptitud e inmoralidad de la burocracia encargada de la organización del crédito destinado a cumplir la Reforma Agraria... en siete años, la burocracia del Banco ha cobrado más de \$ 56.037,586.61 por el incalificable servicio de ha-

cer perder al Gobierno, en el mismo período de tiempo, ciento diez millones de pesos...". (5)

Las pérdidas que ha sufrido no sólo los Bancos del sistema Ejidal como del sistema de Crédito Agrícola, se fueron reduciendo, pues como dice el mismo Doctor Lucio Mendieta y Núñez, más adelante que a partir de 1941, se empezaron a corregir algunas fallas.

El inteligente catedrático de Derecho Agrario de esta Facultad de Derecho Licenciado Raúl Lemus García, opina que en "...este renglón se creó el Banco Nacional Agropecuario como Institución de descuento o segundo piso, con el propósito de integrar el sistema Banco Nacional Agropecuario-Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, como base del crédito agropecuario, con la mira de canalizar hacia el campo mexicano recursos económicos tanto del ahorro interno como del exterior. Además se han venido creando los bancos agrarios en diversas regiones del país". (6) Explicando más adelante como en 1967 han otorgado créditos en tantos por ciento las Instituciones Nacionales de Crédito, la banca privada y el propio Banco de México. Agregando que en los tres últimos años del actual Gobierno o sea hasta 1967, han concedido créditos para el campesino mexicano en la siguiente forma: "Banco Nacional de Crédito Ejidal: \$ 3,526.000,000.00. Banco Nacional de Crédito Agrario: \$ 2,711.000.000.00. El Sistema Banco Nacional Agropecuario... 1966-1967, créditos por la cantidad de \$ 2,859.000.000.00". (7)

Por las cifras citadas vemos que las Instituciones descentralizadas crediticias así como la banca privada realmente operan con importantes cantidades pecuniarias concediendo créditos en el campo, ello explica el aumento de la producción agropecuaria.

Pero el Crédito Agrícola, en nuestro concepto no tiene precisamente como objetivo mirar al campesino como un elemento productor o como ente económico, sino su elevación, social, política y moral a fin de que lleve una vida digna, tan así que este crédito otorgado por las

---

(5) Memoria del Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario. Págs. 235-237. Edic. Dopto. Agrario. 1946.

(6) Panorámica actual de la Reforma Agraria en México. Pág. 53-54.

(7) Opúsculo cit. Págs. 53-54.

instituciones descentralizadas, su fin no es el lucro, sino prestar un servicio social al propio campesino. A este respecto nos dice la distinguida Doctora Martha Chávez P. de Velázquez que, "...el crédito ejidal y agrícola, fundamentalmente el primero, cumplen con una función social; en la exposición económica como todos los créditos, pero, además, se complementa con una función social; en la exposición de motivos de la ley vigente se expresó que "en la iniciativa se mantienen estas últimas características correlativas en cierto modo, de las formas que de la propiedad admite nuestra Constitución, "dándonos idea de la singularidad y función social que en nuestro país desempeña el Crédito Ejidal y Agrícola". (8)

El Crédito Agrícola, en el que ya vimos también corresponde el capítulo para resolver el problema habitacional del campesino, sin embargo, es necesario decirlo, este crédito no ha sido suficiente para las necesidades del campesino y consideramos que esencialmente se encamina a operar en los renglones de avío refaccionario, y no muy frecuente al crédito inmobiliario y menos al referente de zonas de urbanización y fundos de los pueblos con bienes comunales. Sin embargo que también el crédito ya se está desplazando hacia este campo. Pero mientras tanto, y como ya es del conocimiento de todos que la vivienda en el campo mexicano es problema que hay que resolver y al efecto citamos algunos aspectos pues "La habitación en el Estado de Querétaro... las casas de nuestro campesinado son más bien chozas, por su simplicidad y configuración rudimentaria. Entristece el ánimo ver esas míseras barracas en que viven las familias campesinas de hombres que se pasan la mayor parte de su vida encorvados sobre la tierra...". (9).

Claro está que las carreteras y demás medios de comunicación, los créditos, la educación, etc., vienen indirectamente a buscar el progreso del campesino desde el punto de vista económico que viene a redundar en bien del mismo campesino. Pero por lo que respecta a la vivienda de la familia en el Estado de Querétaro que en la tesis se

---

(8) El Derecho Agrario en México. Pág. 281.

(9) Perfil de la Reforma Agraria en el Edo. de Qre. Tesis 1957. Pág. 63. de la Lic. Hilda Martha Ybarra Aguilera.

señala, vemos que en esa fecha, según apunta el sustentante, es precaria.

Otro trabajo consultado sobre este tema es el relativo a la tesis denominada "Perfil de la Reforma Agraria en la Región Agrícola de Caborca, Edo. de Sonora", elaborada por el Lic. Elías Salazar Maldonado, en esta Facultad de Derecho, en el año de 1961 en la que asienta que "El problema de la vivienda es una de las tragedias que vive o más bien asedian a México... en la zona materia de nuestro estudio sea una región más donde el hombre del campo construya sus humildes hogares con material ligero y de aquel que encuentra con más facilidad al alcance de su mano. Por tal razón, el material comúnmente usado es el adobe, siguiéndole en orden de importancia, la madera, tabique, embarre, varas y otros... la habitación del campesino por lo general, comprende una pieza donde sirve de recámara común, una cocina y raramente otra pieza para almacenar sus productos... Nos satisface hacer notar que en las poblaciones de San Luis Río Colorado, Caborca, Puerto Peñasco, Altar y Piquito, la construcción tiende a mejorar en todos sus aspectos. El impulso increíble que la Reforma Agraria con la dotación o restitución de ejidos, la colonización y las nuevas vías de comunicación..." (10) está impulsando el progreso de estos lugares, según afirma el sustentante, en todos aspectos ya que nuevas construcciones se levantan.

En la tesis citada también se describe acerca de la pobreza de la vivienda del campesino en aquellas zonas, que sin embargo también menciona como el progreso se va imponiendo y en ello la Reforma Agraria se va haciendo patente, con la entrega de la tierra a los pueblos comprendidos en la región que se estudia.

En otro trabajo de tesis referente al Estado de Colima, encontramos que "las 24,988 viviendas censadas en el Estado de Colima en 1950, disponían de 36,254 cuartos, lo cual equivale a que cada vivienda dispone de un promedio de 1.45 cuartos. Lo que está ligado al hecho de que las viviendas mencionadas, el 64% disponían de un sólo cuarto, hecho indiscutiblemente insatisfactorio no sólo desde el punto de vista higiénico, sino también moral, por lo que esta realidad es gene-

---

(10) Obra Cit. Pág. 56-57.

ral en nuestra República, señala un objetivo inmediato e inaplazable de la intervención gubernamental para resolver este problema... En cuanto al material de que están construídas las viviendas debemos indicar que estas son de "adobe, el barro, las varas, la madera, la palma, la hoja de la palma verde, el otate y el carrizo". (11)

Del texto de la anterior transcripción, consideramos que la vivienda rural en este Estado de Colima es también de características modestas e improvisadas, como sucede en general en toda la República.

## 2.—PROGRAMAS PARA LA VIVIENDA RURAL DE MEXICO.

Entre los programas y objetivos que tiene el Instituto Nacional Indigenista, de conformidad con la Ley de 10 de Noviembre de 1948, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Diciembre de este año, según el artículo Segundo de dicha ley, investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país (fracción I); Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas (II); Promover ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de medidas (fracción III); Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales correspondientes (fracción IV), etc.

De las anteriores disposiciones enumeradas contenidas en el artículo Segundo de la mencionada Ley se concluye que este Instituto interviene en el mejoramiento de las comunidades indígenas, entre las que encontramos, según lo consideramos, aquellas que tienen bienes comunales, que desde luego están comprendidas en el capitulado del Código Agrario, con el fin de resolverles el problema de esos bienes y también con respecto de sus fundos legales.

Pero de los anteriores preceptos consideramos que este Instituto está capacitado para atender los problemas de la vivienda rural en las comunidades indígenas, porque este es uno de los capítulos que afectan a estos núcleos de población indígena, porque este es "un órgano de acción fundamentalmente encargado de ejecutar programas de mejoramiento social, político y económico, que hagan posible que el nivel cul-

---

(11) Perfil de la Reforma Agraria del Estado de Colima P. 71 Tesis, 1960. del Lic. Ramón Montaña Cobian.

tural de la población indígena, se eleve al correspondiente de la mayoría de la población mexicana”, (12) según apunta en su Tesis profesional para recibirse de Licenciado en Derecho, el C. Ricardo Hernández Castellanos, cita que toma, de la obra denominada Naturaleza Jurídica del Instituto Nacional Indigenista, del autor Antonio Salas Ortega.

