

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Problemática de las Zonas
Urbanas Ejidales**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

Humberto Ramírez Franco



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS - PADRES:

CON ETERNO RECONOCIMIENTO Y CARIÑO...

A MIS HERMANOS.

A MI TIO:

DAVID FRANCO RODRIGUEZ.

Con sincero agradecimiento...

La presente tesis fué elaborada en el Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la UNAM, a cargo de su Director, Lic. Raúl Lemus García y bajo el asesoramiento del Lic. Guillermo --- Vázquez Alfaro.

INTRODUCCION.

INTRODUCCION.

Al referirnos al presente trabajo en forma breve, deseamos situar al mismo dada su actualidad problemática y consecuentemente la importancia que reviste el análisis, aún precario, de muchos de sus aspectos.

Evidentemente tal esfuerzo rebasa nuestra capacidad y posibilidades analíticas, no obstante a modo de ensayo pretendemos sintetizar en algunos puntos los principales temas que presentan situaciones problemáticas desde ambos puntos de vista legal y práctico intentando con ello abordar el siguiente problema que afecta a la sociedad mayoritaria mexicana, como son las consecuencias que el desarrollo industrial, la migración rural a centros urbanos, la consecuente expansión, como efecto de este fenómeno, de los centros urbanos invadiendo los terrenos ejidales de que están circundadas todas nuestras ciudades, la precariedad de nuestros principales regímenes legales en cuanto a la flexibilidad y adaptabilidad de algunos, a los constantes cambios de nuestra ideológica sociedad, los medios legales y de diversa índole de que dispone ciertos sectores de la misma para la debida protección y solución tanto de situaciones jurídicas como de hecho, y en general la situación legal y de hecho que actualmente guardan las zonas urbanas ejidales.

Debemos admitir que nuestro propósito sería demasiado ambicioso si pretendiéramos agotar el presente tema tanto en su contenido como en sus expresiones exhaustivas, dada nuestra condición de principiantes, deseamos solo anunciar el problema que palpamos reduciéndolo, no a sus aspectos generales y de mayor importancia sino a uno que a juicio de nuestra selección pareció interesante, esto es el análisis de problemática urbano ejidal relacionada con su aspecto penal. En relación a este tema hoy de gran actualidad, dada la competencia atribuída al Ministerio Público Federal como única autoridad competente para solucionar las situaciones que se presentan en materia agraria. Ya en este sentido confesamos que el análisis e investigación realizados se refieren únicamente a los mencionados aspectos y que en nuestro caso solo satisface los requisitos mínimos de una exposición académica como lo es la nuestra.

Así pues, principiemos hablando de los antecedentes de diversa índole que pudieran haber existido en nuestros sistemas jurídicos anteriores y posteriores a la Conquista. Manifestando que si encontramos algunos, aún cuando no tengan con las figuras actuales una relación directa en cuanto a su normación o regulación estructural.

Posteriormente y siguiendo nuestro desarrollo, analizamos el origen que tuvo la figura a que nos referimos i.e. la zona urbana ejidal y que está íntimamente ligada a la condición general del ejido. Del mismo se hace un breve análisis histórico jurídico, pretendiendo establecer a través de los distintos ordenamientos, su origen y regulación normativa, como igualmente de la zona urbano ejidal de que disfrutaban los mismos.

Los problemas que la actual normación deja insolutos y las situaciones de hecho a que ha dado lugar y que constituyen el contenido propio de la problemática enunciada anteriormente.

Como último y atendiendo a las posibles soluciones llevadas a la práctica se menciona la intervención del Ministerio Público Federal, haciendo algunas consideraciones, tanto de índole histórico y jurídica referentes al mismo, como las ventajas prácticas de dicha intervención, aludiendo algunas de sus deficiencias tanto por carencia normativa como por la práctica llevada a cabo con el propósito de solucionar las situaciones y problemas aludidos.

Concluyendo con una breve afirmación sobre lo que estimamos debe obtenerse en cuanto al presente trabajo, a su análisis y a sus finalidades.

CAPITULO I

SISTEMA MEXICANO

- 1.— La Preconquista.— Los pueblos y tierras indígenas.
La llamada "zona urbana" en el Calpulli.**
- 2.— Después de la Conquista.— La propiedad española:
Fundación de Poblaciones en la Colonia.
Establecimiento de núcleos de población en la Nueva España.—
Fundación de Poblados Indígenas.— El fundo legal.**
- 3.— Epoca independiente.— Las dimensiones del fundo legal. (El Imperio).**
- 4.— Etapa Revolucionaria.— Ley de 23 de abril de 1927.**
- 5.— Etapa Posrevolucionaria.— Leyes y Codificación Moderna.**

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICO—JURIDICOS SISTEMA MEXICANO.

A).— La Pre—Conquista.

1) Los Pueblos Indígenas. Las Tierras Indígenas.

La propiedad indígena.— El calpulli (Calpullali), sin poner en duda lo dicho por otros autores, es la primitiva forma de propiedad y explotación comunal de la tierra y se comenta como la principal entre la mayoría de los autores (1). La palabra tiene varios significados pero el más conexo con la materia es el dado por el Oidor Alonso de Zurita, que dice "es todo un barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje; y las tales tierras llaman Calpullali, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje (2).

Ahora bien la comprensión del mencionado tipo o forma de explotación y a la vez — de propiedad no solo tiene los aspectos jurídicos de la misma, sino que, es más, está íntimamente ligada a la vida misma de los grupos a tal grado que aquéllos siguen la forma de éste, por sus relaciones de consanguinidad, herencia social y desarrollo de las mismas familias. Como lo afirma Zurita, "Fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos, los que fueron señalados para ellos y sus descendientes (3).

Estas mismas relaciones comprendían la vida en común de los grupos y familias con una idéntica tradición aunada al Dios protector, elemento indispensable en todo grupo primitivo. En nuestra sociedad primitiva como en toda sociedad humana, la religión, por ser esta la única fuente del ser supremo sobrenatural o divino, fue también la fuente única de las formas de vida gremial de los pueblos que habitaron la Meseta Central. Hecho — este que todos los autores versados en la materia constatan (4), y otros que a la vez es interesante señalar para todo estudioso, ya que el fenómeno religioso igualmente es hodi-

(1).— Torquemada, Zurita, Durán, Caso, Soustelle, etc.

(2).— Cfr. Alfonso de Zurita, "Los Señores de la Nueva España", Pág. 30.

(3).— Ibidem.

(4).— Cfr. Caso Alfonso, El Pueblo del Sol; La tenencia de la Tierra, Invasiones Indígenas Precortesianas.

Durán, Historia de los Indios de la Nueva España, Tom. I., Cap. V.

León Patilla, Lee—Antiques—Mexicanos;

Soustelle, La Vida Cotidiana de los Aztecas;

Fernández de Oviedo, Historia General y Natural de los Indios y Tierra firme del Mar Océano T. III.;

Torquemada, Monarquía India T. II., Lib. XIX, Cap. VII.

no y en la superación del hombre tiene suma importancia. Este mismo origen divino como todas las llamadas religiones lo establecen, determinan en la humanidad los polos en relación a los cuales vive y se desenvuelve aquélla y que son el bien—mal, pobre—rico, — fuerte—débil, y sus diversos grados cualitativos; en función de estas cualidades estaban—determinadas las funciones de cada individuo en la Sociedad Pre—Cortesiana y aún más, no como en nuestra actual sociedad en que las funciones giran en torno a un polo semi—democrático, en aquélla, toda actividad social estaba reglamentada por la relación de — origen divino o religioso. Y para nuestro fin la tenencia de la tierra era un reflejo claro—y patente de la desigualdad social y ésta a su vez de la religiosa.

Los autores hablan de los llamados Macehualtzin, (pobres o plebeyos) y los Pipiltzin (ricos o nobles). De este modo se determinó la forma de detentar la tierra y consecuentemente las demás calidades sociales; para los primeros, su detentación era común—igual y general para todos, y para los segundos era individual con ciertas modalidades.

Algunos autores discrepan de esta división tajante, más, acertadamente puede decirse que lo es, ya que la práctica de uno más en contrario no desvirtúa el sistema ni cambia la naturaleza del medio en que se desenvolvía la sociedad Pre—Cortesiana; se puede afirmar que la familia detentaba individualmente la propiedad mas no, el individuo, — quien solo en muy contadas ocasiones podía hacerlo mediante la adquisición de una calidad sobrenatural o en su caso heróica, en atención a sus grandes virtudes o cualidades—según la tradición (x)

En cuanto a la organización política ésta estaba fundada en la relación de edad, experiencia y mérito a juicio de cada uno de los integrantes del grupo llamado Calpulli y — de su jefe o hermano mayor "el Tecuhtli".

La organización Política: El Tecuhtli emperador o Rey Poder supremo, ayudantes, Señores, Mayordomos, Guerreros, Gobernadores (Consejeros) Representantes del poder—central en cada una de las capas sociales. Elementos todos estos que formaban la capa de los llamados ricos, frente a los llamados Macehuals o capa pobre de la población. Esta—división se refiere mas concretamente a la administración tributaria y a la relación protectorista del Rey o Señor, mas no propiamente a la de una organización eminentemente—política.

Distribución de la Tierra.

Esta estaba compuesta de la siguiente forma — Altepetlalli:— o sea el total de las — tierras de un pueblo " y eran las tierras que poseía el común de cada ciudad o lugar (5)

La tierra de los Altepetlallis "estaban divididas en tantas partes cuantos eran los barrios de la población y cada barrio poseía en su parte en entera exclusión e independencia de los demás", según comenta Clavijero en su obra citada.

El Altepetlalli era la tierra del Altepetl —pueblo o ciudad en general; el Capulalli — la tierra del Calpulli o barrio.

El Altepetl, estaba formado por Calpullis y el conjunto de las tierras de los Calpullis constituía las tierras del pueblo en este sentido Monzón en su Obra — "El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca".

Algunos autores distinguen entre Calpulli y Altepetlalli, otros los identifican; los se— (x) Cfr. Bibliograf. Cit.

(5) Clavijero: Historia antigua de México, T. I. Pág. 211, igualmente Relación Anónima, en Epistolario de la Nueva España.

Mandiata. Historia Eclesiástica Indiana;

Alva—Ixtlixochil: Obras Históricas;

Orozco y Berra: Historia Antigua y de la Conquista de México.

gundos; entienden por el mismo la tierra del pueblo labrada en común para sufragar los gastos comunes del grupo y el pago de tributos al poder central; los primeros la tierra de los barrios refiriéndose al Altepetlalli, en este sentido Orozco y Berra ya citados (6).

Otros afirman, que la tierra se repartía en pueblos (Altepetl) y ciudades —hegemóníca política y de otra índole sobre otros pueblos, (Hueyaltepetl) como la gran Tenochtitlán según afirma Torquemada en su obra citada, estas ciudades a su vez se dividían — o estaban repartidas en parcialidades y estas a su vez en Calpules (barrios cada una de las parcialidades y estas a su vez en Calpules (barrios cada una de las parcialidades tenía tres cuatro o más Calpules según la situación demográfica del pueblo edificado). Esta división se hacía según suerte entre los mismos componentes de un pueblo o ciudad, igualmente se habla de una tercera división o sea las Tlaxilcales o sea parcelas dentro de las calles — del Calpulli.

Un problema que no está muy delucidado es el siguiente: llegaron a confundirse el Altepetl y el Calpullali o eran partes de un mismo todo; estaban sujetos a una función — diferente o eran una división de origen sedentario, religioso o de otra índole según la tradición de cada grupo?

Monzón (7), explica la división existente en Tenochtitlán a la llegada de los Españoles: "El Altepetl—Tenochtitlán, estaba formado por 4 Campan (grandes barrios), cada uno de éstos por varios Calpulli (barrios) sub-divididos (estos a su vez) en varios Tlaxilcalli (calles o barrios chicos), formado (cada uno de estos) por varios chinampa (parcelas familiares).

Ahora bien, esta descripción es muy simple y solo se presenta en forma gradual. Se nos dice según los Cronistas de la época y los Escritores posteriores, muy poco acerca — de la división territorial y estamos tentados a creer que fue una simple división de origen religioso con base en la suerte y en la autoridad debida a los ancianos y miembros dirigentes del grupo, ya que el reparto de cada una de las zonas del pueblo o ciudad, se hacía según la calidad social de cada ocupante, (pilli-noble o Macehualli—plebeyo).

Cabe señalar y así lo comentan Zurita y Torquemada, que la sanción impuesta hoy en día al ejidatario por el abandono o no cultivo de sus tierras traía como consecuencia el transferirlos a otro y en el segundo caso el hacerlo en el plazo de 2 años como lo es actualmente.

La mayoría de las tierras según los autores citados estaban sujetas a arriendo y otras modalidades.

El Calpulli, tenía a su vez tierras destinadas al pago de tributos y eran cultivadas en común por los llamados Macehuales; éstas comprendían:

- a).— Una zementera para el sustento y gastos de juntas — del Tecuhtli o principal del barrio.
- b).— Otra u otras zementeras—(Teotlalli) tierras de los - - Dioses o sagradas o Teopantlalli ("De los Templos") para satisfacción de las necesidades religiosas.
- c).— La zementera del colegio (Tepochcalli) época jóve-

(6) Ob. Cit.

(7) El Calpulli en la Organización Social de Los Tenochca. Pág. 31.

"casa de jóvenes" y de carácter militar.

- d).— Zementeras para la guerra (Milchimalli) o tolopos o cacalomilli según la destinación que se les daba por orden del Señor vencedor.
- e).— Las Zementeras (Pillali) para el sostenimiento de los Pillis o Tiacopillis; asignación individual otorgada a los hijos y descendencia de los Señores Supremos, — poseídos solo por la calidad del linaje.
- f).— Las Zementeras de los Macchuales o "caballeros pardos" otorgadas por acciones de guerra y como beneficio de los cargos ganados.
- g).— Las tierras Tecpantlalli o tierras de palacio o recámaras de los Reyes o Señores.

Los autores Alva Ixtlixóchitl, Torquemada, e igualmente Clavijero, en sus Obras citadas, hacen mención de estas divisiones.

En relación al inciso g), anteriormente aludido, esas tierras tenían la misma organización que el Calpulli y así se considera al Tecpantlalli y a los Tecpantleca, gente perteneciente a la recámara o palacio de los Reyes o Señores (8).

En cuanto la división General tenían la siguiente :

- a). Calpullis o tierras común.
- b). Tecuhtlalli—Tecpantlalli —tierra de los Reyes o Señores.
- c). Pillalli—Tecipillali, tierra de los hijos y nobles y funcionarios.

La guerra cambiaba la naturaleza de cualquiera de las divisiones aludidas imponiendo la obligación del tributo para los Dioses o para el sustento del Señor Vencedor y por lo general este cambio recaía en las capas superiores en que residía el poder reconocido en la organización indígena.

En cuanto al Patrimonio del Rey, éste estaba dividido :

- a). Tierras de señorío o de origen natural.
- b). Tierras llamadas de Mayaque o patrimoniales, obtenidas en la guerra y arrebatadas por el señor vencido.

2).— LA ZONA URBANA EN EL CALPULLI.

Es evidente que según relata el Autor Romero Vargas en su obra "La Organización Política y Social de los Pueblos de Anáhuac", la división de la ciudad Azteca, se efectuó en un principio en siete barrios, los cuales estaban dedicados a la veneración de cada uno de los Dioses mayores de la sociedad Mexhica (y que a su vez también tenían otras divisiones, pequeñas parcialidades), designadas y dedicadas a la veneración de dignidades menores.

(8).— Alva Ixtlixóchitl y Torquemada. Obs. Cits.

Tal fenómeno nos lleva a la afirmación de que la división de que se trata y en general todas las de los antiguos mexicanos fueron de origen divino. El mismo Calpulli no fue sino un sector territorial dedicado al culto de una dignidad, ya fuera esta tradicional, divina, o de exaltación humana. . . .

No es posible, incluso para quienes se han dedicado por años a la investigación de — nuestros antiguos predecesores, el tener ya no los medios necesarios para ellos sino el obtener un conocimiento apoyado en bases científicas y por tanto absoluto, en relación a la materia tratada; siguiendo la tesis realista del autor citado, aquellas figuras no encuadran totalmente en nuestros actuales patrones culturales y por tanto las aproximaciones que se hagan estarán impregnadas de la evidente limitación del tiempo y de la carencia — de medios para obtener un conocimiento lo más apegado a la realidad histórica. Esto se explica porque al pretender tratar un segmento de ese gran cuerpo etno—histórico del — Pueblo Mexicano se nos presenta el tremendo problema de no poder conocerlo y por tanto de vemos en la apremiante necesidad de disociarlo, aunque no queramos, de ese macroorganismo a que pertenece, precisamente por las carencias apuntadas. No obstante es — esta grave deficiencia reconocida infinidad de veces, trataremos de presentar en la forma — mas realista lo que fué el Calpulli en su división y organización territorial para los fines — de este trabajo.

Es muy poco lo que puede decirse o encontrarse como antecedentes del tema tratado en la organización azteca anterior a la Conquista.