Al citado Instituto Nacional Indigenista, asienta el Licenciado Ricardo Hernández Castellanos, “particularmente importante le fue encomendada... con ocasión de la construcción de la presa denominada Presidente Alemán”, mediante el Acuerdo Presidencial de 11 de Enero de 1954, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de este mismo mes y año” ...en la resolución de los problemas de la población desalojada del vaso de la presa mencionada... TERCERO.—Para resolver los problemas inmediatos, el mencionado Instituto cooperará con el personal que sea necesario y en coordinación con el Departamento Agrario y la Comisión del Papaloapan, para promover y llevar a cabo la relocalización y organización de las comunidades indígenas que sean afectadas... la construcción de las casas y edificios públicos, la instalación de servicios médicos y sanitarios; la construcción y dotación de escuelas...”. (13)

“En Junio de 1961 fue creada la Comisión del Grijalva que depende de la Secretaría de Recursos Hidráulicos con el fin de estudiar, planear y ejecutar las obras necesarias para el desarrollo integral de la cuenca del Río Grijalva que está comprendido dentro de los Estados de Chiapas y Tabasco y tiene una superficie de 49,900 kilómetros cuadrados”. (14) Esta Comisión del Grijalva, continúa diciendo el Licenciado Guillermo Camacho Manzur, en la tesis que venimos consultando, se encarga de coordinar las actividades de la zona, de los gobiernos locales y de las demás dependencias federales. Y entre otras obras que se le encomendaron a esta Comisión fue la relativa a la Presa de Raudales que estaba por terminarse hacia 1964 que en el programa comprendía una superficie de terrenos para regarse de trescientas cincuenta mil hectáreas, en la llamada zona La Chontalpa, del Es-

---

(12) Tesis “El Instituto Nacional Indigenista Frente al Problema Agrario” Pág. 56.

(13) Tesis citada del Lic. Ricardo Hernández C. Págs. 69-70.

(14) El Derecho Agrario y el Plan Limón en la Región de la Chontalpa Tab. Pág. 69. 1964. del Lic. Guillermo Camacho M.

tado de Tabasco, para instalar allí una población de 175,000 personas, concediendo a cada jefe de familia una superficie de 10 hectáreas de riego.

Para llevar a cabo una equitativa distribución de las utilidades que aportarían las obras mencionadas, se expropiaron tierras en la jurisdicción de la zona para luego hacer una redistribución equitativa de las mismas, o dentro del procedimiento ejidal establecido por el Código Agrario, o sea el de dotar a cada uno de los campesinos con diez hectáreas de riego, inclusive concediéndolas a los mismos propietarios afectados, una extensión de tierra que a los demás campesinos, considerando que la superficie de 10 hectáreas de riego, son más que suficientes para proporcionar ingresos a una familia campesina con el cultivo intensivo a que se da lugar con este tipo de tierras.

El Decreto expropiatorio, fechado el 3 de Abril de 1963, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de Julio y también el 8 de Agosto de 1963, es el que hemos venido citando, por el que 52,630 hectáreas de terrenos localizados en la zona denominada El Limón, de la planicie del Golfo y dentro de la región de La Chontalpa, del Municipio de Cárdenas, del Citado Estado de Tabasco, las declara de utilidad pública para ser utilizadas por la Nación, a través de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que se repartirán en las superficies señaladas, pero también para utilizarlas en la defensa, conservación desarrollo o aprovechamiento de los elementos a explotar.

Aparte de que está denominado Plan Limón para tener influencia dentro de la región de La Chontalpa, seguramente porque se tiene la idea de seguir con este sistema, por la forma que desde el punto puramente agrícola está concebido; desde la parte de urbanización, es importante porque verdaderamente constituye lo que nosotros diríamos una planificación donde doce poblados se instalarían, con "3,300 familias y se ocuparán 33,000 hectáreas de tierras agrícolas y 8,670 hectáreas ganaderas, distribuidas en doce unidades agroeconómicas de 2,790 cada una y en tres reservas ganaderas de 2,167 hectáreas". (15) Recibiendo además, agrega el Licenciado Camacho Manzur, un solar urbano de 900

---

(15) Tesis Cit. Pág. 68.



metros de superficie. Sobre esos solares se levantarían las casas habitación diciendo concretamente que "La casa habitación es uno de los puntos de gran importancia tratados en el proyecto ya citado, éste dispone una casa que corresponda a las necesidades de la familia media campesina, compuesta por los padres, dos hijos hombres, dos mujeres y un pariente; que cuente con una superficie útil de 65.35 metros cuadrados.— La vivienda rural para mejor llamarla en su proyecto original está integrada por dos recámaras, una estancia... y una unidad cocina, baño...". (16)

Dentro del lote urbano, hay por tanto una construcción que ocupa una superficie de 65.35, metros cuadrados, con estancias de regular tamaño, ni muy grandes ni pequeñas, pero además dentro de los 900 metros cuadrados con que cuenta el solar urbano. Se levantarían, otras construcciones para hortalizas, crías de animales domésticos y almacén de pasturas.

De los 780 millones de pesos de inversión para las obras del Plan Limón, el 50% lo aportará el Estado Mexicano y el otro 50% el Banco Interamericano de Desarrollo, de los que 135 millones de pesos se dedicarán para la vivienda de campesinos, agua potable y alcantarillado, cuyos fondos se pagarán de conformidad como lo previene el Acuerdo Presidencial que hemos transcrito y como también lo prevé la Ley de Créditos Agrícolas vigente, teniendo en consideración el alto rendimiento que se obtiene y se obtendrán del cultivo de las tierras de que se trata.

En este Plan Limón vemos como ya se toma en cuenta no sólo lo relativo a la creación de las zonas de urbanización y de las construcciones que de tipo agrario como silos, bodegas, almacenes, etc., sino como parte fundamental, la construcción de las viviendas para todos los ejidatarios y sus familias.

Claro como el proyecto de que tratamos y el Plan, es o ha sido en forma aislada, en la misma forma como durante también del Régimen Gubernamental del Presidente de la República Don Adolfo López Mateos, se establecieron ejidos por la vía de nuevos Centros de Población Ejidal, tanto en el Norte de Veracruz, y en las márgenes del río de la

---

(16) Tesis citada Pág. 72.



Candelaria, Estado de Campeche, donde el Gobierno construyó viviendas para los ejidatarios de esos nuevos centros de población ejidal.

En el Congreso Nacional Agrario de Toluca, que se efectuó en el año de 1961 en la Ciudad de Toluca, Estado de México, el único ponente acerca de la vivienda rural, fue el Instituto Nacional de la Vivienda, quien por medio de su Departamento de la Vivienda Rural, puso a consideración su ponencia intitulada "LA VIVIENDA RURAL EN MEXICO". Y el hecho que solo esta Institución haya propuesto sobre el tema de que se trata, ello nos da a entender la ignorancia de los congresistas y de otras personas que se ocupan de temas agrarios, porque no tratar sobre la vivienda rural un Congreso que precisamente es para tratar los problemas que afectan al campesino, es no comprender cabalmente la Reforma Agraria y, como decimos solamente se ocupó de ello el mencionado Instituto, en el preámbulo de su ponencia explica que el problema de la habitación afecta al 70% de la población rural y también a aquellos poblados menores de 2,500 habitantes; que es sumamente difícil la inversión necesaria para la dotación de servicios primarios, como agua, drenaje y luz eléctrica así como la propia construcción de las viviendas. Y que al efecto el Gobierno mediante ayuda técnica dirigida se propone otorgar toda clase de facilidades a los propios interesados, quienes deben colaborar mediante un esfuerzo en forma coordinada, cuyas construcciones que al efecto levante serán viviendas tipo, adecuadas a las distintas zonas o regiones de la República, implicando además un programa de educación. Que para tal efecto el Distrito referido ha considerado necesario la aportación del esfuerzo campesino así como la colaboración de las dependencias del Gobierno y particulares, ya que además de la vivienda para el citado campesino, es necesario promover la educación adecuada para su correcto funcionamiento porque además es indispensable dotar a la vivienda y a la zona de urbanización de los servicios básicos así como a cada una de las viviendas. Que la vivienda rural debe resolver con un criterio regional el problema de la habitación ya que cada zona presenta características económicas y sociales muy homogéneas y la vida de los poblados en la misma se desarrolla de manera semejante.

Con estos razonamientos concretamente propone:

“1.—La formulación de Programa de Vivienda Rural debe basarse en investigaciones técnicas, realizadas en regiones del campo según la actividad agropecuaria; elegidas previamente mediante la selección jerarquizada proporcionada por la persencia de elementos básicos en una región económica-agrícola.

2.—Para la ejecución de programas de trabajo, tanto en vivienda rural como en cualquier otra actividad gubernativa, orientada a un beneficio agro, es menester aplicar una técnica de trabajo basada en los siguientes puntos:

a) Delimitación de las zonas de ataque, las que reunirán las mejores condiciones para la efectividad del programa.

b) Localización, dentro de estas zonas, de las comunidades rurales las que se considerarán como una unidad de trabajo, conformada por el poblado Centro y sus poblados satélites, teniendo siempre conciencia de su estabilidad estructurada con la interdependencia de sus elementos misma que se procurará fortalecer para asegurar.

3.—Los programas de vivienda rural se han de ejecutar preferentemente en las localidades dotadas con servicio de agua.

4.—Los planes de vivienda han de ser jerarquizados en su orden de importancia, siguiendo la secuela siguiente:

a) Construcciones de unidades sanitarias (cocina y baño).

b) Construcción de los anexos productivos que tiendan a reforzar la economía familiar (agropecuaria y de trabajo).

c) Construcción o mejoramiento de los locales destinados a habitación (dormir, estar, comer, etc.).

5.—Habrà programas para la creación de nuevos centros rurales. En ellos la escuela, para la elección del lugar, estará planeada tomando como base los factores de producción, visibilidad, etc., acatando para su diseño normas que el regionalismo obligue dando el patrón técnico la pauta de su elaboración.

6.—En todo programa de vivienda rural se otorgará una primordial importancia a la ayuda mutua dirigida, la que se aplicará bajo la dirección técnica del Instituto Nacional de la Vivienda, según las normas ya establecidas y teniendo siempre los lapsos sin trabajo intenso que dan la estacionalidad de los cultivos.

7.—La coordinación de las diferentes instituciones gubernamentales relacionadas con el medio rural será básica en los Programas de vivienda rural, así como en cualquier otro orientador a un beneficio en ese medio”. (17)

(17) Congreso Nacional Agrario de Toluca. Memoria 1961. Págs. 716-717.

Por la anterior exposición encontramos que se señalan una serie de puntos a desarrollar y desde luego se dice que es necesario formular un programa dentro de las regiones que específicamente se señale pero delimitando las mismas las que previamente deben haber sido objeto de un examen exhaustivo, nosotros pensamos de las condiciones sociales, económicas y educativas de los habitantes del lugar, el medio ambiente como el clima, temperatura, agua y montes, así como tierras de cultivo y clase de cultivos; que las zonas deben ser clasificadas de acuerdo con las comunidades que se asienten en las mismas así en tratándose de ejidos o núcleos de población con bienes comunales o conjunto de pequeños propietarios o también puede referirse a campesinos sin tierras como los jornaleros y, entonces esta clasificación es realmente útil para poder llevar a cabo la construcción de viviendas rurales en esas futuras zonas con organización técnica. Igualmente los planes y su organización en cuanto a viviendas se propone sean jerarquizados, seguramente de acuerdo con las posibilidades de superficies; materiales y medios económicos y ambiente social, donde se toma en cuenta también las unidades a construir juntamente con los anexos que debe llevar y para qué fines van a ser estas construcciones o sea que otros objetivos aparte de construir para vivir allí, por ejemplo si se trata para un poblado exclusivamente agrícola, o si se van a dedicar para campesinos ocupados en la cría de ganado o de otro tipo de animales como los domésticos y nosotros también decimos en el caso de destinarse para familias con industrias familiares derivadas de materia que proporciona el terreno agrícola donde viven.

También esta ponencia no se olvida de proponer las normas por las que se debe regir esta actividad, así como las diferentes Dependencias Oficiales, descentralizadas o particulares que pueden cooperar o colaborar para esta tarea tan urgente.

Respecto de la proposición mencionada consideramos que en los planes de trabajo del Instituto Nacional de Vivienda, puede aplicarse todas esas ideas sin contravenir la ley que se refiere a este Instituto, o las cuales pueden quedar en el Reglamento respectivo, el que no hemos tenido a la vista.

### 3.—RESULTADOS ACTUALES PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA RURAL MEXICANA.

Así como la vivienda rural es para satisfacer necesidades de hogar del campesino, la vivienda popular es para resolver el mismo problema para gentes de escasos recursos económicos de la ciudad, pero consideramos que dentro de la vivienda popular, también queda comprendida la vivienda rural que ha sido objeto de atención de las diferentes instituciones gubernamentales. Sobre esta obra el Licenciado Adolfo López Mateos, durante su régimen de gobierno no se desentendió del problema y al efecto se expresa que "La obra del sector público en materia de vivienda popular, se compendía en la cifra de 48 mil 121 habitaciones construidas en el sexenio. Los sistemas financieros del país fueron reformados a efecto de canalizar mayores recursos al fomento de la vivienda popular. . . El Fondo de Operación y de Descuento Bancario de la Vivienda realiza la edificación de 12,000 habitaciones. El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, ha respaldado operaciones de la banca privada, con monto de \$ 800.000.000. (OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS) que representan 15,000 viviendas. Como complemento del programa, en diciembre se creó nuevo título de crédito, con la denominación de Certificado de Vivienda, que permite al adquirente entrar en posesión inmediata de una casa, cuyo precio cubrirá con cuotas periódicas.—El Instituto Nacional de la Vivienda ha construido en este año 6,684 casas con inversión de \$15,000.000.00, para beneficio de 41,000 personas de distintos lugares del país. El total de casas construidas por el Instituto en el sexenio es de 11,256, con inversión pública de \$ 352,000.000.00, más \$ 58,000.000.00, financiados por la banca privada. . .". (18)

Durante el Sexenio de Gobierno del Presidente de la República Licenciado Adolfo López Mateos, vemos o nos informamos de la cantidad de 48,121 habitaciones, que para la construcción de estas viviendas, colaboraron lo que se denomina el sector público, integrado por el crédito privado así como la banca privada y los mismos interesados. Los fondos aportados por el Fondo de Garantía y apoyo a los créditos fue de 800 millones de pesos, el propio Instituto Nacional de la Vivienda operó con la cantidad de 155 millones para viviendas en distintas partes de la República, donde quedan incluidas y es nuestra

---

(18) Sexto Informe de Gobierno del Lic. Adolfo López Mateos. Presidente de la República.

convicción, las viviendas erigidas en todas las zonas de urbanización y de los nuevos centros de población ejidal ya que la política agraria se orientó en el régimen gubernamental de que se trata, en ese sentido. Y el mismo Instituto Nacional de la Vivienda construyó durante ese Sexenio el total de viviendas 11,256, con inversión pública de 352 millones de pesos, más como se dice con la cantidad adicional de 58 millones de pesos.

El Instituto Nacional de la Vivienda para los fines de desarrollar los programas de trabajo de la vivienda rural en México que tiene encomendado, sus funcionarios y personal han elaborado una serie de estudios tanto de lo realizado como de los futuros trabajos que se han propuesto llevar a la práctica, al efecto consultamos la obra denominada "Instituto Nacional de la Vivienda. Cinco Encuestas Reales sobre la Vivienda en el Ejido". México. 1964. Refiriéndose esta obra al estudio de cinco ejidos por diferentes investigadores.

En el estudio de estos cinco ejidos y por cuanto toca a las viviendas en sus zonas de urbanización, se ha investigado sobre el aspecto ecológico de las zonas donde se asientan estos ejidos, para encontrar la influencia que puedan tener por ejemplo los montes, la vegetación, la altura, la conformación y estructura de los suelos así como los cultivos que pueden efectuarse en esas tierras.

Además también se atiende al aspecto hidrológico por cuanto se refiere a las aguas que pueden provenir de un río o de lagos o bien solamente de las lluvias. También se estudia sobre las comunicaciones que tiene y pueden tener zonas urbanísticas, tanto de vías ferrocarrileras, caminos vecinales, carreteras, así de carácter postal o telefónicas.

Desde el punto de vista demográfico, se atiende al estudio de la población para ver el número de habitantes de cada ejido, su sexo, edades. El alfabetismo y la escolaridad. El número de jefes de familia y de cuantos miembros se compone cada familia.

Desde el aspecto económico, se estudia en materia agraria las superficies de cultivos y la especialidad en que se ocupa.

Como en los cultivos de frijol, maíz, chile seco, trigo, jitomate,

repollos y alfalfa. Teniendo en consideración en cada caso las áreas cultivadas.

En lo que toca a la actividad ganadera del ejido Colonia Progreso, Municipio de Rincón de Romo, Estado de Aguascalientes, cuyos datos anteriores sobre la producción agrícola corresponden a este ejido, se encuentra que sus habitantes se dedican a la cría del ganado vacuno, porcino, de la gallina, del ganado caprino y de la venta de la carne, leche, huevos, etc...