No podemos ante nuestra precaria situación investigatoria de medios, recurrir sino — a los escritos que de una u otra tendencia de una u otra ideología tratan, por ser cierto, — de interpretar y parcialmente explicar a su modo, la realidad histórica de aquellos tiempos teniendo en cuenta los pocos medios de que se dispone en este campo. Podemos enumerarlos todos y cada uno de ellos, desde los sociólogos como Soustelle, Moreno y — otros, los pretendidamente realistas como Romero Vargas, los de fácil criterio jurídico—aplicativo, etc., hasta los que solo pretenden haber encontrado la verdad, no digamos absoluta, en los comentaristas anacrónicos españoles, autores que son la mayoría. . . . Precisamente por la materia de estudio y por la serie de tendencias, nos vemos en la necesidad de acudir a uno de los autores que con cierto criterio mas apegado a la realidad trata el tema que nos ocupa, que aunque no deja de ser también un tanto exagerado en cuanto a las analogías institucionales de aquella sociedad con las actuales, en ciertos aspectos presenta de modo imparcial los elementos de una figura o institución como es la tratada. Dicho autor en la obra antes citada, afirma lo siguiente acerca de la misma. Transcribiremos algunos párrafos para así entre sacar de ellos las observaciones pertinentes al presente trabajo:

“El Calpulli. . . . constituía la unidad territorial, militar, económica, política y religiosa de la sociedad autóctona.

“División en cada uno de los capulli, tenfa; el Tecpen, palacio o casa de gobierno, o Tecacalli, casa del señor; el Teocalli, casa de Dios; el Petacalli, almacén de abastecimiento común y prisión; el Calpixcacalli, casa de recaudación de tributos y el Tianquiastli o — mercado.

Personas del Calpulli.

“. . . . Los radicados que se avencidaban al calpulli para trabajar las tierras teniendo las —

mismas obligaciones que "Los hijos del pueblo", pero sin participar de los derechos políticos y sin gozar de los beneficios comunales del calpulli, etc.

"Todo miembro activo del calpulli, tenía derecho a una parcela; proporcionada a sus necesidades, que obtenía por sorteo, designación y decisión de la Asamblea de representantes del calpulli. Si no la cultivaba dos años consecutivos, se consideraba libre o abandonada y pasaba a poder de nuevas familias por designación de las autoridades del calpulli. (Citado por el autor y tomado del autor Zurita).

"El jacal y terreno sobre el cual estaba fincado se consideraba como patrimonio personal (9). (Tomado de Orozco y Berra, T. I., Pág. 281, Historia Antigua y de la Conquista de México. Generalmente se encontraba alejado de la milpa o parcela, que correspondía trabajar a su poseedor. Las tierras particulares tenían casi siempre cercos y linderos.

"En principio, solo descendientes "pilli" del linaje antiguo, que habitaran el calpulli, podían gozar de parcela (10), (Tomado de Kohler, El derecho de los Aztecas, Ed. — Rev. Jur. Mex. 1924, y citado por el autor).

"Además de las milpas de particulares existían las tierras del calpulli, que correspondían a ciertas extensiones con las aguas, bosques y pastales, reservados al servicio de la comunidad y se llamaban Altepetlalli (11). (Citado por el autor y tomado de Köhler).

"La tierras comunes de labrar, Altepetlalli, por razón del impuesto o tributo y de los beneficiarios eran divididas en varias categorías: . . . Tlatecatlalli, para los gastos del consejo Supremo o Tlatocan, . . . Pillalli, Teotalpan, . . . Milchimalli, (escudo), etc.

"Las atribuciones correspondían a las de nuestros municipios; seguridad pública; servicios públicos económicos, agua, drenaje, etc.; de conservación y urbanización; de educación; limpia de calles, etc. "Esto último en su apartado denominado: Conclusión (12).

De los párrafos transcritos se deduce que el calpulli constituía la célula característica de la sociedad azteca y que la misma al descansar y tener como fundamento la misma familia, si bien no era esta la monogámica, sí gozaba de unidad y coherencia en su constitución, en su organización y administración. Admitiendo como de carácter científico las afirmaciones vertidas por el autor aludido, sin que al sustentante le conste ese mismo carácter, diremos que basados dichos elementos en una base de origen tradicional y divino todo se establecía con rasgos no del todo bien delimitados y caracterizados, que en un nivel científico no resistirían un análisis lo suficientemente crítico para afirmar rotundamente la remota causa de nuestras actuales instituciones en forma directa. No negamos que existió una organización así fuera lo mas exigua posible, la hubo; tampoco que la misma contenía ciertos elementos generales como los que apunta el autor citado, pero que en relación a nuestro tema no hubo propiamente ni se puede deducir válidamente, analogía alguna entre la figura del "jacal y terreno sobre el cual estaba fincado" y el solar urbano a que se refiere el presente trabajo.

(9).— Ob. cit. pág. 186.

(10).— Ibidem.

(11).— Ob. Cit. pág. 48.

(12).— Ob. Cit. pág. 187.

No tienen ambas figuras sino una analogía humano—habitacional mas no la institucional que es la que se pretende con este breve análisis. En este sentido solo algunas similitudes aparecen y que son las siguientes :

A).— El jacal y el terreno sobre el cual esta edificado, formaban parte de una entidad superior el calpulli. Por tanto se daba dualidad de figuras como en la actualidad.

B).— El mismo jacal era de propiedad personal del poseedor. Esto en su primario — aspecto pero condicionado a ciertas modalidades : convivencia, arraigo, etc. no se dice nada si dicha propiedad es materia de algunos actos jurídicos; compra, arrendamiento, — éste podría preautivamente suponerse, venta, etc.

C).— La posesión y disfrute del jacal y terreno como de la misma parcela, esta sujeta a la modalidad de residir en la comunidad y en caso de no hacerlo, se perdían ambos — suponemos sin ninguna base, ya que en este y en muchos aspectos nuestro criterio juzga contrario el usado por el abandono, por el no cultivo durante 2 años de la parcela; mas — como dichas figuras no gozan en la actualidad de las mismas características, no poseemos elementos bastantes para afirmar que se perdía por el no el no cultivo de la parcela dicho terreno, aunque tengamos una preunción en suponer que así hubiera sido dada la simplicidad y unidad de la organización azteca.

D).— Puede igualmente concluirse que cualquier miembro de la sociedad azteca podía ser sujeto activo del calpulli y consecuentemente llegar a ser poseedor de una parcela, y toda vez que esta facultad estaba reconocida igualmente por el requisito de convivencia, podía adquirir un solar para la construcción de su jacal. Dada las formas a que se sujeta la explotación de la parcela, cualquier persona pilli o machual, podía acercarse en el calpulli previa aprobación del Consejo Supremo del mismo Calpulli, hecho este — que guarda demasiada analogía con la actual organización del solar urbano ejidal.

E).— No tenemos los elementos necesarios para tratar de seguir tomando otras analogías con el tema tratado ya que esta figura no ha sido comentada suficientemente, pero creemos que en la práctica fueron muchas las similitudes aún cuando no con la reglamentación establecida por nuestros ordenamientos, sino por las costumbres y tradiciones gremiales aztecas.

En cuanto a la conclusión de ser tomada al pie de la letra, se entendería que en el calpulli hubo toda una moderna organización, no despreciando desde luego los elementos encontrados, más apeándonos a nuestra ideosincrasia podemos afirmar que se dió — una determinada organización superior a la rudimentaria, mas no la que el autor comentado pretende; existieron elementos bastantes pero solo ellos no son suficientes para afirmar categóricamente que el calpulli fué, comparativamente, un municipio rudimentario. Como el mismo autor lo afirma, no es posible explicar esos elementos orgánicos con patrones distintos a los que produjo la civilización azteca.

B).— Después de la Conquista.

La situación después de la conquista en relación a la organización y posesión territorial depende de muchos factores pero principalmente de dos hechos :

a).— De la estructura social de la sociedad indígena.

b).— Y de las características estructurales y personales de los conquistadores.

Todo esto en relación a los aspectos religiosos cultural y mas ampliamente social.

Realmente no es la finalidad de este capítulo el presentar detallada y fundadamente la estructuración social de aquellos años (1521 y siguientes), sino el de precisar lo más posible el desarrollo de la posesión territorial y a la vez presentar someramente los hechos, -- motivos y causas sobresalientes que a nuestro juicio produjeran tales fenómenos al igual -- que su trascendencias en la historia y vida del pueblo mexicano.

Como primera afirmación podemos decir :

1.- Que la estructura anterior no era del todo deficiente o nociva ya que se presenta ba si no, como la mejor, al menos como la mas conveniente pesto que guardaba un orden y un determinado progreso en muchos de los campos de la actividad humana.

2.- Que el fenómeno humano de la conquista produjo un desquebrajamiento total -- en los patrones culturales y sociales existentes y que por tanto dada la infima calidad humana de los vencedores y la situación de los vencidos, se produjo un retraso significativo -- en la sociedad posterior, causa esta del negativo desarrollo de los próximos siglos de nuestra historia e igualmente de muchos de los actuales problemas que padece el pueblo de -- México.

A continuación y siguiendo nuestro desarrollo presentamos algunas citas de los cronistas de aquella época en las cuales se muestra el estado existente y el porqué de nuestras anteriores afirmaciones.

Los mismos autores señalados anteriormente (Alva, Clavijero, Torquemada, Monzón y otros *) afirman que la causa de este desquebrajamiento fué debido a la creciente aniquilación o inversión de las jerarquías sociales existentes: así la mayor autoridad defacto, residía en los señores y gobernadores de los pueblos que dependían del poder central, en este sentido Zurita y los demás autores citados. Situación que fué apreciada por los mismos.

Igualmente hay que señalar los factores principales que dieron lugar a la época y situación analizada y que a nuestro juicio son los siguientes:

- a).- La Organización territorial y social anterior a la conquista.
- b).- Los patrones culturales de los vencedores que eran los de la anacrónica época -- medioeval del siglo XIV y siguientes, en su totalidad negativos para los vencidos.
- c).- El choque entre ambas y sus efectos.
- d).- Las consecuencias funestas de esta sustitución como efecto inmediato de la conquista.

No creemos conveniente citar una a una las diferentes leyes de Indias ni su conocida - Recopilación, a fin de señalar las secuencias por las que atraviesa este proceso, bástenos decir que las sustituciones efectuadas en los diversos campos: a).- Religioso, del Politeísmo al Monoteísmo; b).- Político, del Rey y Señores a la Corona real; c).- Social, del Gobernador o Señor al de encomendero y otras figuras; produjeron paulatinamente el menoscabo - y la aniquilación completos de las Instituciones existentes a que se hizo alusión anteriormente (13).

Cada uno de estos factores a que hacemos mención influyeron considerablemente en esta sustitución pero el que mayor intervención tuvo, lo fué el religioso que a decir del Vi-

(x).- Cfr. Obras citadas.

(13).- Cfr. Cap. I, inciso 1 Pág. 3 y sgs.

rrey Venegas en la publicación del decreto de 26 de mayo de 1810, "... y afirmando más y más la religión católica sólida base de nuestro gobierno" (14), era la base fundamental en que se apoyaban las sociedades de aquellos siglos.

El fenómeno de la sustitución cultural estuvo apoyada en la Institución de la Conquista reconocida ésta en ambas sociedades como medio adquisitivo de la propiedad. Hecho éste por todos conocido y comentado, y que no negando la veracidad fáctica de tal afirmación nos limitamos a señalar que ni por derecho, por ley natural o divina se reconoce o legitime tal estado de cosas.

De las estructuras en que descansaba la organización de la sociedad pre-cortesiana de los Macehuales y su correspondiente la del Calpulli, por su densidad demográfica y su negatividad de poder político, fueron las que menos se desintegraron y a la vez la que se conservó hasta nuestros días; las demás (Pilli, Tecpantlalli, etc.), fueron modificadas y substituidas por la nueva clase.

De toda la legislación dictada como motivo de la detentación del poder político por parte de los Españoles y que fueron: la Recopilación de Leyes de Indias, las numerosas - Cédulas reales, Ordenanzas e Instrucciones Reales, ninguno de estos cuerpos tuvo no sólo la suficiente y exacta aplicabilidad, sino ni siquiera la mínima fuerza para proteger lo dictado en ellas, debido a la sencilla razón de que eran los españoles quienes detentaban todos los medios de poder no permitiendo el beneficio otorgado a los indios. Al poder legal y político le faltaba una base humana que lo hiciera eficaz y aplicable, cosa nada extraña en aquellos años ya que es deficiencia no sólo de cualquier sociedad o grupo en desarrollo, sino más aún de la de nuestros días, aunque en menor grado. (A la afirmación hecha en párrafos anteriores es conveniente recordar que los principios, hechos y causas mencionados, están contenidos en el presente inciso).

1).— La Propiedad Española.

Al igual que los pueblos indígenas, a los españoles, ciudades, villas y lugares, se les atribuyeron bienes comunales aunque en un sentido y función diversos según la política colonizadora de la Corona Real, y las especiales características del régimen de propiedad indígena. La principal causa de la existencia de aquéllos y de su creación, según experiencia habida en la Península, lo fué la importancia económica que significaban para la Corona y como medio fácil de llevarse a cabo, trájose y aplicóse como régimen de las nuevas propiedades españolas y en general como sistema territorial de la Nueva España.

Este régimen trasplantado "de posición comunal e individual", se aplicó motu proprio y sin conocer ni analizar el estado existente con motivo de la conquista.

Según se afirma, este régimen de propiedad estaba constituido por los siguientes bienes:

- a)— Ejidos; b)— Dehesas; c)— Propios.

Haremos un pequeño análisis de estos bienes de aprovechamiento común *latu sensu*, por la importancia que tienen respecto al origen remoto de la zona urbana.

a)— Ejidos. Se entiende por ejido sin considerar su aceptación etimológica (del latín *exitus-salida*) y para nuestro fin en materia agraria, como "Campo o tierra situado a la --

salida de los lugares o pueblos, siendo del dominio común para todos los vecinos del mismo lugar o pueblo"; concepto este que da Escriche en su obra "Diccionario razonado de Legislación Jurisprudencia" e igualmente en su Diccionario de Derecho Privado, - Tomo I.

b) — Dehesa. Se entendía por tal "la parte o porción de tierra acotada que se destinaba regularmente para pasto de los ganados" (15).

c) — Propios. Igualmente se entendía por tales "los bienes dados a los consejos o ayuntamientos de las poblaciones para suvenir a sus necesidades, como casas de cabildo, de beneficencia, cárceles y fincas rústicas urbanas" (16), y con su producto cubrir los gastos públicos, siendo los mismos Consejos o Ayuntamientos los encargados de su administración, arrendándolos o dándolos en censo (16).

Las características de estos bienes a grso modo, son las mismas que conservan actualmente los bienes del dominio público y de uso común, según se desprende de los diferentes cuerpos legislativos españoles de la época Colonial — Ley de Partidas, III y V; — fuero Juzgo, haciendo alusión a la administración de casas criminales, igualmente en el fuero Real, y en el Espéculo, de Alfonso el Sabio de 1263 y 1255, como se indica en la obra "Códigos Españoles concordados y anotados, T. III y IV, Pág; — De esta forma ya desde entonces aunque imperfectamente, estaba bien definido el carácter de los bienes sujetos a un régimen de Derecho Público. Igualmente se hace alusión a ellos en las ordenanzas Reales de Castilla llamadas de Montalvo, siguiendo el sistema Foral prevaleciente en aquella época, fueron Instituciones que aún dado lo rudimentario de la técnica legislativa, fueron tratadas específicamente cada una de ellas.

Es evidente que ante la dualidad de ordenamientos aplicables en la España del siglo XIV, Derecho Foral por un lado y el de Partidas por otro, el que mayor aplicación tuvo en la nueva España lo fueron estas últimas, sin ninguna observación en cuanto a la misma y adaptándose así las Instituciones Precortesiana a su contenido, criterio este que trajo consecuencias negativas y aún hoy en día se encuentran con demasía en materia agraria.

Como se desprende las consideraciones y aseveraciones hechas por los autores Ots y Capdequi, Beneyto Pérez, Moneva y Puyol, en sus diversas obras, según el régimen español de Colonización y la misma Política seguida por el Rey y este a su vez por la tradición romano—hispanica, el goce y disfrute de los mismos bienes venían concedidos junto con la carta constitutiva o Municipal que daba vida y forma a una nueva villa población o ciudad y que según las épocas, tal concesión pasó de los Señores a la Autoridad Municipal variando hoy en día el titular de los mismos bienes. Desarrollo que es útil resaltar ya que tiene suma importancia para la administración y control de los mismos.

Ahora bien la aplicación directa de este sistema y ordenamientos legislativos, se verificó a través de las llamadas CAPITULACIONES, sinónimo de la Carta Municipal o Fuero hispánicos, y que fueron: "Concesiones otorgadas por el Rey a particulares para colonización y empresas de mero descubrimiento".

Históricamente tal aplicación tuvo lugar con las Ordenanzas de Población de Felipe II en 1573 e incorporadas más tarde a la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, y en las cuales se establecía que: los que capitulaban una fundación de ciudad, villa o lugar —

(15).— Ob. Cit.