También mereció estudio lo relativo a la población económicamente activa. Entre cuyas ocupaciones de hombres y mujeres, se encontró a la de agricultores y de aquellos que no son ejidatarios, en las actividades propias de los jornaleros, artesanos, comerciantes y también agricultores y medieros para el cultivo de pequeñas propiedades.

Además se estudió la fuerza de trabajo, el ingreso que corresponde a cada familia por su jefe de familia. Y en relación a este punto el gasto total familiar semanal y la estructura del mismo también por semana, o sea las cantidades de dinero que se erogaron en los diferentes gastos. Igualmente el si están afiliados a alguna institución de carácter social.

En los aspectos culturales, la promiscuidad y hacinamientos en que viven las familias, encontrándose que no obstante la pobreza y la falta de cuartos adecuados para dormir separadamente los miembros de la familia, se encontró que un bajo porcentaje vive en promiscuidad. Y un mayor número de hacinamientos, en cuyos hogares en una sola pieza duermen más de dos personas. También se incluye en estos trabajos respecto de la alimentación y la forma de comer.

En cuanto a la vivienda se encontró que en este ejido, están las que cada ejidatario tiene en el fundo legal del pueblo y la superficie ejidal donde se levanta la zona de urbanización con sus construcciones, las cuales han sido erigidas con el esfuerzo pecuniario de cada ejidatario y el costo de las viviendas se encontró que 'El 54.61% de las viviendas del Ejido Colonia Progreso costaron cantidades comprendidas entre 1,000 a 4,000 pesos, las demás casas habitación tuvieron un costo aproximado de 0 pesos (.92%) a 20,000 pesos (.92%) pasando por toda una gama de precios, en donde las viviendas de 5,001 a 6,000 pe-

... ocupan un lugar importante (7.40%). El 41.66% de las casas de los ejidatarios fueron construidas por sus mismos propietarios; el 25.92% se construyó por albañiles y el 12.03% ya estaba construida antes de que fuera habitada por sus actuales moradores. El resto fue construida por los familiares de sus propietarios...". (19)

Por la anterior transcripción encontramos que una mayoría de casas de ejidatarios que habitan en la zona de urbanización, han tenido un costo muy bajo y las viviendas de costo mediano de 5 mil pesos a seis mil apenas alcanzan un 7.40 por ciento; y las de alto costo es en una mínima parte o sea del .92%, ni siquiera llega al uno por ciento. Viviendas que son modestas, ya que el material usado es para los muros, el adobe, algunos de tabique, sus techos boveda catalana, los pisos de tierra, algunas viviendas de cemento sus pisos.

Por lo que se refiere a la mano de obra para construirlas, encontramos que los propios ejidatarios han construido sus propias viviendas y algunas veces se han utilizado albañiles, lo que nos permite pensar que dichas viviendas son generalmente de tipo rudimentario.

Y pensando en el mejoramiento de la vivienda de esta zona de urbanización ejidal el investigador encontró que sí hay colaboración decidida de los mismos ejidatarios y sus familiares pero el problema es de fondos necesarios para ejecutar el plan, expresando al efecto dicho investigador que "Es notable el entusiasmo de la población del Ejido Colonia Progreso para realizar el plan de vivienda rural, pues gran parte de las pocas personas que no están dispuestas a colaborar con el Instituto Nacional de la Vivienda, no lo hacen porque materialmente es imposible su cooperación; así, estas personas no pueden colaborar: por lo avanzado de su edad, porque siendo viudas, carecen del mínimo indispensable para la subsistencia, o también, porque las condiciones económicas en que viven les impiden cooperar para la construcción de las viviendas. Estas personas sí se entusiasman con la idea de la construcción de casas habitación e inclusive con gusto habitarían las nuevas viviendas; pero su situación las incapacita para tomar parte activa en la realización del plan".

---

(19) Instituto Nacional de la Vivienda Ob. Cit. Pág. 68.

De esta parte del estudio transcrito, se desprende la situación difícil en que económicamente viven estas personas, por cuanto la mayoría desde este punto de vista no tienen posibilidad de aportar las cantidades de dinero para la construcción de sus viviendas bajo el programa del citado Instituto Nacional de la Vivienda; otros habitantes porque físicamente están impedidos, pero en general, todos sí estuvieron dispuestos a colaborar en todo lo posible para adquirir una vivienda nueva y, desde luego mostraron deseos de tenerla.

De las investigaciones que en parte hemos sintetizado y también transcrito como antes quedó asentado, se llegó en este ejido y zona de urbanización ejidal de Colonia Progreso a lo siguiente:

“CONCLUSIONES.—1) La población del Ejido Colonia Progreso depende de las actividades primarias, cuya baja productividad y el reducido número de hectáreas por ejidatario, determina ingresos muy bajos.

La juventud de la población merma aún más estos ingresos, ya que gran parte del presupuesto familiar se ancausa a la manutención de los jóvenes, lo que implica una sub-utilización de los recursos humanos; por lo que la mayor parte de la población es dependiente y se mantiene improductiva. De donde gran parte del ingreso familiar se consume en alimentación, por lo demás deficiente.

La baja escolaridad (no así el alfabetismo que es bastante elevado) limita la productividad de la fuerza de trabajo, así como la movilidad social.

2.—El tipo de vivienda que predomina es unifamiliar, tiene muros de adobe, techos de bóveda y pisos de tierra, en su mayoría en estado ruinoso; carece de ventanas y de servicios y además utiliza la casa habitación para encerrar animales y guardar herramientas y semillas.

3.—La deficiencia en el número de cuartos determina el hacinamiento de la mayor parte de las familias y la promiscuidad en algunos casos.

4.—La colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda, dado lo bajo del ingreso, se aporta en mano de obra en casi la totalidad de los ejidatarios y en dinero en un número muy reducido.



5.—La construcción de viviendas rurales debe realizarse por medio de un programa de ayuda mutua dirigida, enmarcado dentro del plan de aprovechamiento integral de ejidos tipo, con crédito a largo plazo y subsidio gubernamental a las familias de muy escasos recursos". (20)

Las conclusiones del investigador a que llegó de su estudio nos indica que el tema de la vivienda también se relaciona con el modo de vida de sus habitantes, entre otros el de las actividades que realiza desde el punto de vista de la producción; superficie de tierras que cultiva; la población por edades, por sexo, su ocupación y desocupados, el tipo de vivienda, todo esto para formarse un criterio de su capacidad económica para adquirir y vivir en una construcción habitacional nueva, lo que desde luego en un regular porcentaje sí mostraron interés por coadyuvar a resolver este problema y también se mostraron deseosos de tener una nueva casa.

Como en el caso se trata de una zona de urbanización ejidal y por lo mismo relacionada con el propio ejido, el estudio que comentamos tiene muy en consideración, la superficie, clase de tierras, si hay irrigación; tipos de cultivo, costos, rendimientos en la producción agropecuaria, seguramente para que las autoridades del Instituto Nacional de la Vivienda tomen en consideración, tanto la clase de vivienda, como los demás servicios sanitarios que es necesario con que cuente, así como, ya lo dijimos, tener muy en cuenta hasta cuanto pueden pagar los interesados por sus viviendas, sin sacrificios en su economía, ni perjudicar, en nuestro concepto la vida y desarrollo económico del ejido a donde corresponda la respectiva zona urbana, en este caso la del Ejido Colonia Progreso, Rincón de Romo, Estado de Agascalientes.

En la construcción de la vivienda, como apuntamos, el Instituto Nacional de la Vivienda, no sólo atiende a la vivienda misma, sino a todo aquello que le es necesario para su comodidad, inclusive lo relativo a los servicios urbanísticos o municipales y además de los servicios sanitarios de la propia vivienda, los combustibles a utilizar para impedir la destrucción de las propias viviendas. Nosotros al efecto encontramos estos estudios completos y los que deben ser tomados en consideración en la construcción de las zonas de urbanización de ejidos y también para el mejoramiento de cascos de pueblos y de fundos legales de los mismos.

---

(20) Ob. Cit. del Instituto Nacional de la Vivienda. Pág. 79.

Los demás estudios que se nos presentan en la obra que hemos citado del Instituto Nacional de Vivienda, de las zonas de urbanización de los ejidos de Concepción, Municipio del mismo nombre, también del Estado de Aguascalientes, Ejido de San José de Gracia, del propio Estado y otros, en general llegan a las mismas conclusiones aunque con o por sistemas diferentes.

De los estudios realizados por los investigadores en los ejidos y zonas habitacionales que les pertenecen a cargo del Instituto Nacional de la Vivienda que hemos mencionado, como lo dice la obra de que tratamos, son meras encuestas, donde se tiene por objeto la posibilidad de erigir las correspondientes viviendas y, de cuyos estudios también se desprende la difícil situación económica porque atraviesan los moradores de esos lugares, lo cual les imposibilita para que les construyan las viviendas aún con la ayuda del mismo Instituto Nacional de la Vivienda y al efecto se dice del ejido José María Morelos, Estado de Tlaxcala que "las posibilidades económicas que hemos encontrado en la población son sumamente bajas, debido a que sus ingresos son pobres y las posibilidades que ellos tienen de dar una cantidad de dinero para la construcción de su casa, es de \$565.31 anuales, que ha sido el promedio". (21)

### 3.—RESULTADOS ACTUALES PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA RURAL MEXICANA.

El Instituto Nacional de la Vivienda, por voz de sus representantes ha declarado, "El señor Presidente de la República, Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, ha insistido reiteradamente en la urgencia de atender, con mayor amplitud, eficiencia y dinamismo, a nuestros hermanos.—Ha postulado que en el campo mexicano, se encuentra, a la par que un derecho, una obligación: el derecho que tienen los campesinos a mejorar niveles de vida y por lo tanto a mejores viviendas; y la obligación de los regímenes revolucionarios de cumplir y hacer realidad en el agro, las esperanzas que lanzaron a nuestros padres al movimiento reinvidicador de 1910". (22)

---

(21) Ob. Cit. del Instituto Nacional de la Vivienda Pág. 214.

(22) Trabajo de 5 hojas útiles denominado "Seminario Rural" Mayo 6 de 1968.

Es indudable que este Instituto trabaja bajo las orientaciones del Señor Licenciado Gustavo Diaz Ordaz. Presidente de México, con base en la ley que lo rige y en los programas que se ha trazado, porque en la tarea que se ha impuesto es como consecuencia de reconocer la necesidad del campesino mexicano no sólo de tierras que cultivar y el crédito para trabajarla, sino también de que tenga una vivienda en que vivir cómodamente con su familia. Por eso más adelante se agrega en este trabajo que "Y así, si el 58% de nuestra población rural reside sólo \$400.00 mensuales, el 20% apenas \$600.00 y el 16%, ingresos que van de \$601.00 al \$1,000.00 al mes; es requisito indispensable que se proyecten casas cuyos costos directos de construcción sean entre \$3,200.00, \$5,000.00 y \$8,000.00 para poder cubrir las exigencias de los tres estrados mencionados, habida cuenta la distribución que el campesino hace de sus remuneraciones entre sus diversas necesidades. El Instituto Nacional de la Vivienda ha logrado esos niveles de costos directos..." (23)

Del estudio que ha hecho el citado Instituto Nacional de la Vivienda y de los programas ejecutados, con base en los ingresos del campesino y el costo de las viviendas, se ha logrado hacer realidad estas obras de la vivienda, como textualmente se desprende de la anterior transcripción.

En el Seminario Rural de la Vivienda efectuado el 3 de Mayo de 1968, se presentó el trabajo denominado "Bases para una Política de Vivienda Rural, por la Dirección de Planeación del Instituto Nacional de la Vivienda, en el que se expresa que la... Distribución de Población de las Localidades Rurales, en 1967, existían 144,803 localidades con una población de 22,254,836 habitantes. De los cuales 2,832,226 de población ejidal y 19,422,610 de población no ejidal.—La población económicamente es activa del campo, es del orden de 6 millones 968 mil 267 individuos, o sea el 32% de la población rural" Y "...se destaca que algo más del 92%, alrededor de 4 millones 150 mil personas, detentan salarios hasta de \$1,000.00 mensuales, límite en que se encuentran los salarios mínimos para trabajadores del campo, los cuales fluctúan en 10.75 pesos y 34.00 pesos diarios; también se observa que existen casi 3 millones de individuos que perciben hasta 400.00 pesos mensuales, el número de personas en este nivel representan el total de población rural con in-

---

(23) Trabajo citado del Instituto Nacional de la Vivienda Páa. 2.

gresos, el 67% ; ... En 1967, la población rural vivía en 3.819,802 viviendas construidas en su gran mayoría de adobe, embarre y madera y eran ocupadas por sus propietarios el 70% y el resto por inquilinos; los servicios más deplorables... falta de baños con regadera, de drenaje, de letrinas, de luz eléctrica y agua potable..." (24)

El Instituto Nacional de la Vivienda ya tiene localizadas el número de viviendas que en general necesitan erigirse conforme a las condiciones de vida digna; cuál es el número de población económicamente activa en el campo, los salarios que perciben, las deficiencias de material de las viviendas que rudimentariamente han construido los propios habitantes.

Desde luego como hace la distinción en cuanto al número de ejidatarios y propietarios con predios privados en sus viviendas, es un dato interesante, ya que los ejidatarios debidamente ubicados en las zonas de urbanización de los ejidos, se planificará la vivienda desde un punto de vista diferente de los que tienen su propiedad privada. Toda esta relación de números es muy útil porque se tendrá a la vista de las necesidades de construcción de viviendas con todos los anexos que cada región y según que sea una zona de urbanización ejidal o no para la construcción de las mismas.

En la Ponencia número 2, presentada en el Seminario Rural de la Vivienda celebrado en esta Capital en la fecha ya señalada, por el Propio Instituto Nacional de la Vivienda, con el título de "El lote familiar en los Poblados Rurales, se dice entre otras deducciones que: "Como el ingreso del campesino es muy reducido, no podría pagar dos tipos de inversión que son el de la vivienda, y el de los anexos, debido a que su ingreso disminuiría considerablemente... No obstante es factible que otras dependencias como el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, mediante su oficina de extensión agrícola, el Fondo de Crédito Ejidal, etc., se avoquen a la construcción de estos en coordinación con el Instituto Nacional de la Vivienda". (25)

Ya con anterioridad hemos apuntado en este trabajo la necesidad

---

(24) Trabajo Cit. Págs. 4 a 6.

(25) Trabajo citado Pág. 6.

de la intervención de estos Organismos para la construcción de la vivienda, pero ello solamente se puede mediante las adiciones que ya también se han propuesto para facultar y obligar a estas Dependencias para actuar. Además propondremos otras adiciones a otras leyes para que las citadas Oficinas e instituciones descentralizadas ayuden a la resolución del problema de la Vivienda Rural.

El Problema de la vivienda rural no sólo es de México sino también de otros países, al efecto leemos en la revista número 5, titulada "TRABAJO", que "Todo el mundo desea ahora una vivienda mejor.— Este deseo universal es el motivo de las frecuentes crisis de vivienda que se producen en el mundo. Sea cual fuere su idea de lo que significa "una razonable nivel de vida", es indudable que Ud. da por sentado que cada familia debe poseer un hogar decoroso, bien iluminado y ventilado, con espacio suficiente para que los miembros de la familia puedan dormir, trabajar y entretenerse cómodamente. Teóricamente, se trata de un hecho obvio, pero en la práctica es algo sumamente difícil de procurar a un precio que se halle al alcance de las masas. Es así como cada uno de los países del mundo tiene sus crisis de vivienda". (26)

Entonces el problema de la vivienda para familias de escasos recursos, es casi general en todos los países, pero no es sólo la vivienda simplemente, sino que debe en realidad ser un hogar decoroso como se dice en la cita, sino debe estar bien iluminada, ventilada, con el espacio suficiente para que en efecto los miembros de la familia puedan en ella trabajar, dormir y entretenerse cómodamente. Y lo que se reconoce, que en la práctica es difícil puedan las familias pobres en nuestro medio el campesino o el obrero, adquirir esas viviendas por su elevado costo, en nuestro concepto.

El autor que venimos citando de la anterior transcripción Señor Iaacov Ben-Ari, agrega más adelante que en 11 de 17 países investigados por las Naciones Unidas se ha comprobado que entre 50 y 100% de las nuevas viviendas han sido construidas con la ayuda del Estado u otros fondos públicos. Lo que quiere decir que es el Estado el que en este

---

(26) Vol. I No. 5 Diciembre 1962. Publicación de la Confederación General de los Trabajadores de Israel.—Tel. Aviv. Pág. 3.

caso ha intervenido o ha sido factor decisivo en la mayoría de esos países para atacar el problema de la vivienda. En la misma forma como se ha venido haciendo en México.