(16).— Ibidem.

de españoles (sic) — (no de indios), de ambas en general tenían facultades para dar "Ejidos, abrevaderos, caminos y sendas a los pueblos que nuevamente se poblacen, juntamente con los Cabildos de ellos", (Ordenanza 71). Igualmente se reconoció la Capitulación de autoridad política, como lo fueron las otorgadas por Virreyes y Gobernadores a nombre de la Corona. En éstas también se otorgaban las tierras que establecía el sistema para las capitulaciones de particulares i.e. "ejido competente y dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado, que han de tener los vecinos y mas otro tanto para los propios del lugar"; además de otras concesiones otorgadas al Adelantado en diversas materias.

De lo expuesto se deduce que el sistema agrario español tenía o se componía de diversas entidades: a).— Las cosas públicas, base de la política agraria y de Colonización; — b).— Las cosas señoriales o individuales; c).— Las cosas propiamente individuales o personales; d).— Los medios de constitución, fueros, Cartas Municipales y posteriormente otras figuras de orden secundario; e).— Lo constituido, el ejido en especial y para nuestros fines. Asentando que únicamente existió y ha existido el de tipo español, y en relación al actual no es sino una mal organizada forma de aquél.

Completado lo asentado en el párrafo anterior transcribimos la clasificación que el autor Angel Caso (17), hace de la propiedad territorial en la Colonia:

a).— Propiedad privada: encomiendas, mercedes, composiciones, confirmaciones y prescripciones.

b).— Propiedad pública: i).— estatal: resengos, montes, aguas y pastos. ii).— De los pueblos: a).— de uso común: ejido, dehesa. b).— de uso individual: tierras de común repartimiento, parcialidades y suertes. iii).— municipal: propios, arbitrios y obtenciones. — Cabe hacer notar que la presente división se refiere únicamente a la organización de la propiedad española, mas no a la propiedad total existente en la Nueva España en la época Colonial.

En cuanto a la dimensión del ejido y demás bienes comunes de régimen español no se determinó y en general era un renglón mas de las liberalidades otorgadas en las capitulaciones, quedando su determinación a la discreción y designación del otorgante o en su caso del ejecutante de la orden real.

La dimensión se dejaba pues, a la determinación hecha en la carta Constitutiva.

En cuanto a las dehesas igualmente no se determinaban y únicamente se hacía alusión a ellas en relación al número ordinario de bueyes, etc. y demás ganado que los pobladores habían de tener (18). Estas eran independientes y distintas de las tierras de pasto que recibía cada español con sus peonías y caballerías (19). Para los indios no había tal, siendo para los españoles una obligación impuesta por orden real.

En relación con los Propios, éstos debían ser señalados "de alguna buena cantidad", de las tierras baldías que debían quedar para mercedes de nuevos pobladores; los Virreyes deberán separar las que parecieren convenientes para propios de los pueblos que no las tuviere y de que se ayuden a la paga de salarios de los Corregidores. (20).

Por último quedarían como bienes comunes a todos los vecinos de régimen español, los pasos, montes y aguas, los que podían gozarse libremente y aprovechar sus frutos y —

(17).— Caso Angel, Ob. Cit. Pág. 132.

(18).— Ordenanza 130, Tit. VII, Libro IV.

(19).— Ordenanzas 104, 105 y 106.

(20).— Cfr. Ordenanzas citadas.

esquilmos como de cosa común (21). Así como las tierras de cultivo una vez alzados los frutos, pues debían servir de pasto común a los ganados. Con excepción de las dehesas — boyales y consejiles (22).

2).— Fundación de Poblaciones en la Colonia.

La política de Colonización seguida por la Corona Española, tuvo varias finalidades entre ellas las siguientes: 1)— La espiritual o de simple evangelización; 2)— La política o sea de conquista, sometimiento y vasallaje de los naturales; 3)— La económica, del Estado Español y de los particulares, interés fiscal de la Corona y la explotación de las riquezas del Nuevo Mundo. Esta última fué la preponderante con una marcada índole particularista. La intervención de la Corona en este renglón fué la excepción siendo en repetidas ocasiones negada, según consta en la Ordenanza 25 de poblaciones de 1573. Por lo común su intervención se limita al otorgamiento de la autorización para la empresa, a fiscalizar su realización y al otorgamiento de ciertos privilegios y al provecho de determinados beneficios.

La Corona siempre conservó el poder supremo sobre los Territorios descubiertos, — conquistados o colonizados en su nombre, obligando a los expedicionarios a llevar con ellos clérigos y oficiales signos patentes de su imperio y de la base del mismo.

Se dice la política en este aspecto fué estructurándose a medida que se tuvo conocimiento de los problemas presentados en las tierras descubiertas, cosa que se puede tener por cierta y a la vez aún se puede afirmar, estuvo condicionada por los siguientes hechos: a) Necesidad e interés de asegurar los nuevos territorios mediante la fundación de ciudades o pueblos; b) Necesidad de mantener y utilizar los núcleos de población aborígen y de convertirlos en nuevos vasallos; c) Conveniencia de reducir a poblaciones a los naturales de costumbres no sedentarias, variando de este modo la política establecida según las formas de aplicación i. e. ciudades, villas, españoles o indios. Aquí se presenta el problema de una semipolítica mal interpretada y mal aplicada desde su misma base.

a).— Poblaciones de Españoles.

Los medios de llevar a cabo estas fundaciones, lo fueron: Las capitulaciones, Cédulas, Provisiones e Instrucciones Reales y demás ordenamientos sobre población aunados a la recopilación de Leyes de Indios de 1680, síntesis de todas las anteriores.

En la Península se hacían las Capitulaciones con motivo de la lucha en contra de los árabes por distintos órganos: Ordenes militares, grandes monasterios, nobles y señores, — dando lugar a distintas formas de estructuración social en cuanto a la división y tenencia de la tierra recién conquistada.

La función o finalidad característica de los Fueros municipales en el campo de esta política poblacionista se presenta como un medio de carácter legal en el que se otorgaban ventajas y beneficios en todos los órdenes, se decía, para atraer pobladores, se ofrece a los que ahí se establezcan determinadas ventajas como son exenciones de tributos (fiscal), tierras, (agraria, diríamos) aprovechamiento de montes y prados (23).

La carta Municipal no es como se afirma por algunos comentaristas, un contrato — agrario colectivo, independientemente de que del punto de vista doctrinario sea sostenible

(21).— Cfr. Ordenanza 30 Ley 7, Lib. IV.

(22).— Cfr. Ordenanza 34, Ley 6, Tit. XVIII, Lib. IV.

(23).— Así Munguajón en su Historia del Derecho Español, Pág. 186 y Sgs.

esta afirmación; desde el punto de vista histórico—jurídico, menos aún lo fué; se afirma igualmente que fué la primera estructura jurídica dada al Reyno (24), no deja de ser una simple afirmación nominal de tal fenómeno cuyo contenido fué todo lo contrario por— que sucedió que los sistemas aplicados tanto en la Península como en la Nueva España, - tenfan elementos no clasificables típicamente en un sistema específico y en cuanto a la - misma afirmación fué todo menos una estructura propiamente jurídica, es más ní siquiera está suficientemente fundada esta acepción, para no entrar en demasiados detalles.

Habremos de decir una palabra más en relación a la política seguida en la Península sobre Población (parte ésta de la de Colonización), aunque no sea este uno de los puntos especiales de este apartado.

Tal y como se había obrado en la Península se efectuó la idéntica aplicación en estas Tierra, unida a la supletoriedad y deficiencias propias de un sistema imperfectísimo, - no solo des el punto de vista jurídico, cosa justificable, sino desde otros, ejem., el práctico, el legislativo, etc., y aún aunado esto al negativo proceso de transculturación.

En estas condiciones se efectuó el traslado y aplicación de los sistemas peninsulares al medio mexicano, no respetando ninguna de sus instituciones y aniquilando la mayoría de ellas, subsistiendo so las que menor importancia representaban para los órganos de go der coloniales, entre ellas el multicitado Calpulli, reducto de las minorías y del cual se ha concluído y afirmado, es el origen mas remoto del ejido mexicano, cosa que no deja de ser infundada.

Es aplicable tanto a España como a México, el estado prevalecte en aquellos siglos (XIV, XV y XVI): a)— Deficiencias desde todos los puntos de vista, debido al lento desarrollo de las instituciones y a la ideosincrasia del español; b)— Campo propicio para toda clase de males, debido al hecho de la Conquista.

Si es que es posible hacer una comparación, diremos que las Capitulaciones fueron - la medida y continente de la vida jurídica, social y económica de las nuevas tierras conquistadas. El Adelantado (figura medioeval creada con motivo de la reconquista de tierras españolas de manos de los árabes, quien se establecía y conservaba en nombre de su monarca la autoridad suprema sobre dichas tierra), era el titular y representante directo - del mismo en todos los órdenes debido ésto no al sistema político imperante, sino a la - práctica seguida en materia de Colonización.

Creemos que para los fines de nuestra exposición está comprensiblemente expuesto el concepto de las capitulaciones, el medio de aplicación de aquéllas como enlace, en la explicación del desarrollo habido en nuestra sociedad poscortesiana, sin pretender agotar estos temas llenos de importancia para el conocimiento de las actuales instituciones, no - solo agrarias sino socio—políticas en su extenso sentido y, al mismo tiempo no entrando en minuciosos detalles de las citadas capitulaciones como son lo, su campo de aplicación, procedimientos, ventajas del adelantado, consecuencias socio—económico—políticas y de otra índole, autoridades intervinientes, objeto de las mismas, —el cual era vario—, descubrimiento, colonización, población, navegación, etc.

En conclusión, las Capitulaciones eran uno de los gérmenes de donde brotó la forma de vida de la Nueva España. Incluía no solo las bases contractuales estipuladas sobre distintos objetos, sino los beneficios de obtener derechos sobre Indios, patrimoniales y de - toda índole (25).

(24).— Moneva y Puyol, en su Introducción al Derecho Hispánico.

(25).— Cfr. Ots. y Capdequí, Instituciones. . . Pág. 342

No déjese de considerar y poner de manifiesto el intento de parte de la Corona para tratar de subsanar ciertos errores cometidos a consecuencia de las Capitulaciones, según consta en Provisiones y Cédulas Reales del siglo XVI. Mas ésta medida, a causa de la centralización y a la distancia, nunca tuvieron o produjeron los efectos deseados, subsistiendo así el sistema práctico implantado. En este aspecto y para el apartado del régimen indígena se dictaron órdenes para la protección y cuidado de los Indios fundadas — éstas en el arbitraje religioso y apoyadas en la Bula de Alejandro VI, para la posesión y — disfrute de las tierras descubiertas y cuanto sobre ellas hubiere. Doctrina errónea y basada en un principio de hegemonía espiritual y política.

Todas las (Capitulaciones) Provisiones y diversas Cédulas reales dictadas en materia de Población y Colonización, están contenidas en las Ordenanzas de Población de 1573, por lo que a esta materia atañe. Algunas otras lo están en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680.

Fue tal la mixtura y contradicción existentes en las Capitulaciones y consecuente— mente en su aplicación, que hubo interferencia de unas y otras autoridades—civiles y religiosas, en el campo de sus respectivas jurisdicciones, puesto que ambas pretendían ser representantes directas de la Sede Papal, fuente de toda autoridad y origen indirecto de esta era teocrática.

La política de Población se llevaba a cabo por tanto por el Rey directamente, como por sus representantes, Virreyes y Gobernadores, usándose como figura principal la del — “Adelantado”.

Para una mejor comprensión del medio en que nos situamos diremos algo sobre la Organización Política de la Nueva España según términos de la Recopilación de Indias — ya mencionada. Estaba compuesta:

1).— De Virreynatos o Provincias, Distritos de Audiencia, Cancillerías Reales o de Adelantamiento.

2).— Gobernadores o Alcaldías Mayores.

3).— Corregimientos o Alcaldías Ordinarias y Alcaldías de la Hermandad o Consejos de españoles o de indios. (sic).

En cuanto al Gobierno de las Indias Orientales, existían :

1).— Provincias Mayores, gobernadas por las Audiencias Reales.

2).— Provincias Menores, gobernadas por los Gobernadores.

3).— Ciudades y sus Partidos, gobernados por Corregidores y Alcaldes Mayores.

Ambas divisiones se refieren únicamente a la organización civil propiamente española; en relación con la organización indígena se dice fácilmente en la Ley 1, Tit. I, Lib. V, “Observándose lo mismo para los pueblos principales de Indios que fueran cabeceras de otros”.

En cuanto a la organización Eclesiástica, tenían :

a)— Arzobispados y Provincias de Ordenes Religiosas.

b)— Obispos Sufragáneos o Abadías.

c)— Parroquias y Dezmerías.

Según el sistema debía de existir una completa adecuación entre ambas demarcaciones, civil y religiosa. (17).

No intentaremos precisar el procedimiento de Población llevado por cada uno de los órganos autorizados, debido a que este no tiene relación directa con el tema del presente trabajo.

En la fundación de cada ciudad, villa o lugar se procedía así: "sáquese primero lo --- fuere menester para los solares del pueblo y exido competente, y dehesa en que pueda --- pastar abundantemente el ganado; que han menester los vecinos, y mas que otro tanto los propios del lugar, el resto de el Territorio y término se hagan cuatro partes; la una de ellas, que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el Pueblo y las otras tres se repartan en suertes iguales para los pobladores (26). En las Ordenanzas 30, 49, Lib. IV, se encuentra el sistema de urbanización colonial del mismo se puede hablar en un sensu latissimo; igualmente se hace referencia en las Ordenanzas 112 a 115, Lib. IV, de la citada Recopilación.

El otorgamiento de bienes comunales a ciudades y otros núcleos, fue también un medio para alcanzar la colonización de las tierras nominalmente, y del punto de vista práctico para aumentar el dominio de los vencedores; igualmente se ordenó: "Los exidos sean en tan competente distancia que si creciere la población siempre quede bastants espacio para que la gente se pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño" (27). De ésto se deduce que el ejido debía colindar con los solares que formaban el casco del pueblo y confiando con el mismo se señalaban las dehesas y por último los propios para los Consejos; -- y como ya se apuntó, también se ordenaron como bienes comunes tanto para españoles -- como naturales, "los pastos, montes y aguas para que puedan gozar libremente" (28).

3).— Establecimiento de Núcleos de Población en la Nueva España.

Una clara idea de la política seguida, fué el hecho de que se daban poderes tanto "para descubrir y rescatar", como para "conquistar y poblar", (caso de Cortés), en este sentido Orozco y Berra (29), al igual que otros autores, Las Casas, Konetzke, Díaz del Castillo, González de Cosío, etc.

Según relato de los propios cronistas de la época, Motolinía, Torquemada, etc., el establecimiento de los españoles y la edificación de ciudades y villas no era un hecho ni una realidad preconcebida y de antemano fijada sino mas bien un trasunto de la misma conquista, que traía los mismos calificativos aventureros que aquélla; no obstante que se hicieron planos y se aplicó al mismo sistema urbanístico de la Península, en este sentido, Betancourt (30), Toussain (31), etc. Tal traslado tuvo lugar hasta el 1o. de abril de 1537, con la fundación de la Puebla de los Angeles a consecuencia de una idea racista de los religiosos -- de entonces y debido a la inseguridad imperante por la cantidad de naturales y ante los -- negativos resultados de la política seguida por la Corona. (Para las fechas de fundación de villas y ciudades, cfr. la Obra de Amaya y Topete: Atlas Mexicano de la Conquista).

La división territorial política y eclesiástica, era tan solo nominal, los límites eran caprichosos e igualmente nunca fueron determinados ni fijados. Políticamente hubo dos Audiencias, la de México y la de Nueva Galicia; de la primera dependían las provincias de Yu-

(26).— Ordenanza 90, Ley 7, Tit. VII, Lib. IV.

(27).— Ordenanza 129, Ley 13, Tit. VII, Lib. IV.

(28).— Ord. 130, Ley 15, Tit. XVII, Lib. IV.

(29).— Historia Antigua de la Conquista de México, T. IV, Lib. I, Cap. III.

(30).— Su Obra Teatro Mexicano, T. II, Trat. I, Tercera Parte, Cap. II.

(31).— Introducción al Estudio de los Planos de la Ciudad de México.

catán, Chiapas, Veracruz, etc.; de la segunda, las de Jalisco, Zacatecas y Aguascalientes. -- Eclesiásticamente, del único Arzobispado (el de México), dependían los obispos sufragáneos de Tlaxcala, Michoacán, Chiapas y Yucatán.

La fundación y población de villas y ciudades en su conjunto fué desordenada y falta de todo equilibrio obedeciendo al mezquino capricho de pobres pobladores, en este -- sentido Pozo y Troncoso (32). Tal fué el desorden, que cuando intentaron enmendar los errores cometidos fue demasiado tarde, en el mismo sentido, Mendieta (33); igualmente -- en el Informe de 9 de Septiembre de 1545, del Visitador Tello Sandoval; también, Juan -- de Ovando, ante el Consejo de Indias en 1570. En conclusión ni poblaron ni edificaron y si con el anacrónico, ya entonces, y mal entendido celo apostólico de la conversión, destruyeron todo uso y costumbre de los naturales. De ahí y no obstante hoy en día haya -- mentalidades semejantes a las de aquella época, por muy fundadas que pretendan ser sus afirmaciones en contrario, nuestro rotundo y lamentable fracaso histórico en la mayoría de los órdenes hasta fines del siglo XIX, y aún hoy en día "por estar todo revuelto y confuso, lo uno y lo otro" (34)

Fué pues, y hoy en día lo es, nula y misérrima la intervención del español en la Nueva España.

4).-- Fundación de Poblados Indígenas.

El único medio propiamente tal de llevar a cabo dicha fundación, lo fueron LAS REDUCCIONES DE INDIOS.

Para la mejor comprensión de este apartado cabe señalar algunos aspectos de importancia:

- a).-- Legislación contraria a la realidad y en muchos casos contradictoria.
- b).-- Distribución contraproducente de la población indígena por aplicación de sistemas negativos.
- c).-- Intereses privados españoles y en pugna con los de la Corona.
- d).-- Extensión territorial, complicación de todo lo indicado en estos incisos.
- e).-- Falta de hegemonía política absoluta y desorganización completa -- imperante.

En relación con los naturales además del paternalismo teista de antaño conocido, todo se dejó al escaso sentido común del español sin que pueda analizarse sistema, legislación o práctica usada al respecto. A continuación y haciendo un esfuerzo, trataremos de expresar brevemente lo relacionado con este apartado.

Para su caracterización se les divide en Nómadas, habitantes del Norte y en Sedentarios a los del Sur, curiosa clasificación

Los medios para lograr tales reducciones, que no tenían sentido sino en contados casos, lo fueron, la atracción convenenciera, el oportunismo con base en el cacicazgo del sistema mexicano, en unos casos y en otros, el exterminio y destrucción para los insumisos.

(32).-- Epistolario de la Nueva España, T. IV, Pág. 213.

(33).-- Historia Eclesiástica Indiana, T. III, Lib. IV, Cap. XXXII.

(34).-- Mendieta, Ob. cit.

En cuanto a la formación de villas y ciudades indígenas, a decir de Torquemada, tenían las mismas formas y en ciertos casos los mismos sistemas que los peninsulares en orden y armonía de conjunto. Siendo la principal forma la de los Barrios (35).

México era pues, en la época precortesiana y aún después, todo menos un país de — concentraciones urbanas.

Motolinia describe así la organización de los pueblos indígenas — “en lo mejor del — pueblo y en el centro de un gran patio cuadrado tenían su templo llamado Teocalli: dicho patio se encontraba cercado de una pared, muchas veces almenada; miraban sus puertas a las calles y caminos principales, que todos hacían que fueran a dar al patio, y por — honrar mas sus templos sacaban los caminos muy derechos por cordel, de una o dos lenguas, “que era cosa harto de ver desde lo alto del principal templo, como venían de todos los pueblos e iban a dar al patio de los Teocallis” y “en cada pueblo, en cada barrio tenían otros pequeños patios a donde había tres o cuatro Teocallis en algunos mas, en partes solo uno”.

Es lógico suponer y aun pensar acertadamente que la organización de los naturales — solo estaba perfeccionada en la exposición del sentimiento religioso, fuente y centro de — vida de todo el conglomerado precortesiano.

Por ninguna causa debe afirmarse que el pueblo mexicano de esta época, careció de — los conocimientos patrimonio de toda la humanidad, al contrario tuvo obras, y en gran — escala, que se equiparan y son de la idéntica calidad a las de los grandes pueblos, egipcios, griegos, etc.

La reducción obedeció a finalidades muy distintas a las de su creación como lo fueron, apropiación de naturales, semiesclavitud disfrazada, complejo de superioridad basado en una rudimentaria cultura teócrata, influencia del hecho mismo de la conquista, etc.

Las autoridades encargadas de aplicar esta misma figura de la reducción, lo fueron las civiles y eclesiásticas. Dado el influjo de éstas últimas, fueron principalmente ellas quienes se encargaron de cumplir y crear la reducción, con el objeto de obtener los resultados deseados. El principal problema fue reunir a los grandes conglomerados, forma de vivir de — nuestros naturales. Quizá de esta política que tuvo como finalidad la reducción, se originó la base colonial de las comunidades indígenas y de los bienes comunales, hecho este que — en la Conquista y después de ella, no era tan manifiesto.

Otra forma de reducir a los indígenas lo fueron las Congregaciones: medio de reunir a los Indios mediante acuerdo del Rey. En un principio, este medio se presentó como una figura de reducción voluntaria, pero explicablemente se trocó muy pronto en forzosa sin — ninguna ventaja ni provecho para los sujetos de las mismas.

Fue la Congregación una figura de carácter civil y fueron las autoridades civiles las — encargadas de su cumplimiento. Estas mismas autoridades fueron quienes la crearon.

Otra figura de carácter religioso y que tuvo más éxito que las anteriores, lo fue la llamada Misión: Colonias pacíficas, etc.

Ventajas mínimas y desventajas mayores a causa de la evangelización. Aquí los gérmenes de la concentración de bienes en manos de la Iglesia, en siglos posteriores.

(35).— Cfr. Herrera, Historia General de los Hechos de los Castellanos en las Islas y Tierra firme del mar Océano, T. III, Dec. II, Lib. VI, Cap. XIII, Pág. 488.

Se decía que los bienes que se otorgaban o concedían a la Misión, pertenecían a la comunidad a fin de obtener el fin supremo de la evangelización, mas esta figura siempre se desvirtuó, a causa de la negatividad inclusive del religioso español en estas tierras (36).

4).— El Fundo Legal.

Según se afirma por los comentaristas del Código y Leyes Agrarias Mexicanas, el fundo legal se originó al dar cumplimiento a diversas Cédulas que prohibían otorgar mercedes a españoles que colindaran con los repartimientos otorgados a los Indios, y que estas mercedes se hicieran "sin perjuicio de las tierras de Indios" (36), en un principio y posteriormente, que no se dieran estancias de ganado cerca de las Sementeras de los pueblos de Indios (37), situación esta que culminó con la Cédula del Marqués de Falces, de 26 de mayo de 1567, en la que se dió una pauta en defensa de los naturales y ordenando que de ese día en adelante no se hiciese merced alguna de estancia para ganado ni de tierras para labor que no estuvieren distantes; "las estancias mil varas y las tierras quinientas de los cascos de los pueblos indígenas y quienes se establecieran sin guardar dichas reglas perdieron lo habido y que las mercedes que no tuvieran tal requisito fueren nulas.

Independientemente de las dificultades de carácter judicial referentes a la interpretación y aplicación de dicha cédula, las de carácter circunstancial, i. e., el modo de constitución de los pueblos naturales, y de otras muchas que es superfluo señalar, todas las medidas legislativas dictadas con relación a este tema, y de otros ya tratados, nunca tuvieron — felix término, éste se entiende en sentido y contenido económico.

Dado el estado de cosas existentes, la incapacidad preotorgada a los naturales, quienes por otra parte nunca tuvieron derecho, según el régimen legal, como sucede con nuestro actual campesino heredero directo de aquel estado de cosas, es de explicarse el fracaso de toda disposición tendiente a proteger tanto a los naturales como a sus pertenencias y no es aventurado el afirmar que la configuración de casi todas las formas de tenencia y explotación de la tierra en la Colonia y aun después de ellas, no son sino una vaga imagen desfigurada de las españolas y de que la misma propiedad, si así puede llamársele desde un punto de vista legal, ya que ese estado no siempre es reconocido como tal en el actual procedimiento de Dotación y Restitución de Tierras vigente, indígena perdiera en su totalidad sus características.

Es cierto el hecho de que se hicieron varios intentos a fin de solucionar el principal problema de la Reducción y el otro secundario de la Constitución de pueblos y villas de población indígena, mas esto fue solo en la super—estructura sin llegar a la base. La circunstancia de que existieran, cédulas y disposiciones legales tendientes a la solución del aludido problema, no prueba suficientemente el fenómeno de que se hayan constituido tales núcleos con características propias de la tierra comunal y demás antecedentes de nuestra (?) actual institución: El ejido y sus figuras conexas.

Esta aseveración está plenamente probada por nuestra Historia, por nuestro semidesarrollo agrario y por la misma ideosincracia de los naturales, si con ello querer contradecir el hecho de que al menos nominalmente y parcialmente en la práctica, tengamos algunos antecedentes.

(36).— Cfr. Concilio Provincial, IV, de 1771.

(36).— Cfr. Cédula de 1532; Ordenanzas 88 y 89 de Pobladores de 1573 y Leyes 6, Tit. V, y 5 y 7, Tit. XII, Lib. IV, de la Recopilación de Indias.

(37).— Cédula 12 de marzo de 1550; Ley 12, Tit. XII, Lib. IV; Cédula 2 de Mayo de 1549; Ley 19, Tit. IX, Lib. VI.

La actitud de los españoles reflejada en Cédula de 12 de Mayo de 1567, reduciendo las varas otorgadas por la misma y estableciendo, aquélla, que tal distancia fuera no desde la última casa de la población sino desde la iglesia de la misma, afirma lo asentado en esos párrafos, amén de entrar en detalles secundarios.

En cuanto a los antecedentes no los hay sino hasta la época independiente, e igualmente su denominación solo se estableció haciendo alusión a la porción de tierra que por ley correspondía los pueblos y núcleos de población indígena.

Así en virtud de esa Cédula de 1695, se redujo a los Indios a poblaciones de seiscientas varas de radio, siendo esta extensión "no la máxima, sino la mínima", a decir de Mendieta y Núñez, en su obra "El Problema Agrario en México", Pág. 156.

Debemos advertir que lo que llamamos en este inciso o apartado como Fondo Legal, es la identificación que se hizo en plena época Independiente (1840, etc.), principalmente del ejido con dicha figura y como ya estaba establecida en tiempo de la Colonia, en esta misma se entendieron diversas extensiones de la misma a saber :

- 1).— Se le denomina tal a la extensión de seiscientas varas a partir del centro de la población; esta figura equivale a un cuadrado de mil seiscientas varas.
- 2).— Otros pueblos quedan reducidos a la extensión de una legua cuadrada, incluyéndose irregularmente el ejido o fondo legal.
- 3).— La "traza" constituyó el asiento de los pueblos fundados, solares y casas repartidas y confinando con éstas el ejido y las otras figuras.
- 4).— La reducciones realizadas por los misioneros. En esta la tierra se otorgaba en común; las mismas, respetándose los ejidos necesarios a los pueblos, fueron modificadas por las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz el 13 de septiembre de 1813, reduciéndose a propiedad particular. No se hace mención a la extensión de dichas tierras y respecto al ejido se supone que es de las medidas apuntadas.

Completando el cuadro que inexpertamente intentamos presentar con motivo de los antecedentes históricos de el tema de la zona urbana y su identificación histórica, transcribimos uno de los relatos del célebre investigador de principios del siglo XIX, Alejandro de Humboldt, citado por (38), al fin de su memoria (Informe del Obispo y Cabildo eclesiástico de Valladolid, de fecha 1799, sobre jurisdicción e inmunidad del clero mexicano) dice, relativo al estado de cosas existente: "Los privilegios que al parecer conceden las leyes a los indios, les proporcionan pocos beneficios y casi puede decirse que los dañan".

"Hallándose reducidos al estrecho espacio de seiscientas varas de radio que una antigua ley señala a los pueblos indios, puede decirse que aquellos naturales no tienen propiedad y están obligados a cultivar los bienes concejiles. Este género de cultivo llega a ser para ellos una carga tanto mas insoportable, cuanto de algunos años a esta parte casi deben haber perdido la esperanza de sacar para si ningún provecho del fruto de su trabajo. El nuevo Reglamento de Intendencias establece que los naturales no pueden recibir socorros de la Caja de Comunidad sin un permiso especial de la Junta Superior de la Real Hacienda.

Los bienes concejiles se dan en arrendamiento por los intendentes; el producto del trabajo de los naturales entra en las cajas reales llevando los oficiales reales, cuenta separada de lo que ellos llaman la propiedad de cada pueblo. Digo lo que ellos llaman porque desde

(38).— Fabila en su conocida obra Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, T. I. Pág. 201.

mas de veinte años hace es casi ficticia esta propiedad, ni aun el Intendente puede disponer de ella en favor de aquellos naturales sucede que están ya acostumbrados a mirar el dinero de las cajas de comunidad como si fuera ajeno etc.", tomado de la Obra conmemorativa del Primer Centenario de la Constitución de 1824, pág. 83.

Es triste encontrar en este Informe una identidad perfecta entre el actual estado de cosas, no se diga en materia agraria, sino en general de todo el sistema y el relato que el informante hace de aquella nuestra hereditaria sociedad.

No se necesita ni ser erudito ni profundo investigador para comprender la miserable intervención del español.

En conexión con lo anteriormente expuesto, se transcriben algunos párrafos de las medidas legislativas dictadas en pleno período de la Independencia.

1).— Decreto de 9 de noviembre de 1812, en que se ordena: "Se repartirán bienes a los Indios que sean casados" expedidos por las Corte Generales y Extraordinarias -- de Cadiz (Del Código Maza, No. 37, Pág. 146, M. F.).

2).— Bando del Virrey Calleja, con Ordenanza de fecha 15 de Noviembre de 1812, — en el mismo sentido, "Procedase inmediatamente a repartir las tierras a los Indios conforme el espíritu de las sabias leyes, Ordenes y Decretos expedidos sobre el asunto", igualmente se manda se sancione con pérdida de las tierras donadas, por la no explotación durante dos años, entregándolas a otros.

3).— Bando de Calleja, con Ordenanza de 22 de enero de 1813, y Real Decreto de — los mismos, en que se ordena: "Todos los terrenos baldíos o realengos y de propios y arbitrios excepto los ejidos necesarios a los pueblos se reduzcan a propiedad particular".

Ya en el México Independiente la Legislación dictada es producto de corrientes políticas y está impregnada de otros elementos sociológicos, es un medio de presión; es cierto que la Ley en última instancia es un contenido de innumerables elementos y circunstancias, pero en el período aludido predominan marcadamente estos elementos, por lo que es nula la tendencia para tratar de solucionar el problema agrario; igualmente no se aporta ninguna nueva experiencia y prevalece el sistema colonial con sus errores y ventajas para el europeo. Este hecho o fenómeno se manifestará aun en nuestros días con la codificación contemporánea.

c).— ETAPA INDEPENDIENTE.

Las disposiciones que hacen referencia al fundo legal lo fueron:

Decreto de 30 de abril de 1856 del Gobierno de B. California Puerto de San Lucas — para fundación de pueblos.

Resolución de 13 de octubre de 1869, para el señalamiento de Fundo y Ejidos a pueblos del Territorio de Baja California. (39)

Decreto de 2 de agosto de 1873 del Gobierno del Edo. de Veracruz erigiendo en municipalidad la congregación de Playa Vicente, señalándole un Fundo legal de 600 varas.

Resolución de 16 de noviembre de 1880 sobre medidas concedidas al pueblo de Sonora y en el cual se ordena se señale para fundo legal un cuadrado de 1200 varas o sea — 1105.6 (40).

(39).— Maza ob. cit. (Mencionado por Fabila en su obra citada pág. 201).

(40).— Código de Colonización.

Decreto de 30 de mayo de 1834, de Zacatecas para repartir en propiedad "todas las tierras que forman el fondo legal de los pueblos indígenas y de aquellos cuyo usufructo - gocen actualmente con justo título". (41).

R. Mariano Galván Rivera en Ordenanzas de Tierra y Aguas de 1849 quien usa la expresión fondo legal refiriéndola a las disposiciones legales de la Colonia: i. e. o. a la Ordenanza del Marquez de Falces y las reales Cédulas de 4 de junio de 1687 y 12 de julio de - 1695.

1).— Dimensiones del Fondo Legal.

a) Una general de 600 varas a los cuatro partes cardinales alrededor de los templos de los pueblos de indios durante la época Virreinal e igual hasta la época independiente.

b) Resolución 10 de diciembre de 1870, de la Secretaría de Fomento, Colonización - Industria y Comercio al Bgo. de Yuc. que disponía: dentro de las cuatro leguas cuadradas correspondiente a los ejidos de cada población se señalase el fondo legal, en la forma de - un cuadrado de 1200 varas de lado cuyo centro fuera el mismo de la población. (42).

Disposición esta que se extendió a toda la República pero sin señalar en cada caso las dimensiones que debía el fondo legal.

c).— Circular de 12 de mayo de 1890 de la Secretaría de Gobernación a los Gobernadores de los Estados y en el sentido de que no pudiendo substituir los ejidos ni los terrenos de común repartimiento en las condiciones de dominio en que las mas se encontraban por disposición del artículo 27 de la Constitución de 1857, ordena se convierta en propiedad privada, mas como ni una ni otras habían perdido su carácter de propiedad de pueblos y municipios, debían repartirse equitativamente entre los vecinos de los pueblos o regiones concediéndoles el terreno necesario para su fondo legal y servicios públicos" (43).

d).— Igualmente se señaló como extensión del fondo legal: una superficie de 1000 - acres; en Veracruz, Decreto de 10 de mayo y 31 de de julio de 1856. Ministerio de Fomen- to, Colonización, Industria y Comercio. (44).

Lo importante entonces es la determinación de la fecha de fundación de una pobla- ción para precisar la extensión del fondo legal y demás terrenos entregados a cada pueblo.

(El Código Agrario vigente en su artículo 176 toma este criterio siempre que se ha- yan hecho tales repartos conforme a las leyes de la materia.)