También este autor cita que "durante los diez primeros años posteriores al establecimiento del Estado de Israel (1948) fueron construídas las viviendas, en su gran mayoría, directamente por el gobierno o bien, con una considerable contribución del mismo. Más de 300,000 viviendas fueron construídas de acuerdo a los planes formulados por la División de Viviendas del Ministerio del Trabajo..." (27)

Es conveniente aclarar que todo lo relativo a los campesinos que trabajan en las colonias agrícolas, son considerados como trabajadores del campo, por lo que sus problemas se atienden por ese Ministerio del trabajo, por eso las viviendas de que se dice, también quedan incluídas para el campo. Y desde el punto de vista de los programas desarrollados en esos primeros diez años de existencia del Estado de Israel en el capítulo de viviendas, es realmente extraordinaria esa actividad, digna de ser imitada para resolver este problema en México.

La Organización de Estados Americanos, ha señalado también el grave problema porque atraviezan los países americanos respecto de la vivienda, al efecto indica que por medio de la cooperativa se puede solucionar tan interesante deficiencia al decir que "Esta cooperativa tipo tiene por objeto proporcionar viviendas baratas a los miembros que la componen, que son generalmente personas de modesta condición económica, y que no pueden adquirirlas individualmente.—El Problema de la vivienda popular es uno de los más serios en la actualidad. Los efectos de la última guerra se reflejan en un aumento de precios de los materiales de construcción. Y el crecimiento de la población.—En América Latina el problema de la vivienda es más grave debido al desequilibrio entre el número de unidades construídas y el crecimiento de la población, por falta de medios financieros apropiados para pagar las construcciones, y por indiferencia de los grupos inversionistas que emplean sus capitales en viviendas costosas de alto rendimiento económico.—Ante estas circunstancias el Estado ha asumido

---

(27) Revista "Trabajo" citada Pág. 4.

la responsabilidad... Las cooperativas de vivienda tratan de salvar este vacío". (28)

Es cierto que el problema de la vivienda en los países de América Latina es agudo ante todo porque el aumento de la población plantea éste de la vivienda entre otros, porque los medios económicos no se han puesto, o llevado al campo de la vivienda. Sin embargo en México, por lo que se refiere a los derechohabientes tanto del Instituto del Seguro Social Mexicano como los del Instituto de Servicios de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, el problema se ha ido encarando con bastante éxito. En cambio en el medio campesino, es donde necesita encausarse la acción para atender tan importante aspecto de la Reforma Agraria. La afirmación de que los materiales han subido de valor, y nosotros agregamos los servicios técnicos también de donde se deduce que el problema de la vivienda para el campesino mexicano va a ser difícil de resolver. Y por cuanto a que las cooperativas de la vivienda van asumiendo la responsabilidad sobre su objetivo, en México lo vemos difícil, porque para ellos es necesario una preparación del campesino y de que haya personal preparado técnicamente así como social, para esta tarea, lo que como sistema hasta la fecha no se ha hecho.

En el periódico Excelsior de esta Capital, en la sección de editoriales, se publicó el artículo denominado "PROBLEMA HABITACIONAL. SECRETARIA DE LA VIVIENDA", por el Doctor Eduardo Borrel Navarro; cuya publicación es de fecha 24 de Junio de 1968, quien dice entre otras aseveraciones: "En estos momentos el tema de la habitación de México es de indiscutible interés. Un país en pleno proceso de desarrollo está muy obligado a planificar en forma efectiva un vasto proyecto nacional de viviendas, capaz de resolver el déficit actual, pero sobre todo orientado a preveer las necesidades fundamentales de una población para el año de 1970, según ponderados cálculos del Ingeniero Bustamante Boyer, requerirá de no menos de 4,860.000 unidades... la vivienda, junto con la educación, la salubridad y la alimentación, es una de las cuatro demandas sociales cardinales a que hacen hoy frente todos los gobiernos del mundo... Si el Gobierno del Presidente Diaz Ordaz ha tenido rotundos logros..." en lo referente a la educación,

---

(28) "Organización y Administración de Empresas Cooperativas". Manuales Técnicos. IV Washington. D. C. 1962. Pág. 36.



aumento de maestros, en el reparto de la tierra, fomento de la producción agrícola, etc., la creación de una cartera de la vivienda, coronaría su gestión de éxitos. Agregando que "Otra de las enormes ventajas de la Secretaría de la Vivienda sería examinar con objetividad cuáles tipos de fabricación deben acometerse. Las ventajas o desventajas de la prefabricación serían establecidas categóricamente, y se haría en última instancia, la edificación que más convenga al pueblo mexicano".

En esta publicación también se reconoce el grave problema de la vivienda para gentes de modestos recursos, de la enorme población que necesita de la misma, de que junto a la vivienda también debe resolverse el problema de la salubridad y otras necesidades y por último de la urgencia de crear una Secretaría de la Vivienda para afrontar decididamente y en forma planificada el problema de la vivienda.

En tres artículos muy importantes y bastantes muy documentados elaborados por el Arquitecto Guillermo Zárraga, publicados en el mencionado periódico "Excelsior", los días 24, 25 y 26 de Junio de 1958, sobre la "Vivienda Mexicana". Al primero lo subtitula "...8,127.089 Familias que requieren igual número de Viviendas. El 68% carecen de Agua y el 71% de Drenaje..." Y más delante se agrega que el número de viviendas que carecen de agua, según las cifras censales de 1966, es de 5,485.075, cuyos ocupantes ascienden a 30,204.743, lo que constituye el 68% de la población total de la República. Las viviendas que carecen de drenaje, alcanzan el número de 5.761,295 ocupadas por 31.761,295 o sea el 71%. Es decir, los dos tercios de mexicanos al margen de la higiene".

Entre las cifras señaladas quedan comprendidas las familias de campesinos que ocupan las viviendas rurales que carecen de los servicios señalados, pero además, según los datos que se nos proporcionan, son ocho millones y fracción de los campesinos u obreros que no tienen viviendas que llenen los requisitos de comodidad, higiene y seguridad; problema el que se ha venido resolviendo como veremos más adelante,

A continuación por su importancia, transcribimos la parte relativa al último Informe del Licenciado Gustavo Diaz Ordaz, Presidente de México y que corresponde al capítulo de la vivienda, quien dijo: EL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA promueve la



construcción de 1,900 casas en el Distrito Federal y en los Estados de México y Veracruz, cuyo costo asciende a \$80.500,000.00. Otras 1,800 casas rehabilitadas en el propio Estado de Veracruz, con un gasto de \$13,500,000,00.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda concertó, con diversas instituciones de crédito, financiamientos por \$142.000,000.00 para la construcción de 4,945 viviendas de interés social destinadas a 27,472 habitantes, en 26 poblaciones de doce Estados de la República.

También se ha promovido y autorizado 61 proyectos habitacionales en 18 entidades federativas y el Distrito Federal, que suponen la construcción de 28,630 viviendas para 157,465 habitantes.

Con los gobiernos de diversos Estados se establecieron las bases para la realización de proyectos de vivienda de interés social; ya se han iniciado algunos, con una inversión de \$139,000,000.00.

El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda aprobó 7,339 operaciones que implicaron el otorgamiento de apoyo para una inversión de \$ 348,000.000.00, hecha por los bancos privados. Las operaciones realizadas por el Fondo, desde su origen, ascienden a 19,016, con una inversión total apoyada de \$849,000.000.00.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos esta por construir obras que permitirán disponer en el Distrito Federal de 3,345 casas y 5,674 departamentos; en el interior de la República ha terminado 376 casas. En conjunto la población beneficiada asciende a 54,489 habitantes.

Además, financió a Estados y Municipios por la cantidad de \$100.472,000.00 para construir obras de agua y saneamiento, mercados, pavimentación y urbanización, caminos alimentadores, electrificación y rastros.