La República.— Todas las entregas de tierras se hicieron en forma general y siguiendo el estado de cosas prevaeciente, por eje., en esta época se hacen repartos y entregas a consecuencia de la guerra y de los servicios prestados en la misma.

Desde épocas anteriores la materia de dichos repartos lo eran únicamente las tierras - baldías.

No se hace ninguna aportación especial al tema tratado.

México Independiente.— Se dice y esto sin fundamento que la política de coloniza- ción tuvo como finalidad el atacar y solucionar el problema de la distribución de la tierra; no hay cosa mas falsa que esto, además de que que es una afirmación hecha por personas - poco versada en materia agraria, puede afirmarse con toda seguridad que no fue tal la fina- lidad seguida por la política de Colonización establecida por los gobiernos republicanos y -

(41).— Ibidem

✓ (42).— Maza, Código de Colonización y Tierras Baldías de la República Mexicana.

(43).— Ibidem

J (44).— Ibidem

posteriores a la Independencia; fue mas bien otra la finalidad; el peligro de perder las tierras del extenso territorio y en gran parte seguir la tendencia contemporánea de colonización y población como lo hacían los Estados del Norte. Esta misma política tuvo otras muchas finalidades de orden secundario pero nunca la de repartir la tierra en un sentido propiamente agrario; es más, la situación prevaleciente neutralizada a consecuencia de los hechos de la Independencia, vino a cambiar radicalmente el ánimo de los mexicanos en todas y cada una de las capas sociales, al grado de canalizar los problemas preexistentes por nuevos medios de expresión o también de extinguirlos totalmente; dada esta circunstancia la aludida política viene aplicada con otros matices mas no con el propósito de solucionar el problema que motivó la insurgencia.

El análisis somero que se hace de esta época, es con la simple finalidad de encontrar en lo posible un antecedente o los que hubiere acerca del tema tratado en el presente trabajo, para poder determinar mejor la función, el origen y demás elementos de dicha institución, i. e. de la zona urbana ejidal.

Haremos un breve comentario a cada uno de los Decretos y Leyes de mayor importancia dictados por el nuevo gobierno en relación al agro mexicano. En general puede decirse que se legisló con la única finalidad de colonizar y de poblar.

Así la Ley de Colonización de 18 de agosto de 1824, dictada por el Congreso Constituyente. A partir de esta ley tratase de atacar el latifundismo y la amortización de bienes en manos la mayoría de la Iglesia, problemas estos de suma importancia en aquellos años. Las situaciones existentes en la época colonial habían evolucionado negativamente y a esto se debe e igualmente se explica el hecho de cambio en la política del gobierno. Así el reparto de tierras se presenta como una solución indirecta y superficial del problema económico presentado con motivo y como consecuencia de la reducida posesión de la tierra.

Se siguieron otros decretos de mínima importancia como lo fueron: Ley de Colonización de 6 de abril de 1830; reglamento de Colonización de 4 de diciembre de 1846; --- Ley de Colonización de 16 de febrero de 1854.

La mayoría de éstos y otros más ordenamientos legales nunca rindieron los frutos deseados; su aplicación fue muy reducida, las soluciones propuestas parciales, etc. y otras circunstancias más, presentadas con motivo de una incorrecta aplicación.

No hablaremos acerca de cada una de las vicisitudes jurídico-prácticas que tuvieron que afrontar dichos ordenamientos; creemos que estos factores en vez de explicar la evolución y desarrollo del seudo sistema seguido en el México Independiente, solo mitigaban el problema de fondo y nos harían pecar de eruditos.

Lo importante es dar una idea lo mas exacta posible del medio ambiente y saber si hubo un antecedente que haga alusión a la figura tratada.

Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de Corporaciones Civiles y Religiosas de 25 de junio de 1856. Esta ley que a nuestro juicio siguiendo la situación y tendencias imperantes en vez de contribuir al establecimiento de ciertas instituciones para el futuro del país, jugaba, por así decirlo con las mismas según los intereses dominantes, es más, era este un sistema de intereses predominantemente y al igual que en la época anterior los sistemas e instituciones no llegaban a regir la vida de la sociedad.

De este modo es como se explica la inclusión de un artículo tercero tan nefasto en consecuencias para los pueblos de Indios. El mismo decía en uno de sus párrafos en que se especificaban las corporaciones sujetas a la misma ley, "comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento y fundación que tenga carácter de --

duración perpetua e indefinida", es evidente que se incluían tanto a los pueblos de Indios como a los Ayuntamientos, quedando sus bienes inmuebles sujetos a la desamortización - mediante denuncia.

Puede decirse, esta ley trajo como consecuencia por un lado —el más importante— la creación de una pequeña propiedad producto de la división de los bienes de los Ayuntamientos y pueblos de Indios, efecto de la denuncia operante con base en dicha ley y que a decir de Molina Enriquez, "el fraccionamiento de los terrenos de los pueblos entre los vecinos de éstos solo tuvo por objeto fatales resultados para los Indios en general. Porque las parcelas de dicha división, resultaban muy pequeñas, de circunstancias muy — desiguales, imposibles de ser aprovechadas sin capital, y sujetos al sistema de la titulación escrita, que los indios no podían comprender. Todos los pueblos obligados a dividirse, — perdieron sus tierras" (45), fué de trascendentes consecuencias; y por otro, la lógica agregación de la tierra en pocas manos.

Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero Secular y Regular de 12 de junio de 1859, por la cual todos los bienes de las mismas entraban al dominio de la Nación.

Constitución de 5 de febrero de 1857, mediante la cual se dió categoría de preceptos constitucionales los vertidos en la Ley de 25 de junio de 1856, sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, que negaba la propiedad comunal de los pueblos reduciéndola a propiedad privada.

Viendo las consecuencias de esta secuencia legislativa el gobierno ordenó se practicasen operaciones de señalamiento y mensura del fundo legal según las antiguas medidas o bien señalando mil cinco metros seis decímetros del sistema legal por cada uno de los lados del cuadrilátero que había de formarse y cuyo centro sería la iglesia del pueblo.

El efecto mas grave y conocido de todos fue la interpretación dada a dicho artículo constitucional (III), ya que según se pensó, y fue esta una tendencia y pensamiento netamente aristócrata, de acuerdo con lo que se ordenaba, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y por tanto privadas de toda personalidad jurídica, viéndose incapacitadas para defenderse.

Ley de Colonización de 31 de mayo de 1875. Fuente de las compañías deslindadoras. Seguida de la otra sobre la misma materia; de 15 de diciembre de 1883, especificando algunos puntos de procedimiento y contenido dejados sin tratar por la anterior.

Las compañías deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad y de las otras figuras consecuentemente, debido a la facultad concedida a las mismas de revisar la legitimidad de los títulos que amparaban la propiedad; aunado esto a la imperfección -- y carencia de los mismos títulos, práctica bastante usada en esta y en anteriores épocas, se dió lugar a la composición con dichas compañías empeorando la situación.

Para tener una idea somera de lo acontecido en aquellos días, transcribimos un párrafo del autor Silva Herzog, en su obra El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, "de 1881 a 1889 las compañías deslindaron 32,200.00 Hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley. . . . 12,700 Hect.; y se les vendieron a vil precio -- 14,800.00 más. Total: 27,500.00 hectáreas o sea algo más del 13 0/0 de la superficie total de la República. Por lo tanto solamente quedaron 4,700,000 hectáreas a favor de la Nación. Empero lo mas impresionante estriba en señalar el hecho de que esas Compañías --

(45).— La Revolución Agraria de México, T. II, pág. 124.

hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas en las altas esferas oficiales. (Hoy en día cual sería esta misma análogo situación?) Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16,800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo. . . . etc."

Ley de Terrenos de 1894. Igualmente esta ley deja sin límite la extensión denunciabile quizá porque ya en anteriores leyes estaba determinada, igualmente no obliga a los propietarios de baldíos a cultivarlos y poblarlos. Los únicos efectos que tuvo esta legislación sobre estos terrenos fueron el ensanchamiento de los latifundios existente, debilitamiento de la pequeña propiedad y otras figuras casi nulificadas por no decir totalmente, aunado a la depreciación de la tierra.

La situación prevaleciente en aquellos principios de este siglo era la siguiente: Estaba dividida la propiedad territorial entre latifundistas nacionales y extranjeros la mayoría, — pequeños propietarios. El autor Luis Orozco Wistano en su obra Legislación y Jurisprudencia. "se conservan las ominosas tradiciones de la abyecta servidumbre de abajo y la insolvente tiranía de arriba. El peón de las haciendas es todavía hoy el continuador predestinado de la esclavitud del indio; es todavía algo como una pobre bestia de carga, destituida de toda ilusión y de toda esperanza", afirma.

El Imperio.

En esta época, se dictaron algunas leyes y decretos que por su importancia en relación con este capítulo se transcriben:

Decreto de 13 de octubre de 1864 en que se nombran un abogado para que defienda a los naturales de la Península de Yucatán, en la tutela de sus derechos y de sus bienes.

Independientemente de la fuente y de la legitimidad de estos decretos tiene importancia el mencionarlos por las finalidades prácticas que encierran además en cuanto que el fondo y materias tratadas son recomendables, no así en cuanto a su forma.

Ley de 1o. de noviembre de 1865 para determinar las diferencias sobre tierras y aguas entre los pueblos, art. 1o. (46).

Ley sobre tierras de comunidad y repartimiento de 26 de junio de 1866. Entre las tierras que se comprendían como comunales y de repartimiento se encontraron elegido, el fundo legal y otras figuras Arts. 1o., 2o y 3o.

Ley que concede el fundo legal y ejido a pueblos que no los tengan de 16 de septiembre de 1866. Es la primera ley que en su primer artículo habla del fundo legal (?)

El otorgamiento sobre tierras y aguas tenía la forma de una concesión administrativa según se afirmaba en lo mismo — "conforme a las leyes y bajo las condiciones que el gobierno designe la concesión. Esta misma forma se usará más tarde a principios del presente siglo en que los procedimientos agrarios de dotación y restitución, tratan de encontrar la mejor manera de llevar a cabo su explotación.

D).— ETAPA REVOLUCIONARIA.

La primera Ley Agraria que habla de zona de urbanización es la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, de fe-

(46).— (Tomado de la obra Colección de Acuerdos, Ordenes y Decretos sobre tierras, casas y solares de los indios 2a. parte, T. III, pág. 489, Fabila ob. cit.)

cha 23 de abril de 1927, o sea la Ley Agraria formulada por el Sr. Lic. Narciso Bassols; en ella se hace mención de la "zona urbanizada" o la "zona urbana" de los poblados; pero — ello no quiere decir que con anterioridad no se haya presentado el problema de situar o — localizar los núcleos de población en una área determinada de terreno.

En el período comprendido entre el año de 1910 hasta 1927 en la expedición de la Ley Bassols se habla de fundo legal en las disposiciones legales; y siendo dicho fundo legal su antecedente inmediato al tratarse de él, (implícitamente se hace referencia a lo que más tarde vino a llamarse zona de urbanización. En el Código Agrario de 23 de septiembre de 1940, antes de que fuera reformado, se hablaba indistintamente en su articulado — de fundo legal y de zona de urbanización; y no es sino hasta las reformas verificadas en — dicho Código, para quedar en la forma actual, que ya se hace la distinción entre fundo — legal y zona de urbanización. Antes de la Ley Bassols, e incluso en algunos planes políticos; como en el Plan de Ayala de 25 de Noviembre de 1911, formulado por el General — Emiliano Zapata, se exigió la dotación de fundos legales, además de ejidos y de tierras de labor o sembradura; lo que se explica fácilmente, pues los pueblos de indios se localiza— ban ya en la zona de termo llamada el fundo legal, y poseían algunos de esos pueblos, — ejidos, entendido en su significación de bien de uso común a la manera española y no a — la propiedad comunal indígena, ya que ésta constituyó durante la colonia las nombradas tierras de común repartimiento o de comunidad o de parcialidad y eran las tierras que — servían para el sustento de los habitantes de los pueblos. Aunque no siempre presentaron las tierras de los pueblos este triple aspecto, ya que la mayor parte de los pueblos indíge— nas únicamente lograron conservar las tierras comprendidas en el fundo legal o en el ejido, fueron estas tierras las que utilizaban para su subsistencia a la fecha de la Revolución, y — las que fueron objeto de fraccionamiento o propiedad privada en diferentes épocas de nues— tra Historia; ya sean en la de Independencia, en cumplimiento y ejecución del Decreto de 4 de Enero de 1813, sobre la reducción de terrenos baldíos o realengos a propiedad priva— da; puesto que como los indios generalmente carecían de títulos que amparara posesiones, sus tierras se estimaban como baldíos o realengos. O bien, durante la época de la Reforma, en acatamiento a la Ley de Desamortización de 25 de — de 1856; o como consecuen— cia de haberseles desconocido su capacidad jurídica para poseer o administrar bienes raf— ces, en cumplimiento del Artículo 27 de la Constitución del 57; o por virtud de los deslin— des practicados durante la época de la dictadura; siendo el resultado de todos esos fraccio— namientos que los pueblos indios perdieran las pocas tierras que les quedaban integradas — por los fundos legales o por los ejidos; y así no es de extrañar que se llegara a pedir tam— bién la restitución o dotación de fundos legales.

En el período pre—constitucional se halla el proyecto de Ley Agraria de Don Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista, de fecha 15 de Diciem— bre de 1914 (47), donde al tratarse de la fundación de poblaciones se proponía que para — todo pueblo que deba fundarse, se designará una superficie mínima de cien hectáreas pa— ra el fundo legal, y dentro del cual debía adjudicarse gratuitamente un lote para habite— ción a cada propietario de uno de cultivo (Art. 26); queriéndose seguir con este sistema la práctica observada en los intentos de colonización efectuados por los gobiernos anteriores.

E).— ETAPA POSREVOLUCIONARIA.

En la Ley de 6 de Enero de 1915, solamente se establecieron los principios de restitución

(47).— Fabila, ob. cit.

ción y dotación de tierras y se dejó para materia de una Ley reglamentaria la fijación de las condiciones en que debían quedar las tierras restituídas o dotadas, así como su distribución; en efecto, el artículo 11 de dicha Ley decía que: "Una Ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes, entretanto, los disfrutarán en común" (48). Pero en la ejecución de la Ley de 6 de Enero, a la Comisión Nacional Agraria se le iban presentando problemas entre los que figuraban el del asiento de los pueblos, como se desprende de la circular número 15 de 24 de Enero de 1917, en donde se enumeraba entre los datos que debían recabarse en los expedientes de dotación de ejidos, para resolver con entero conocimiento de causa, la "fecha de fundación del pueblo y copia del acta de constitución", así como la "distancia de los pueblos inmediatos" (49).

En la iniciativa de 25 de Enero de 1917, presentada al Congreso Constituyente por Don Venustiano Carranza, se conserva la misma línea de conducta seguida en la Ley de 6 de Enero de 1915, de dejar para una Ley posterior la distribución de las tierras devueltas o repartidas) la fracción IV de la citada iniciativa decía que "Los condueñazgos, rancherías, pueblos congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán en común el dominio y la posesión de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, ya sea que los hayan conservado después de las leyes de desamortización, ya que se les hayan restituído conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, ya que se les den en adelante por virtud de las disposiciones de este artículo. Los bienes mencionados se disfrutarán en común, entre tanto se reparten, conforme a la ley que se expida para el efecto, no teniendo derecho a ellas más que los miembros de la comunidad, quienes no podrán obligar ni enajenar sus derechos respectivos a extrañas personas, siendo nulos los pactos y contratos que se hagan en contra de la presente prescripción. Las leyes que se dicten para la repartición contendrán las disposiciones necesarias para evitar que los porcieros pierdan las fracciones que les correspondan y que con ellas se reconstruya la comunidad o se formen latifundios inconvenientes" (50). Pero esta iniciativa fué modificada, aunque no substancialmente, en el aspecto que nos ocupa, para establecer en la redacción definitiva del Artículo 27 de la Constitución de 1917 que continuará en vigor el Decreto de 6 de Enero de 1915, como la Ley Constitucional, haciendo hincapié en su fracción VI, que las corporaciones de población que enumerada tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeron conforme a la Ley de 6 de Enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento de las tierras, declarándose en otro párrafo del mencionado Artículo que "Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento" (51)

El Artículo 27 Constitucional sólo consigna de manera general el derecho a las tierras y así establece en el tercer párrafo que el Estado, para hacer una distribución equitativa de la tierra tiene facultad de dictar medidas "para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables"; así como el párrafo

(48) - Caso Angel, Derecho Agrario, Antología, pp. 491-495.

(49) - Fabila, op. cit. pp. 303-304.

(50) Caso Angel, op. cit., p. 502.

(51) - Fabila, op. cit., págs. 307-311.

medular de la Reforma Agraria que dice que: "Los núcleos de población que carezcan — de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación"; y la fracción X del propio Art. 27, introducción por decreto de 30 de Diciembre de 1933 que reformó y adicionó dicho artículo y que textualmente dice: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras, bosques y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

La primera Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, o sea, la Ley de Ejidos del 28 de Diciembre de 1920 (52), que fué abrogada el 11 de Abril de 1921, no disponía nada sobre la distribución de las tierras dotadas o restituídas; es más, se deja también para una ley posterior el fraccionamiento de las mismas, disponiendo que entretanto, los núcleos de población de que se trata (rancherías, congregaciones, comunidades, etc.) podían disfrutarlos y usarlos en común (artículos 1o. 17 y 39). Las disposiciones — de esta ley solamente contemplan el caso de los pueblos que tienen casco o asiento, ya que dispone en su Artículo 14 que: "El ejido se trazará en las tierras inmediatas colindantes con los pueblos interesados, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones: I.— Si el ejido ha de rodear a la población, el punto de partida para mediciones, será el centro de la plaza principal, o en su defecto, la casa consistorial; y el ejido afectará la forma de un cuadrado de superficie igual a la suma de hectáreas de tierra que corresponda al poblado: II.— Si por imposibilidad topográfica, o por notoria conveniencia para los fines de la presente ley, no puede darse al ejido la forma regular de un cuadrado, o trazarse rodeando al pueblo, según el informe técnico respectivo, a juicio de la Comisión Local Agraria, en cada caso, el ejido se trazará en el sitio más adecuado, y con la forma a que obligue la topografía del lugar, pero, en todo caso, limitando por algún rumbo con el poblado.

Si algún pueblo estuviese rodeado de tierras estériles o pantanosas, no pudiese trazar su ejido por cualquiera otra causa grave, de acuerdo con lo establecido anteriormente, se ampliará su radio, procurándose afectar a todos los demás predios colindantes, cuyas tierras sean propias para la agricultura, y sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare conforme a lo dispuesto en el párrafo 11 de la fracción VII del Artículo 27 — Constitucional".

Como se ve, en la localización de las tierras del ejido, se recuerda el sistema prescrito para el trazo del fundo legal en épocas pasadas.

En ausencia de una ley reglamentaria, la Reforma Agraria se desarrolla a base de Circulares, y es una de ellas, la número 48 de fecha 1o. de Septiembre de 1921, por medio de la cual la Comisión Nacional Agraria, da normas sobre el régimen interior a que habrá de sujetarse el aprovechamiento de los ejidos (53). Las reglas contenidas en esta Circular disponían que tan luego se diera una posesión definitiva de tierras por restitución o por dotación, o tan luego una posesión provisional se convirtiera en definitiva, el Comité Particular Administrativo del pueblo beneficiado, bajo la dirección del Delegado de la Comisión Nacional Agraria en el Estado, o de quien dicho Delegado comisione al efecto, pro-diera a separar la superficie dedicada a fundo legal, si ésta se señalaba aparte (?), some-

(52).— Ibidem, págs. 547—555.

(53).— Ibidem, págs. 346—61.

tiéndola a las disposiciones de la Circular relativa a fundos legales; las superficies de cultivo, se destinarían a su división en parcelas para los jefes o cabezas de familia que tengan derecho; y las superficies de monte o arbolado las reservarían en común para el aprovechamiento de todos (regla 10); hecha la separación del fundo legal, de las superficies de cultivo, de paso o de monte o arbolado, se levantará un acta por cuadruplicado (regla 32); y agregaba, que todas las cuestiones que surgieran entre los jefes o cabezas de familia de un pueblo con motivo del dominio, posesión o uso de los terrenos indicados, se resolverían administrativamente y de oficio por el Delegado de la Comisión Nacional Agraria, y sus resoluciones se ejecutarían por el Comité Particular Administrativo (regla 39).

Pero la Circular número 51 de fecha 11 de Octubre de 1922, sobre la composición, elección, remoción y duración de los Comités Particulares Administrativos (54), se modificó lo dispuesto por la Circular número 48 en el sentido de que tan luego se diera una posesión provisional o definitiva, el Comité Particular Administrativo nombrado, procediera a separar la superficie dedicada a fundo legal, pero condicionándola a que siempre y cuando haya superficie mayores de cincuenta hectáreas alrededor de la parte urbanizada, o que el pueblo, de acuerdo con el principio de iniciativa, decida el cambio de lugar; por otra parte quitaba a los Comités Particulares Administrativos la facultad de dividir las tierras de cultivo, pues solamente podían destinarlas a la explotación comunal, y las superficies de paso, o de monte o de arbolado, reservarlas para el aprovechamiento común. Como el Reglamento Agrario de 10 de Abril de 1922 (55), no consignaba más funciones de los Comités Particulares Administrativos que dar las posesiones a los poblados beneficiados, fué adicionado su artículo 27 por Decreto de 12 de Julio de 1923 (56), con el objeto de legalizar las actividades de los Comités Particulares Administrativos creados, en el sentido de declarar que entretanto se expedía la ley reglamentaria a que se refería el artículo 11 de la Ley de 6 de Enero de 1915, las corporaciones de población podían designar, conforme a las bases que autorizara la Comisión Nacional Agraria (lo que ya había efectuado con anterioridad), un Comité Administrativo que tendría capacidad jurídica para contratar y obligarse en todo lo relativo a la administración y mejor aprovechamiento de dichos bienes comunales, reconociéndose que igual capacidad habían tenido los Comités que hasta esa fecha habían venido funcionando.

La Circular relativa a fundos legales a que se referían las Circulares números 48 y 51, es la número 18 de fecha 13 de Marzo de 1917, dirigida a la Comisión Local Agraria del Estado de Coahuila, (57) y que resolvía, con diversos criterios, casos sobre restitución y dotación de tierras en que los títulos no expresan si el terreno se concedió a las poblaciones para fundo legal, para ejido o para ambos. Los casos que examina y su resolución son los siguientes :

“Primer caso.— A la villa X, fundada en la época colonial, se le señalaron, según sus títulos primordiales, ocho sitios mayores de terreno, sin determinar cantidad para ejidos ni para lo que hoy se llama fundo legal, puede considerarse como ejidos toda la superficie señalada?

Resolución.— Correspondiendo los títulos de que se trata a una población española, no sería extraño que se le hubieran concedido para fundo legal y ejido una extensión superficial de ocho sitios de ganado mayor, para que atribuya un derecho a la villa X para pedir restitución de los terrenos por toda la extensión concedida, prescindiendo que sea

(54).— Ibidem págs. 368—381.

(55).— Ibidem págs. 391—399.

(56).— Ibidem págs. 388—389.

(57).— Ibidem págs. 400—401.

fundo legal o ejido, siendo, por otra parte lo más probable, que dentro de esos ocho sitios de ganado mayor esté comprendido el fundo legal, porque éste forzosamente constituye -- el centro de todos los terrenos que puedan integrar un pueblo determinado.

"Según caso.— A la villa X, fundada en 1826, se le señalaron, según sus títulos primordiales, cuatro sitios de terreno sin determinarse igualmente porción alguna para ejidos ni -- para fundo legal; actualmente tres sitios están repartidos entre los dueños del agua, y el restante, que comprende el fincado de la población, está dividido en lotes pertenecientes a -- un reducido número de vecinos. Constituye este último sitio de terrenos el ejido del pueblo comprendiendo en sí el fundo legal, o bien los tres sitios, repartidos entre los accionistas del agua, forman el ejido de la villa.

"Resolución.— Los cuatro sitios mayores de terreno concedidos a la villa X, constituyen su ejido; pero si las propiedades repartidas lo fueron legalmente, deben respetarse las -- que no excedan de cien hectáreas, y el resto entrará a formar parte de la comunidad, mientras se reglamente artículo 11 del decreto de 6 de Enero de 1915.

"Tercer caso.— En 1840 se fundó la villa con las familias de sesenta individuos que -- compraron cuatro sitios de terreno para su establecimiento. Puede considerarse como ejido la superficie referida, o bien señalar éste, expropiándose a los hoy propietarios del terreno.

"Resolución.— En virtud de que la villa a que se contrae el punto anterior, adquirió -- título de compraventa, los cuatro sitios de terreno, es evidente que se trata de una verdadera propiedad perteneciente a los sesenta adquirentes.

"Si ese terreno se fraccionó legítimamente entre los partícipes reduciéndose a propiedad individual, y los vecinos de la población aspiran a tener ejidos, sólo podrán obtenerlos por vía de dotación expropiándose a los actuales poseedores, en los términos del artículo -- tercero de la Ley 6 de Enero de 1915, y respetándose la pequeña propiedad. . . "pero si esa posesión, se deriva de actos de expoliación, cabrá reivindicaciones de la tierra, a favor de los sucesores, o causahabientes de los primeros adquirentes en forma comunal.

"Cuarto caso.— A la villa X, se le señalaron cuatro sitios de terreno; actualmente tres veces están repartidos entre los accionistas del agua y el restante, el asiento de la población. Como se determinó para calcular su fundo legal, puede considerarse para éste último, el sitio de terreno mencionado?

"Resolución.— Siendo legítimo el reparto que se verificó respecto de tres sitios, el restante no puede considerarse como fundo legal en su totalidad, sino en parte, es decir mil -- cinco metros seis decímetros del sistema legal, por lado del cuadrado que se ha de formar, partiendo del centro de la población, en caso de ser posible; y el terreno sobrante, deberá conceptuarse como parte integrante del ejido".

La Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre de 1926 (58), es la ley que vino a dar cumplimiento al artículo 11 de la Ley de 6 de Enero de 1915 y al Artículo 27 Constitucional, -- pues ella viene a determinar la manera de hacer el repartimiento de las tierras a las corporaciones de población, y a precisar la naturaleza de la propiedad de los bienes ejidales.

Establece en primer lugar que publicada la resolución presidencial y expedidos los títulos, las corporaciones de población adquieren la propiedad comunal de los bosques, tierras y aguas; aclarando respecto de las tierras que únicamente mientras son repartidas; pe-

ro en todo caso, los derechos de las corporaciones de población son inalienables (artículo 2o.); por tanto podían disfrutar en común de las tierras, aguas y bosques que les pertenecieran bajo la administración de los Comisarios Ejidales (artículo 3o.) y la vigilancia del Delegado o del representante de la Comisión Nacional Agraria (artículo 4o.). Dentro de los cuatro meses a la fecha de la posesión provisional o definitiva los Comisarios Ejidales, denominación que constituyó a la de Comités Particulares Administrativos, bajo la dirección del Delegado o de un representante de la Comisión Nacional Agraria, deberían formular y presentar a la Junta General de Ejidatarios un proyecto de división, adjudicación y administración de las tierras, en el que debía hacerse la separación del fundo legal y de los montes, pastos y arbolado; de la superficie de cultivo o susceptible de él (artículo 12 -frac. I); y establecía que los derechos del ejidatario individualmente, sea ya sobre los derechos indivisos sobre los bienes ejidales o sobre la parcela, son inalienables (artículo 11, -15 frac. I) e inembargables (artículo 16).

En la Nueva Ley Agraria del Lic. Bassols o la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, de fecha 23 de abril — de 1927 (59) se disponía en el artículo 50, que hecha la publicación de la solicitud de dotación, la Comisión Local Agraria lo avisaría a la Delegación de la Comisión Nacional Agraria en el Estado, para que esta oficina designara el personal técnico necesario para proceder a levantar un plano de conjunto que señale; b) las diversas propiedades rústicas situadas en los alrededores del poblado, dentro de una zona de cinco kilómetros a la redonda, por lo menos; c) las obras de irrigación, los edificios y caminos; d) las corrientes de agua, etc. dando así intervención a las autoridades y personas capacitadas técnicamente en la elaboración de los planos y en las diligencias de posesión provisionales o definitivas, pues se ordena se nombre a un ingeniero encargado de dar posesión y de asesorar al Comité Ejecutivo, y de levantar el plano de las tierras dotadas o restituídas distribuidas (artículo 140, 143 y 169). Igualmente esta Ley en su artículo 135 que define como fincas — inmediatas a las que tengan todas o parte de sus tierras situadas dentro de un radio de cinco kilómetros a contar de donde conluya la zona urbana del poblado, utiliza la expresión de zona urbana, como si los poblados tuvieran una parte que no lo fuera o no estuviera urbanizada, pero para el Lic. Bassols la urbanidad reside en la existencia de servicios públicos, de autoridades, de administración pública, los que deben tener los poblados aunque sea de manera rutinaria o incipiente; como se desprende de su obra "La Nueva Ley Agraria", que vino a ser una exposición de motivos de su Ley (60).

Por la Ley de 11 de Agosto de 1927 (61) se reformó la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de Abril de 1927, en la cual el artículo 135 se cambió por el 21, sin modificarlo sino en cuanto a la distancia del radio de afectación que fué aumentado a siete kilómetros pero el artículo 50 sí fué modificado en su redacción y cambiado al 49. En esta ley se dispone que en la tramitación de los expedientes de restitución (artículo 49), una vez acreditada la propiedad y comprobada la fecha y forma del despojo, "la Comisión Local Agraria designará el personal técnico necesario para la prosecución de los siguientes trabajos: I.— Identificación de parajes y deslindes de los terrenos reclamados. II.— Planificación de los mencionados terrenos completando debidamente el plano a que se refiere la fracción II del artículo 59"; o sea, conforme a lo dispuesto en la tramitación de los expedientes de dotación. El mencionado artículo 59 dispone en su parte relativa que "una vez publicada la solicitud; se procederá: I.— A la formación del censo agrario y pecuario de la

(59).— Caso Angel, ob. cit. págs. 511—517.

(60).— Fabila, op. cit. pp. 449—475.

(61).— Bassols, La Nueva Ley Agraria, pág. 60.

localidad. II.— A la formación de un plano que contenga los datos indispensables para conocer: la zona ocupada por el caserío o la ubicación del núcleo principal de éste según el caso; la zona de los terrenos comunales; conjunto de las pequeñas propiedad inafectables; y por último las porciones de las fincas afectables, con extensión capaz de proyectar el ejido. . . . "En la ley que Refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas — las reformas y adiciones de la misma, expedida el 21 de Marzo de 1929 (62), sólo hace — cambios en la numeración del articulado, apareciendo en ésta con igual número el artículo 21, cambiando el 49 por el 51; el 59 por el 62. En una palabra, se conserva la intervención oficial y de técnicos en la distribución de las tierras, pero se habla únicamente de localizar y no de crear la franja de terreno donde se asienta el pueblo.

En el primer Código Agrario, expedido el 22 de Marzo de 1934 (63), se introducen — nuevas disposiciones relacionadas con la zona de urbanización, pero conservándose más o menos en los mismos términos lo dispuesto sobre la restitución de tierras); es decir, declarada procedente, la Comisión Agraria Mixta designaría el personal técnico que debiera realizar la identificación de los linderos de los terrenos reclamados, y la planificación en que aparezcan las pequeñas propiedad inafectables; la formación del censo agrario y la rendición de un informe explicativo sobre los datos anteriores (Art. 29).

Es en este Código donde se declara por vez primera que: "Las dotaciones ejidales — comprenderán, además de las tierras de cultivo, las de agostadero, de monte o de cualesquiera otra calidad diferente, que se requieran para la satisfacción de las necesidades del poblado de que se trate, y comprenderán en todo caso las superficies necesarias para formar las parcelas escolares. . . ." (Art. 49), pues si bien es cierto que las leyes anteriores hacían referencia a las tierras de uso común de los ejidos al establecerse la manera de distribuir la tierra, lo hacían sin hacer una declaración expresa del alcance del derecho de dotación.

Por otra parte, establecía en su artículo 56 que: "Las casas construídas por los solicitantes en los terrenos afectados, podrán comprenderse en las dotaciones, a petición de los mismos interesados"; disposición que no es clara y que corresponde al capítulo y que versa sobre la pequeña propiedad y de las propiedades, obras y cultivos inafectables.

En el artículo 63, que corresponde al 50 de la Ley anterior, corrige el estilo y agrega una fracción más, y en la parte conducente dice: "Una vez publicada la solicitud se procederá: I.— A la formación del censo agrario pecuario del núcleo de población solicitante; — II.— A la formación de un plano que contenga los datos indispensables para conocer: la — zona ocupada por el caserío, con la ubicación del núcleo principal de éste; la zona de — terrenos comunales; el conjunto de las pequeñas propiedades agrícolas inafectables, con la — extensión necesaria para proyectar el ejido; III.— A nombrar comisiones que rindan informes por escrito que complementen el plano anterior y que tengan datos amplios sobre la — ubicación y situación de la localidad peticionaria; sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas; sobre los cultivos principales. . . ."

En el Artículo 133 reproduce una disposición sobre dotaciones aparecida en las Circulares 48 y 51, ya citadas, y en la Ley Reglamentaria sobre Reparación de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de 19 de Diciembre de 1925, la cual no figura en la Nueva Ley Agraria del Lic. Bassols, y que con muchas otras fracciones dice así: —

(62).— Fabila, ob. cit. págs. 476—501.

(63).— Ibidem págs. 510—536.