El financiamiento para obras públicas federales fue de \$1,837.789,000.00

De los recursos del Banco, que sumaron \$4,811,427,000.00, los pre-

venientes de crédito en moneda extranjera alcanzaron la cifra de \$2,185.292,000.00". (29)

Los resultados actuales desde el punto del financiamiento para la construcción de la vivienda se tienen a la vista solamente por lo que corresponde a un año de labores y el que se refiere el Informe Presidencial, que se dió al pueblo de México, el 1o. de Septiembre del presente año, lo cual aunado a los anteriores períodos de trabajo durante el actual Régimen de Gobierno, es realmente objetivo e importante por cuanto considerando el difícil problema de la vivienda para resolverlo, quiere decir que, en efecto se está cubriendo este aspecto de la vivienda tanto con los recursos del Gobierno como de la banca privada. En el ejercicio que se ha sintetizado en el informe del Señor Presidente Díaz Ordaz, vemos: Cómo el Instituto Nacional de la Vivienda, ha trabajado intensamente en todos los Estados de la República; igualmente se aprecia cómo el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda mantiene un ritmo de actividad financiero en favor de la vivienda, que ha sido benéfica para gran número de poblaciones en el interior del país, asimismo por este informe se sabe que los gobiernos de los Estados también han intervenido en la solución del problema de la vivienda, con la aportación de importantes cantidades de dinero . . . El mismo Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda, ha aprobado durante el ejercicio fiscal que estamos comentando cifras en millones, elevadas con el mismo fin de resolver acerca de la vivienda para gentes de modestos recursos. El propio Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, tendiendo al mismo fin, también otorga créditos para resolver un gran número en el interior de la república, el problema de la vivienda de familias mexicanas. Y el financiamiento de obras públicas ejecutadas por diversas dependencias del Ejecutivo federal y los Créditos otorgados por el banco de México, S. A., ascienden a miles de millones a los que suman los créditos provenientes de Instituciones crediticias del extranjero, realmente se concluye que con los fondos que de que se trata y que se utilizan para esas obras públicas, como introducción de agua potable, alcantarillas, depósitos, caminos vecinales, drenajes, etc. para pueblos, ciudades así como pe-

---

(29) Informe Presidencial del 1o. de Septiembre de 1968. Periódico el Nacional del 1o. de Septiembre de 1968.

queñas localidades habitadas por campesinos, estimamos que se atiende el problema de vivienda en sus diversos del campesino, entre otras de las clases necesitadas de México.

#### 4.—NECESIDAD DE SUPERAR LA LEGISLACION DE LA VIVIENDA RURAL EN MEXICO.

“El Presidente de la República, Licenciado Gustavo Diaz Ordaz, ha recalado constantemente y con profunda convicción, que la Reforma Agraria o es Integral o no es Reforma Agraria y volvió a plantear a la consideración nacional la urgente necesidad que tenemos, pueblo y gobierno, de resolver el problema agrario que en muchos aspectos frena el desarrollo social y económico del país”. (30)

Estos conceptos acertados del actual Presidente de la República, Señor Licenciado Gustavo Diaz Ordaz, claramente está expresando y con la autoridad de que se haya investido por la ley como primera Autoridad en Materia Agraria, que el campesino, se le debe resolver íntegramente todos sus problemas, tanto como el darle tierra para su cultivo, como el otorgarle créditos, asesoramiento técnico, y toda clase de enseñanzas y planeamientos de carácter agrario y económico y, sobre todo atender lo relativo a la vivienda, en la forma como ya lo hemos visto por el contenido del Informe Presidencial reciente, sin embargo hay muchos millones de familias campesinas, de pequeños propietarios, comuneros y ejidatarios, así como de jornaleros, que necesitan con urgencia tener una vivienda en que vivir en forma cómoda, desahogada y de recreo, inclusive para dormir para estar en condiciones de rendir al día siguiente en las labores que tienen encomendadas. Pero ya vimos según investigadores del Instituto Nacional de la Vivienda, en el campo, es muy difícil la situación económica, que la mayoría de los campesinos tienen bajos ingresos, los que son mermados por los numerosos miembros que tiene un jefe de familia. Lo que hace difícil resolver el problema de la vivienda de los mismos. Lo que quiere decir que son los recursos económicos lo que en el caso hace falta y, el Estado comprendiendo esta necesidad, los ha aportado dentro de sus posibilidades, lo que indicaría que son los mismos campesinos, quienes

---

(30) Reforma Agraria Mexicana, Pág. 154 del Lic. Victor Manzanilla Schäffer.

haciendo un esfuerzo deben ayudarse asimismo para resolver este problema con la colaboración de las diferentes instituciones oficiales, descentralizadas y privadas.

Respecto del Instituto Nacional de la Vivienda, estimamos que debe seguir siendo una entidad descentralizada y no una Secretaría o Departamento de Estado, porque a la fecha ha venido desarrollando intenso trabajo en sus programas inclusive sus investigaciones son verdaderos estudios que sirven para una planificación de la vivienda también rural. Por lo que no consideramos pertinente que en este aspecto se modifique la ley que lo creó.

Por lo que respecta a adiciones que se proponen a algunos preceptos de la citada ley que creó el Instituto Nacional de la Vivienda, las proponemos con el objeto de que en la construcción de la Vivienda Rural, cuando se trate de las que se deben construir en las zonas de urbanización de los ejidos y de las de los bienes comunales, además para que haya representaciones en los Patronatos Locales de ejidatarios y comuneros o en su caso de pequeños propietarios, así como para que aporten o ayuden a formar los fondos para la construcción de viviendas.

En la misma forma propusimos que sea adicionado y como complemento a lo anterior, y para estar en concordancia con la ley de Crédito Agrícola, que se adicione el Reglamento para la planificación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales, para que aporte fondos para la construcción de la Vivienda Rural.

Igualmente proponemos en cuanto se refiere a la citada ley del Instituto Nacional de la Vivienda, que se adicione en el Capítulo VI, de Exenciones de Impuestos, para que las casas construídas por el mismo Instituto o por cualquiera otra entidad en las zonas de urbanización, en los bienes de los ejidos o terrenos comunales, estén exentas de impuestos como la propia ley lo dice para las casas construídas y propiedad del mismo.

Si la Reforma Agraria es Integral o no es Reforma Agraria y es el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, principal Organó del Ejecutivo Federal, encargado de aplicar las leyes Agrarias, en los términos del inciso a) fracción XI del artículo 27 Constitucional, en

nuestro concepto, el que en forma más precisa debe procurar no sólo la creación de las zonas de urbanización, sino también intervenir en la construcción de las viviendas, por lo siguiente: este Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por medio de sus ingenieros o personal técnico, localiza y deslinda los terrenos ejidales y comunales de los núcleos de población. Asimismo localiza las zonas de urbanización en el terreno más apropiado de las tierras ejidales; fracciona en parcelas las tierras ejidales; fracciona, lotificando las zonas de urbanización, trazando calles, plazas, parques, espacio para mercados y demás servicios públicos así como los lotes. Y cuando se ha tratado de la creación de los centenares de los nuevos centros de población, no sólo les ha trazado y planificado sus zonas de urbanización sino que por medio de su personal técnico les ha levantado y construído sus viviendas a cada familia de ejidatario, claro es, con la colaboración en cuanto a financiamiento preponderantemente del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en la forma expresa como lo ordena la Ley de Crédito Agrícola, cuyo inciso y precepto antes hemos citado. Entonces el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es pertinente que intervenga en forma más contundente, tomando en consideración que el aspecto de repartición de la tierra está por terminarse.

Y sobre esta intervención del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, proponemos que al efecto sea adicionado el artículo 4o. del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, ya citado, con una fracción más tomando en cuenta que este precepto, menciona los deslindes de dichas zonas, trazo del poblado con todos sus servicios; avalúo de lotes o solares urbanos; forma de adjudicación; precio de los mismos para los no ejidatarios; honorarios de peritos, etc., por lo que al efecto se propone quede dicho precepto en la siguiente forma:

Art. 4o.—Una vez dictada la resolución que constituya la zona de urbanización, se procederá: I.—....; II.—....; III.—....; IV.—....; V.—....; VI.—....; VII.—....; y VIII.—UNA VEZ ENTREGADOS A LOS BENEFICIADOS LOS CERTIFICADOS DE SOLAR URBANO, EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION LO PONDRÁ EN CONOCIMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA, BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL Y COMITE TECNICO Y DE INVERSION DE FONDOS COMU-

NES EJIDALES, REMITIENDOLES EN EL CASO TODA LA INFORMACION NECESARIA, PARA QUE DE COMUN ACUERDO SE AVOQUEN AL ESTUDIO, PLANEACION Y CONSTRUCCION DE LAS VIVIENDAS DE LA RESPECTIVA ZONA DE URBANIZACION”.

También proponemos que se adicione el Reglamento para la planeación, control y vigilancia de la Inversión de Comunes Ejidales, que crea el Comité Técnico para ese fin, al que se le ha encomendado formular planes generales de fomento económico ejidal, definir criterios que deban aplicarse para autorizar las inversiones de fondos comunes solicitadas por los diferentes núcleos de población, estableciendo concretamente en su artículo 7o. que corresponde a este Comité “VI. Otorgar préstamos o créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y promoción de actividades productivas, obteniendo al efecto las garantías correspondientes”.

Nosotros proponemos que ese artículo y tracción se adicione en la siguiente forma:

ART. 7o.—Corresponde al Comité Técnico y de Inversión de Fondos; I....; II.—....; III.—....; IV....; V.—....; VI.—Otorgar préstamos o créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y promoción de actividades productivas y PARA LA CONSTRUCCION DE LA VIVIENDA DEL EJIDATARIO, obteniendo al efecto las garantías correspondientes.

Es indispensable que este Comité Técnico, también otorgue créditos como se propone ya que la vivienda del ejidatario, es parte del problema agrario, pues el ejidatario debe tener una casa adecuada donde vivir y descansar para que pueda realizar el trabajo con la efectividad que requiere la parcela ejidal.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

- 1.—El Derecho Agrario como conjunto de normas que rigen las relaciones jurídicas relativas a la propiedad rural y a su explotación como fuente económica de carácter agrícola, tiene como meta, además de la elevación social, económica y política del campesino y su familia, el progreso de México, en todos sus aspectos.
- 2.—Entre las disposiciones establecidas por la Legislación Agraria vigente en México expresión del Derecho Agrario, están las referentes a las zonas de urbanización existentes casi siempre en la estructura del ejido o de las comunidades con bienes comunales.
- 3.—Es preciso advertir que las zonas de urbanización, previstas en el Código Agrario en vigor tienen el carácter de federales que con posterioridad devienen al derecho del fuero común y, por su naturaleza se distinguen de otro tipo de zonas habitacionales.
- 4.—Los antecedentes de las zonas de urbanización de carácter agrario, se encuentran en la Legislación dictada para la Nueva España, que con el nombre de Fundos Legales, dieron origen tanto a pueblos agricultores como a los propiamente urbanos.
- 5.—La Legislación para los Fundos Legales de los pueblos de la Nueva España, la consideramos ejemplar, porque dentro de estas Entidades, a los colonos se les dotaron además del espacio para construir las casas habitacionales y anexos indispensables del hogar, solares apropiados para cultivos familiares y crías de animales domésticos, así como parcelas en la periferia del mismo Fondo Legal.



- 6.—El Casco del Pueblo o Fundo Legal en la Nueva España se consideraban con existencia definitiva cuando una vez repartidos los lotes y cada colono viviera en él a condición de que lo edificaran.
- 7.—Durante el México Independiente, no se dictaron disposiciones que se refirieran al casco del pueblo o fundo legal, ni de la construcción de solares para vivienda del campesino.
- 8.—Fue hasta el Plan de Ayala en el que se postula la necesidad de tierras para fundos legales de los pueblos así como los terrenos de sembraduras para satisfacer sus necesidades.
- 9.—La naturaleza de la zona de urbanización de los ejidos, es la misma que la de los bienes agrarios a que se refiere el artículo 138 del Código Agrario vigente, pero en cuanto se expiden los títulos derivados de una resolución presidencial, los solares se rigen por el derecho privado.
- 10.—Las zonas de urbanización de los ejidos, tienen su origen en la resolución que dicta el Presidente de la República, cuyo procedimiento es contencioso cuando se crea por la misma resolución presidencial que dota de ejidos a un núcleo de población y, no es contencioso cuando se crea por una resolución presidencial en donde ya existe ejido, pudiéndose en este último caso iniciar de oficio o a petición de los ejidatarios, carentes de fundo legal o zona de urbanización.
- 11.—La privación de derechos de solares urbanos, procede cuando el titular no construye ni viven en ellos los beneficiados y cuando faltan a las obligaciones colectivas que se imponen. Procedimiento que se inicia a petición del Comisariado Ejidal, del Consejo de Vigilancia o de ejidatarios del lugar. Tratándose los casos en asamblea general de ejidatarios y que son resueltos en definitiva por el Presidente de la República, que priva de sus derechos a los desobligados y asigna los solares a los nuevos adjudicatarios.
- 12.—La Legislación que sobre la Vivienda popular y también rural que se ha expedido en México, la estimamos adecuada para solucionar el problema de que se trata. Así la ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda, que la consideramos bien elabo-

rada la que se ha venido aplicando con acierto y, solamente proponemos modestas adiciones para el mejor cumplimiento de sus objetivos.

- 13.—La Ley de Crédito Agrícola vigente, faculta créditos para la vivienda rural. Además otras instituciones crediticias operan y han operado en este sentido para todos los campesinos, incluyendo ejidatarios y comuneros.
- 14.—Proponemos modestas adiciones a los Reglamentos de Zonas de Urbanización de los Ejidos y al de Planificación, control y vigilancia de los Fondos comunes Ejidales, para que intervengan en el fomento de la vivienda rural.
- 15.—Se reconoce que es difícil solucionar el problema de la vivienda rural en México, como en todo el mundo, pero México ha venido atacando el problema con acierto por Instituciones gubernamentales, descentralizadas y particulares.
- 16.—“LA REFORMA AGRARIA ES INTEGRAL O NO ES REFORMA AGRARIA” ha dicho el C. Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, Presidente de México, y no porque se haya ya resuelto en todos los aspectos la reforma agraria, sino porque hacia esa meta se encamina, por eso la Vivienda Rural es parte integrante y fundamental de esa Reforma Agraria.

## **BIBLIOGRAFIA**

## BIBLIOGRAFIA

- 1.—AGUILAR CARVAJAL LEOPOLDO.—Bienes, Derechos Reales y Sucesiones.
- 2.—CASO ANGEL.—Derecho Agrario.
- 3.—CINCO ENCUESTAS REALES SOBRE LA VIVIENDA EN EL EJIDO 1964.—del Instituto Nacional de la Vivienda.
- 4 —CODIGO AGRARIO.
- 5.—CODIFICACION ANDRADE.—Edic. 1965.
- 6.—CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA.
- 7.—CUADRO CALDAS JULIO.—Catecismo Agrario.
- 8.—CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA.—El Derecho Agrario en México.
- 9.—DIARIO OFICIAL No. 31 de 7 de diciembre de 1951.
- 10.—DIARIO OFICIAL No. 38. Tomo CCLXXXVI de 9 de febrero de 1968.
- 11.—DICCIONARIO DE DERECHO PRIVADO.—Edit. Labor, S. A.
- 12.—EL CONGRESO NACIONAL AGRARIO DE TOLUCA.—Memoria. 1961.
- 13.—EL DERECHO AGRARIO Y EL PLAN LIMON EN LA REGION DE LA CHONTALPA TAB.—Tesis del Lic. Guillermo Camacho M.

- 14.—EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA FRENTE AL PROBLEMA AGRARIO.—Tesis del Lic. Ricardo Hernández Castellanos.
- 15.—FABILA MANUEL.—Cinco Siglos de Legislación Agraria.
- 16.—HINOJOSA ORTIZ MANUEL.—Código Agrario.—Comentado.
- 17.—INFORME PRESIDENCIAL DEL 1o. DE SEPTIEMBRE 1968.—Periódico el Nacional.
- 18.—LEY DE CREDITO AGRICOLA.
- 19.—LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
- 20.—LEYES Y CODIGOS DE MEXICO.
- 21.—LEYES SOBRE ARRENDAMIENTOS PARA EL D. F. Y TODA LA REPUBLICA.—Edic. Botas, 1956.
- 22.—MANZANILLA SCHAFFER VICTOR.—Reforma Agraria Mexicana.
- 23.—MEMORIA DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL REVOLUCIONARIO DE DERECHO AGRARIO.—Edic. Departamento Agrario 1946.
- 24.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—El Problema Agrario en México.
- 25.—MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.—Introducción al Estudio del Derecho Agrario.
- 26.—ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE EMPRESAS COOPERATIVAS.—Manuales Técnicos IV. Washington, d. c.
- 27.—PERFIL DE LA REFORMA AGRARIA DEL ESTADO DE COLIMA.—Tesis del Lic. Ramón Montaña Cobian. 1960.
- 28.—PERFIL DE LA REFORMA AGRARIA EN EL ESTADO DE QUERETARO.—Tesis de la Lic. Hilda Martha Ybarra Aguilera.
- 29.—REGLAMENTO DE ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS.
- 30.—SERRA ROJAS ANDRES.—Derecho Administrativo.

### FE DE ERRATAS

Pág.	Línea	Dice	Debe decir
10	4	benevolancia	benevolencia
19	26	pabladores	pobladores
25	32	por que	porque
31	24	sanciono	sancionar
34	4	coloniación	colonización
46	24	La	En
49	1	3.—ORIGEN	2.—ORIGEN
61	24	al	la
63	22	tenedor	cada tenedor
86	6	nacioanl	nacional
111	16	pqosibilidades	posibilidades
112	8	resibe	recibe
114	12	una	un

31.—SEXTO INFORME DEL GOBIERNO DEL LIC. ADOLFO LOPEZ MATEOS.

32.—LEMUS GARCIA RAUL.—Sistemática Jurídica del Problema Agrario en México.

33.—Vol. I No. 5 de diciembre 1962.—Publicación de la Confederación General de los Trabajadores de Israel.—Tel. Aviv.