"Al ejecutarse las resoluciones presidenciales, el proyecto de fraccionamiento y adjudicación, se sujetará a las siguientes bases: I.— Se separarán, de acuerdo con las necesidades — del poblado, la zona de urbanización, los montes y los pastos y la superficie cultivada o susceptible de cultivo, fijándose en cada cas, en la zona de urbanización, un lote para el establecimiento de las escuelas rurales, con campo deportivo y de experimentación agrícola; . . . IV.— Se tendrán en cuenta los casos en que los beneficiarios cuenten, a más — de la parcela de cultivo, con otras fuentes de ingresos dentro del mismo ejido (leña, carbón, esquimos de ganado, talla de lechuguilla o de ixtle), o fuera de él (jornal complementario en haciendas próximas, arriería, trabajos domésticos, de alfarería, cordelería, — etc.). Y cosa muy importante, establece en el Artículo 139 el régimen de propiedad a que se sujetarán las tierras, pero sin hacer mención expresa sobre la propiedad de los terrenos de la zona de urbanización; el artículo en mención establece que: "La propiedad de las — tierras laborales de los ejidos será individual, con las modalidades que esta ley establece. — La propiedad de los montes, pastos, aguas, demás recursos naturales superficiales, corresponderá a la comunidad. Las tierras laborales que constituyen unidades de explotación — físicamente infraccionales y que reclamen para su cultivo la intervención de la comunidad de ejidatarios, se mantendrán en propiedad y explotación comunales".

Pero este Código viene a introducir una materia nueva y ésta es la expropiación de — los bienes ejidales para ejecutar obras de carácter público entre las que se incluye la erección de centros urbanos, y reglamentando el destino de la indemnización. En efecto en el Artículo 141 se disponía que las superficies comprendidas dentro de los ejidos podrán expropiarse; a).— para crear y desarrollar centros urbanos; b).— para el establecimiento de — vías de comunicación; c).— para la construcción de obras hidráulicas y d).— para la explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión — federal; y en el artículo 154 que, si la expropiación tenía por objeto crear un centro urbano, en el fraccionamiento entregara gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios — que en el momento de la expropiación tengan derechos parcelarios; y que de los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer — los servicios públicos de urbanización y que cualquier saldo que hubiere pasará al fondo — común del ejido; y establecía en todos los demás casos de expropiación, que si se hacía el pago de indemnizaciones; éstas pasarán a formar parte del fondo común, para su aprovechamiento comunal; e igualmente se aprovechará cualquier otro beneficio, como las regalías o participaciones derivadas de la explotación de los recursos naturales. Que las compensaciones en cualquier caso, deberán consistir de preferencia en terrenos de la misma — calidad que los expropiados; y que los productos de las expropiaciones deberán invertirse en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hubieren sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término para la adquisición de cualquier otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido; y en tercero para inversiones en obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.; constitución del fondo de explotación y adquisición de maquinaria, animales — de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc. (artículos 155 y 153).

2.— Código Agrario de 31 de Diciembre de 1940 y sus reformas. El Código Agrario de 23 de Septiembre de 1940, aumenta el número de disposiciones relacionadas con el fundo legal o la zona de urbanización, pues utiliza ambas expresiones en su articulado; la primera en los artículos 85, 143, 319; la segunda en el artículo 132; o ambas en un mínimo artículo, como el 275; la mayor parte del articulado de este Código se conservó en el vigente, con algunas modificaciones, siendo de estilo las más de ellas.

En la exposición de motivos de este Código (64), se dice que "las dotaciones incluirán, en lo sucesivo, las superficies necesarias . . . para el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos dotados. . .", y como justificación de ello dá que "la exigencia de superficie para fundos legales, se explica por la carencia de ellos de un sinnúmero de pueblos en posesión de ejidos (65). Y en efecto, en su Artículo 85 establecía que "las dotaciones ejidales comprenderán, además de las tierras de cultivo a que se refieren los artículos anteriores, las siguientes: I.— Las de agostadero, monte o de cualquiera otra calidad diferente que se requiera para la satisfacción de las necesidades colectivas del poblado de que se trate; II.— Las necesidades para el fundo legal; III.— La superficie laborable para formar las parcelas escolares, considerando una para cada escuela rural; y IV.— Las que se estimen suficientes para la enseñanza vocacional, de acuerdo con el censo ejidal del lugar, siempre que las necesidades de los núcleos de población en tierras de cultivo o cultivables hayan quedado satisfechos en la región, en la inteligencia que el lote base para el cálculo no será mayor de cien metros cuadrados"; este artículo pasó el Código actual con el número 80, pero suprimiendo la fracción IV, porque se estimó más importante conceder las tierras a individuos capacitados o utilizarlas en ampliarles sus parcelas cuando éstas no sean suficientes para satisfacer sus necesidades. (66).

El Artículo 90 disponía que "Las casas y anexos del solar ocupados por los campesinos beneficiados en la restitución, dotación y ampliación, quedarán a favor de los mismos", y que pasó con el número 83 al Código vigente con modificaciones de estilo.

El Artículo 132, que fusionado con el artículo 227, vino a formar el artículo 254 del Código vigente, disponía que el disfrute de los bienes ejidales debía hacerse del siguiente modo; separar de acuerdo con las necesidades del poblado. "a) La zona o zonas de urbanización; b) Los montes y pastos que sean de uso común; c) Las tierras laborales objeto de la explotación individual; d) La parcela escolar; e) Los campos para la educación vocacional y los de demostración que se hayan aprobado"; los últimos se entienden suprimidos de las dotaciones al no reproducir el Código actual el inciso e).

Dedica en especial una Sección a los Fondos Legales de los núcleos de población, integrada por dos artículos: el 143, primer párrafo, que establecía que los fundos legales "se deslindarán y fraccionarán, mediante los estudios y proyectos correspondientes que apruebe el Cuerpo Consultivo Agrario"; y el que fué modificado al pasar a formar el 175 del Código vigente, que faculta al Jefe del Departamento Agrario para aprobar los estudios y proyectos en lugar del Cuerpo Consultivo Agrario.

Cada uno de los miembros del núcleo de población ejidal recibirá un solar; si hubiere solares excedentes, después de hechas las reservas de las zonas de urbanización destinadas a prever el crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos, el núcleo de población podrá arrendarlos o enajenarlos a los individuos que quisieran radicarse en el poblado, quienes no podrán adquirir más de un solar, y deberán ser mexicanos y —avecindarse en el poblado y dedicarse a ocupación u oficio útiles a la comunidad; según se disponía en el segundo y tercer párrafo y fracciones I, II y III del artículo 177 del Código actual, además establecía la obligación de construir en el solar y no abandonarlo durante los primeros cuatro años contados desde la fecha que haya tomado posesión, salvo causa de fuerza mayor, según las fracciones IV y V del artículo 143 cuyo contenido forma el ar

(64).— Ibidem, págs. 566—614.

(65).— Ibidem, págs. 688—696.

(66).— Ibidem, pág. 692.

título 179 del Código vigente. los que compraran o arrendaran solares debían ser admitidos por la Asamblea de ejidatarios por votación de las dos terceras partes de los asistentes y ésta decisión debía probarse por la Dirección de Organización Agraria Ejidal (fracciones VI y VII del artículo 143), que en el Código actual fué substituída por el Departamento Agrario, quien es el encargado de vigilar el cumplimiento de los contratos que celebren los núcleos de población sobre los solares excedentes. El comprador, al tomar posesión del solar debía entregar el precio del mismo o firmar el contrato que correspondiera si la venta era a plazos (segundo párrafo de la fracción VII del artículo 143); y los fondos obtenidos de estas ventas o del arrendamiento de los solares debían ingresar en el fondo común de los núcleos de población (último párrafo del artículo 143). El abandono del solar durante un año consecutivo, dentro de los cuatro primeros años de su posesión implicaba su pérdida para el poseedor, salvo si existiere fuerza mayor; si el solar que daba vacante el núcleo de población podía enajenarlo o adjudicarlo preferentemente a los ejidatarios carentes de solar (artículo 144 que pasó al Código vigente con el número 182; transcurridos los cuatro años el solar entraba al dominio privado de su poseedor (último párrafo del artículo 144), ya fuera ejidatario o comprador.

El fondo común debía destinarse preferentemente a: I.— La ejecución de obras de mejoramiento territorial, escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.; II.— A la constitución del fondo de explotación agrícolas; III.— Y a la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc.; y se prohibía que se usara el fondo para fines políticos o religiosos. La Asamblea de Ejidatarios debía decidir la aplicación del fondo con la aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal (artículo 158, que con modificación de estilo pasó a ser el 214 del Código actual que asigna las funciones señaladas a la Dirección de Organización Agraria Ejidal a la Secretaría de Agricultura y Fomento).

En la parte de procedimientos establecía normas relativas a los fundos legales o zonas de urbanización, según se tratara de dotaciones, nuevos centros de población, titulación y conflictos de bienes comunales. En cuanto a la dotación establecía en su artículo 209 que una vez publicada la solicitud se procediera: I.— A la formación del censo agrario y pecuario del núcleo de población solicitante; II.— a la formación de un plano que contenga los datos indispensables para conocer: la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste, las zonas de terrenos comunales, el conjunto de propiedades inafectables, ejidos definitivos o provisionales dentro del radio de afectación, y por último, las porciones de las fincas afectables, con extensión necesaria para proyectar el ejido o ejidos para las regiones agrícolas ejidales de que se trate; III.— y a nombrar comisiones que rindieran informes por escrito que complementen el plano anterior con datos amplios sobre la ubicación y situación de la localidad peticionaria, sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas, sobre los cultivos principales, con anotaciones de su producción y demás relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad; y los datos catastrales y fiscales de las fincas afectables. Este artículo pasó al Código actual como el 232, con modificaciones de estilo y precisando que sería la Comisión Agraria Mixta la que haría los trabajos indicados; por otra parte suprime de la fracción III en nombramiento de comisiones para recabar los informes.

En la formación de nuevos centros de población agrícola, disponía en su artículo 241 (que pasó al actual como el 274 con modificaciones de estilo), que el Departamento Agrario designaría el personal técnico necesario para que estudiara la ubicación del nuevo centro de población, la cantidad y calidad de tierras, bosques y aguas que deba comprender y

las fincas de donde debieran tomarse; igualmente el Departamento Agrario estudiaría los proyectos de urbanización, saneamiento y servicios sociales que deban establecerse, así -- como los costos de traslado, movilización e instalación de los beneficiados.

Con respecto a los bienes comunales, el artículo 275 decía que el Departamento -- Agrario haría los siguientes estudios: I.-- Económico sociales de la comunidad, incluyendo avalúos para los efectos de la tributación fiscal; II.-- Sobre conflictos de linderos entre núcleos de población comprendidos en los terrenos comunales o colindantes a éstos; III.-- Y los necesarios para resolver sobre la procedencia de las dotaciones complementarias o -- adquisición de bienes que satisfaga las necesidades económicas de la comunidad; IV.-- So -- bre los fraccionamientos que puedan existir dentro de los terrenos comunales; V.-- Sobre fundos legales y zonas de urbanización. Este artículo con modificaciones de estilo, pasó -- al Código vigente como el 313, y especificando que los estudios se harían de oficio.

En la resolución definitiva dictada por el Presidente de la República decidiendo los -- conflictos de límites de bienes comunales, debía determinar la extensión y localización -- de las tierras, pastos y montes que pertenecieran a cada uno de los poblados en litigio y -- la superficie o superficies que correspondieran al fundo legal (artículo 282, que con modi -- ficaciones de stilo pasó al actual Código como el 319, agregando a lo anterior, también la localización de las zonas de urbanización); y asimismo disponía la compensación por de -- cretarse de conformidad con los pueblos en litigio.

Este Código reproduce en sus artículos 170 y 171, casi sin modificaciones los artícu -- los 154 y 155 del Código de 1934; pero el Código vigente (artículo 193) modifica la frac -- ción I del artículo 170, por lo que toca a la obligación de entregar a los ejidatarios gratu -- tamente, un lote a cada uno en el nuevo centro urbano creado en virtud de la expropiación; esta obligación se tiene solamente en el caso de que el ejido carezca de zona urbana o de -- fundo legal; y por tanto, los ejidatarios no tengan solares. Igualmente se reforma el Cód -- go vigente, el destino que debe darse a la indemnización, prescribiendo que es preferente -- la adquisición de terrenos de labor, para reponer las parcelas o unidades de dotación que se hubieren expropiado; y el excedente se destinará a establecer servicios públicos de urbani -- zación y al fomento agrícola; y por otra parte, se suprimen, por redundantes las fracciones II, III y IV del artículo 170, porque en el artículo 171 (194 del vigente) se fijaba de una -- manera general, el criterio que debe normar las compensaciones e indemnizaciones y el des -- tino de las mismas. Es válido el siguiente comentario al presente período.

El sistema de las Circulares es vario y según las necesidades que se presentan contrario a la realidad. Si no procede el procedimiento de restitución se sigue el de dotación. Incon -- gruencia de ambos procedimientos; porqué no crearse únicamente el de constitución de eji -- dos y terrenos agrarios, si esas tierras pertenecían los mismos pueblos? y además si de ante mano se sabe que muchos de ellos jamás podrán ser restituidos debido al anacrónico proce -- dimiento de restitución?-- Es evidente que el problema procedimental y sobre todo el legal -- insuficiencia de ambos se presentan como escollos insalvables y por tanto los pueblos no ten -- drán en la mayoría de los casos el derecho que supuestamente se les concede. Por otra parte el sistema es contrario a la naturaleza de la realidad reglamentada, cómo resolver un proble -- ma que prácticamente no existe? si los pueblos no tienen terrenos (ejidos, fundos, etc.) ¿có -- mo dárselos a todos y cada uno? ; en general esto no es compatible con la misma realidad y menos aun en México con muchas de sus mediocres instituciones que si no lo son legalmen -- te ya tienen tal carácter otorgado por la práctica. Cosa que el desarrollo de la realidad agraria y sus problemas contemporáneos los prueban.

Si el problema se presenta en relación con el ejido y del mismo modo con el fundo le -- gal, es evidente que la zona urbana también se ve afectada. Esto nos obliga concluir que el ré --

gimen de constitución de las mismas zonas sigue y está sujeta a los inconvenientes del mismo ejido y de que ambos y en especial ésta última, adolece de grandes problemas, causados éstos a consecuencia de la deficiente reglamentación legislativa y también por la naturaleza y régimen de la misma.

El sistema analizado y en general el de este período no llegan al meollo del problema y solo le dan un nuevo matiz al viejo problema de la tierra. El régimen jerárquico y autoritario no satisface las exigencias y necesidades inmediatas del campo. Existente diversidad de autoridades e igualmente diversidad de facultades decisorias en cada una de las mismas, etc.

La magnitud del problema se agiganta con la insuficiencia técnica burocrática de las autoridades y procedimientos seguidos antes las mismas. No es revolucionario el sistema -- que guarda y protege legalmente un estado preexistente y el cual es contrario a los ideales que impulsaron dicha tendencia, así haya tenido encauzamientos y modos de expresión -- aristócratas o propios.

Esta es la gran falla de las llamadas Reformas (seudo reformas agrarias), porque ni es reforma ni mucho menos es agraria, ya que lo que importa no es entregar la tierra --no criticamos ni afirmamos que es nocivo el incentivo romano del individualismo-- pero si no --predomina un esfuerzo revolucionario como es el caso de México sino solo el criterio de -- darle a quien tenga el derecho de recibirla es evidente (7) que quien no posee ningún derecho no tendrá tierra, y desgraciadamente la mayoría de nuestra población rural actual -- no tiene tal derecho o no se le reconoce que es lo mismo. La reforma agraria ha sido una solución parcial al problema del campo. Igualmente ha dado este estado de cosas lugar a -- otros muchos problemas relativos a la organización y funcionamiento de las autoridades y órganos agrarios.

Se hace esta valorización con el fin de situar someramente lo problemático de las zonas urbanas, a la luz del sistema jurídico, del régimen de estructuración social, del de organización histórica, de los elementos socio políticos de nuestro campo, etc. a fin de poder -- comprender lo mejor posible el problema tratado dando una visión lo más completa de los elementos personales, reales, de integración y funcionamiento.

Histórica y Legislativamente la constitución del agro mexicano está llena y afectada -- de males esenciales y que el desarrollo de las instituciones no ha extirpado.

Se puede asentar sin temor a equivocación que tanto el régimen de fundación e integración del ejido y demás figuras, fué vago e indeterminado y que en relación a la magnitud del problema no se presentó como sistema agrario. Claro que para quienes están deseados de encontrar antecedentes inmemorables, en México, los hay y de todas clases, mas lo que importa es dar seriedad al tema tratado y no el querer alardear de investigador. Los -- hay antecedentes, legislativos, prácticos, reales, etc. pero todos ellos están deformados siguiendo la finalidad voluntarista (autoridad o particular) de sus centros de imputación -- subjetiva y no la finalidad propia de una institución o ley. Hablar en este sentido de antecedentes es decir que los hubo y no los hubo, es pecar de seriedad no solo científica sino -- doctrinal y académica.

Otra causa del atraso es el nivel y la categoría política moral de las autoridades, hecho que tiene demasiada importancia en nuestro medio.

No es que pequemos de pesimistas sino que según se analizan ciertas situaciones contemporáneas en esta materia y que aún subsisten, es evidente que anteriormente lo fueron -- o se presentaron peromente.

No creemos de interés el presentar una visión lo más completa de la legislación correspondiente a este período en vista de que toda está cambiada y reformada, etc. e incluso en la legislación vigente; solo hacemos alusión a los cuerpos legales que hacen mención directa del ejido y de la zona urbana.

CAPITULO II

LEGISLACION VIGENTE.

1).- Breve exégesis jurídica.

a).- Código de 31 de diciembre de 1942.

b).- Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos de 10 de marzo de 1954.

II.- LEGISLACION VIGENTE.

A) BREVE EXEGESIS JURIDICA.

1).- Código Vigente.— Generalidades.

El Código Agrario en vigor fue expedido el 31 de Diciembre de 1942, y en él se incorporan la mayor parte de las disposiciones legales que fueron surgiendo a través de un cuarto de siglo que el gobierno de nuestro país tiene de estructural el Derecho Agrario - - Ejidal. En él se establece que es el núcleo de población el titular de los derechos agrarios-ejidales colectivos de restitución y dotación de tierras y de creación de nuevos centros de población ejidales constituidos por las tierras de cultivo o cultivables, por los terrenos de agostadero o de monte para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población, por la parcela escolar y por la superficie necesaria para la zona de urbanización; pero la Reforma Agraria se planteó para solucionar las necesidades de los poblados existentes, y se trató de aliviar la situación económica miserable de los mismos dándoles las tierras necesarias para su subsistencia de una manera genérica y reconociendo capacidad legal de los mismos para adquirirlas, poseerlas y disfrutarlas incluso en común; el Artículo 27 - - Constitucional habla de crear nuevos centros de población agrícola, que legalmente pueden ser ejidos, con las tierras y aguas que les sean "indispensables", o bien de dotar a los núcleos de población que carezcan de ellos o no las tengan en cantidad suficiente para las "necesidades de su población", las cuales en ningún caso dejarán de concederseles la "extensión que necesiten", por lo que, interpretando en un sentido amplísimo dicho artículo podría decirse que las poblaciones agrícolas no solamente necesitan para sus habitantes - de tierras para cultivo, sino también de tierras de uso común para sus necesidades colectivas, como lo es el aprovechamiento de los recursos naturales que proporcionan los bosques, montes o pastos; pero tratándose de terrenos para establecer la zona de urbanización, no parece clara ni evidente la necesidad, fuera del caso de creación de nuevos centros de población. Si otorga la Constitución en su Artículo 27 los derechos agrarios colectivos de dotación y restitución a núcleos de población existentes, se supone que cuentan con - el terreno donde se asienta y extiende el caserío que lo constituye; y el Artículo 27 Constitucional no puede interpretarse en sentido de que fundamenta el derecho a la superficie de terrenos de población "existentes" y por tanto si no están localizados en determinado lugar no pueden lógicamente existir; si existen y están ubicados en cierto sitio, no tiene - porque dárseles tierras para la zona de urbanización porque ya tienen de hecho el sitio - - donde se asienta el caserío, o más aún, hasta fundo legal; y por lo tanto no tienen necesidad de tierras para su establecimiento.

Si el núcleo de población no existe como unidad o entidad social, pero hay individuos con necesidades agrarias; es decir, carentes de tierras y que las necesitan para satisfacer sus necesidades; la solución, en esta hipótesis, sería crear un nuevo centro de población y no resolver la situación mediante la dotación de tierras, derecho del que solo son titulares los núcleos de población existentes. Pero como es imposible que en la práctica se de tal supuesto, pues forzosamente los individuos deben estar vinculados a algún poblado, sus problemas quedarían reueltos al incluirseles en los censos agrarios levantados con motivo de los expedientes agrarios iniciados por el poblado a que pertenecieran o cualquier otro poblado, -

cuando el lugar en donde residan quede dentro del radio de afectación de los poblados — solicitantes, caso en el que las autoridades agrarias deben proceder de oficio, según lo dispone el artículo 56 del Código Agrario Vigente. Si los individuos pertenecen al poblado — y carecen de tierras o no las tienen en cantidad suficiente, la ley les otorga el derecho de pedir las de tierra a que pertenecen en la cantidad que les sean necesarias — (artículo 50); y si ya fueron dotados y las tierras del poblado no fueron bastantes para satisfacer sus necesidades, tienen derecho a pedir la ampliación del ejido (artículo 97), o a ser acomodados en las parcelas vacantes de los ejidos de otros núcleos de población de la región (artículo 99); pero todo esto es muy diferente a crear nuevos centros de población por medio del procedimiento de dotación de tierras.

La reglamentación indebida del artículo 80 del Código Agrario que ordena que las dotaciones comprendan "la superficie necesaria para la zona de urbanización", no solamente va más allá del Artículo 27 Constitucional, sino que transforma este derecho en — un procedimiento de creación de nuevos centros de población; lo cual ha tenido la consecuencia práctica de dividir los núcleos de población en dos o más sectores, según el número de ejidos constituidos, puesto que por un lado queda el núcleo de población propia — —mente dicho y que está formado por el poblado que solicitó tierras o a nombre de quienes se solicitaron, y por otro lado, el núcleo o núcleos de población ejidal constituidos por — los campesinos con la dotación (67). Lo anterior, como afirma el Maestro Mendieta y Núñez, constituye "una desviación lamentable que rompe la unidad de los poblados campesinos apartándose de la tradición agraria y de la letra y espíritu del Artículo 27 Constitucional, pues desde la época precolonial el sujeto de los derechos agrarios colectivos era el núcleo de población; en el tiempo de la Colonia, los Reyes españoles confirmaron en la — posesión de sus tierras a los "pueblos de indios", o los dotaron con las necesarias para subsistencia. La Constitución de 17, concedió el derecho de dotación específicamente a los pueblos rancherías, congregaciones, etc., y al ser reformado su Artículo 27 se concretaron las categorías políticas citadas en una realidad sociológica objetiva: el núcleo de población, persona que adquiere, así los perfiles de verdadera institución de nuestro derecho agrario. En el Código actual sobre la materia, se ha caído en el error de considerar al ejido como entidad diferente del pueblo que obtuvo dotación, siendo precisamente por haberla obtenido, que el ejido es del pueblo, forma parte de él, Este error ha dividido a los habitantes de un mismo poblado en dos grupos: ejidatarios y no ejidatarios, creando privilegios y antagonismos absurdos que no deben subsistir" (68).

En efecto, el Código Agrario establece en el artículo 130 que a "a partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor... de las tierras y aguas", sin hacer ningún distingo entre "núcleo de población solicitante", el "núcleo de población recibe las tierras con las "limitaciones y modalidades" que establece, — en todo su articulado no aparecen otras limitaciones y modalidades que las de sujetar las tierras dotadas, e incluso las restituidas y poseídas en comunidad, al régimen ejidal, y a — declarar en su artículo 138, que los bienes agrarios son "inalienables, imprescriptibles, — inembargables e intransmisibles"; pero del artículo 81 se desprende claramente la distinción aludida al preceptuar que "los terrenos de monte, de agostadero y en general los que no sean cultivables, se dotarán sólo en las extensiones suficientes para cubrir las necesidades que de sus productos o esquilmos tengan los individuos beneficiados con unidades de dotación constituidas por tierras de cultivo o cultivables"; es decir, al núcleo de pobla —

67.— Mendieta y Núñez. — Págs. 265--266.— El Problema Agrario en México.

68.— Ibidem—Pág. 266

ción ejidal; ya que solamente los ejidatarios podrán usar libremente de las extensiones de terreno de pasto para el sostenimiento de su ganado (artículo 206 fracción I); la madera muerta para usos domésticos; y con permiso de las Autoridades Forestales, la madera viva para la construcción de sus habitaciones (artículo 206 fracción IV incisos a) y b); y sólo a éstos se les extiende certificados de derechos agrarios, pues "no deberán extenderse en mayor número del de ejidatarios que puedan convenientemente sostenerse en el ejido" (artículo 154); lo que no se compagina tampoco con lo dispuesto por el artículo 131 -- que establece que "los pastos y los montes de uso común pertenecerán siempre al núcleo de población", sin hacer salvedad alguna.

Hay que tener en cuenta que antes de cualquier acto de restitución o dotación de tierras los individuos con capacidad son los campesinos que por llenar los requisitos de la Ley (artículo 54), pueden obtener tierras; por ello el Código habla con propiedad de campesinos o individuos capacitados; pero una vez concedidas las tierras, ya sea de manera provisional o definitiva, el campesino beneficiado se convierte en ejidatario. Y el individuo que no alcanzó tierras por insuficiencia de las dotadas al núcleo de población a que pertenece, es un campesino con derecho a salvo para ser satisfechos por otros medios -- (artículo 81).

El Código en algunos de sus artículos no hace distinción alguna entre los núcleos de población, no obstante que en la práctica tiene lugar; pues usa el término núcleo de población indistintamente, a veces como si las denominaciones fueran equivalentes, y otras, como correspondientes a sujetos diversos (69).

En las leyes anteriores al Código actual el problema se presenta en la siguiente forma: a) la ley de Ejidos de 28 de Diciembre de 1920, primera ley reglamentaria del Art. 27 Constitucional, al hablar de la dotación de tierras al ejido lo hace teniendo en cuenta el asiento del pueblo, pues toma como punto de partida "el centro de la plaza principal", es decir, tiene en cuenta que se trata de poblados existentes. La Circular número 48 de 10. de Septiembre de 1921, señala que al darse posesión de las tierras restituidas o dotadas se procediera a "superar la superficie dedicada al fundo legal, si ésta se señale aparte"; es decir, parece indicar que el Comité Particular Administrativo hombrado por el núcleo de población solicitante, podía decidir el crear un fundo legal distinto al del propio poblado del cual formaba parte empezando así la división de las poblaciones en "núcleos de población solicitantes". Y "núcleos de población ejidal", sin ninguna razón que lo justificara; pues la sola voluntad de los campesinos beneficiados de decidir sobre el aprovechamiento de las tierras, que precisamente se les entregaban tomándoles de las propiedades inmediatas a los pueblos solicitantes, no podía legalmente transformar la restitución o la dotación de tierras en la creación de nuevos centros de población sin desvirtuar los derechos y procedimientos agrarios. Y aún cuando la Circular número 51 de 11 de Octubre de 1922 condicionó la separación de la superficie dedicada al fundo legal al hecho de que hubiere superficies de terreno mayores de cincuenta hectáreas alrededor de la parte urbanizada del pueblo, tampoco es razón que lo justifique. No obstante lo anterior, el origen del problema se apunta en esta Circular y que radica en confundir el asiento o caso del pueblo con la circunstancia de que éste cuente o no con servicios urbanos; es decir, que el poblado no fuera un simple caserío, rudimentario, sin servicios de urbanización, entendiéndose por éstos, los servicios públicos de calles, agua potable, drenaje, luz, autoridades, ayuntamiento, etc

b).-- En la Nueva Ley Agraria del Lic. Bassols claramente se disponía en el artículo

50, que al levantarse el plano de conjunto, se señalará la ubicación y zona urbanizada del poblado solicitante; o sea, que la Ley Bassols tenga en cuenta que los poblados estuvieran o no — urbanizados o tuvieran una zona urbanizada y otra no.

c).— En leyes posteriores, es decir, la de 11 de Agosto de 1927 y la de 21 de Marzo de 1829, se habla solamente de localizar la zona ocupada por el caserío o la ubicación del núcleo principal de éste, según el caso; pero en el Código Agrario de 1934, además de ordenarse a la publicación de la solicitud de dotación, la localización de la referida zona ocupada por el caserío o la ubicación del núcleo principal de éste, que recaban informes con datos amplios sobre la ubicación y situación de la localidad peticionaria; lo que bien pudo comprender y que de hecho en la práctica se diera, información sobre si el poblado contaba o no con servicios urbanos (artículo 63); y esto explicaría que al ejecutarse la resolución presidencial, en el proyecto de fraccionamiento se hiciera la separación, de acuerdo con las necesidades del poblado, de la zona de urbanización (artículo 133) volviendo al sistema implantado por las Circulares 48 y 51, de crear el sitio o asiento de la población en lugar diverso al del núcleo solicitante, con la diferencia de que ahora son las Autoridades Agrarias las que deciden en vez de los campesinos beneficiados.

e).— El Código de 1934 incluía una disposición que parece confirmar esta idea de fundar con los individuos beneficiados un núcleo de población ejidal diverso al del núcleo de población solicitante; al respecto, el artículo 56 disponía que "las casas construídas por los solicitantes en los terrenos afectados, podrán comprenderse en las dotaciones, a petición de los mismos interesados"; pues sólo así se entiende esta disposición sobre bienes inafectables si se refiere a las casas que los campesinos beneficiados pudieran tener en el fundo legal o caserío de su pueblo, puesto que éste no siendo material de dotación o restitución es una propiedad o posesión inafectable.

f).— En el Código Agrario de 1940 ya expresamente se ordena incluir en las dotaciones — las superficies necesarias para los fundos legales (artículo 85), y en la exposición de motivos de este Código se explica su inclusión por "la carencia de ellos en un sinnúmero de pueblos en posesión de ejidos"; y al reglamentarse la distribución y disfrute de los bienes ejidales ordenaba — se hiciera la separación de la zona o zonas de urbanización, quedando así, de manera definitiva, aceptado el procedimiento de crear fundos legales o zonas de urbanización en todos los procedimientos agrarios, pasando este error al Código vigente y por lo cual esta situación irregular ha venido observándose hasta la fecha.

g).— En el Código vigente, para hacer una aplicación correcta del Artículo 27 Constitucional y en la armonía con los hechos, debió haber distinguido entre núcleos de población urbanizados y núcleos de población sin urbanizar. Tratándose de una población con servicios urbanos no se justifica la creación de una zona de urbanización, ni aún en el caso de que la dotación de tierras se localizara a gran distancia, la cual no puede ser mayor de los siete kilómetros que corresponden al radio de afectación, del pueblo en que habitan las personas beneficiadas, pues sería más fácil y cómodo de solucionar, incluso para el gobierno, por medio de transportes o la construcción de pequeñas casas para resguardo en los terrenos de cultivo, en lugar de erigir un nuevo poblado con todos sus servicios y a costa de la raquítica e incipiente economía de los ejidos; en el caso de una población sin servicios urbanos, si se justificara la localización y fundación de la zona de urbanización, en el mismo lugar del poblado o en el lugar más conveniente dentro de la superficie de tierras comprendidas en la dotación. En parte, esta situación la contempla el Código actual en su artículo 176, que dispone que "cuando un poblado ejidal carezca del 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"; y que se podría completar disponiendo en la ley, para los casos no comprendidos dentro de este artículo, que debía condicionarse la inclusión de las superficies de terreno para zonas de urbanización en las dotaciones para cuando el caserío del poblado no tenga servicios urbanos y esté en sitio inconveniente, o se trate de la creación de un nuevo centro de población ejidal. En este supuesto, el pueblo cambiando de sitio estaría compensado con los terrenos del nuevo. De este modo se ajustarían las disposiciones del Código actual a la verdadera naturaleza del procedimiento de dotación, que no es crear poblados, y se estaría dentro de los límites constitucionales.

La solución apuntada no tendría problema tratándose de poblaciones totalmente integradas por gente dedicada exclusivamente a las labores del campo; pero tratándose de núcleos de población con habitantes dedicados a diversas actividades no agrícolas, el caso requiere solución diferente, pues no podría ser el sugerido antes pero tampoco el establecido por el Código Agrario; porque trae consigo la duplicación o división de los núcleos de población. Para este caso bastaría decretar la ampliación del asiento o casco del pueblo con una extensión de terreno aledaña al mismo, para dar cabida en ella a los campesinos beneficiados con la dotación de tierras, que carecieran de casa en el pueblo, el cual en algún grado de desarrollo debe contar con servicios urbanos.

Pero conforme al artículo 176 solamente se contempla el caso de los "poblados ejidales"; o sea, de los núcleos de población beneficiados con la entrega de tierras y que se hayan formados dentro de los terrenos ejidales; y consecuentemente su propósito es el de regularizar situaciones de hecho nacidas al margen de las leyes agrarias; lo que logra cambiando el destino de la franja de terreno donde se asentó el poblado; es decir, si se encuentra localizado en terrenos de cultivos o de uso común, transformar éstos, mediante una resolución presidencial, en la zona de urbanización. (70).

El Código Agrario distingue entre fundo legal y zona de urbanización; y tanto uno como otro comprenden terrenos que tienen una misma finalidad; servir de asiento a la población. "Zona" es una franja de terreno; y "urbanizar" es en convertir en poblado un terreno o prepararlo para ello, abriendo calles, dotándolo de luz y demás servicios públicos; por lo que zona de urbanización es un terreno en condiciones de ser habitable (Dic. de Lengua Española). Fundo, "en rigor es el suelo de una cosa raíz, como de tierra, campo, heredar o posesión; y se llama fundo, porque es el fundamento de toda riqueza, o porque en él se fundan o establecen muchas cosas, como arbolados, viñas, huertos, prados, edificios. . . . pero en sentido más extenso, fundo es una palabra colectiva que significa el suelo con todo lo que hay en él, esto es, una porción determinada de terreno cultivada o inculta, con todo lo que contiene o produce naturalmente o por industria del hombre, y así llamamos fundo a una viña, a un olivar, a un huerto, a una prado a una alameda, a un cortijo, granja o hacienda de labor o monte" (71); por lo que podemos decir que el fundo en nuestra materia es el suelo donde se establecen las poblaciones; y se llama "legal" cuando es establecido conforme a determinadas leyes. Como se vió el fundo legal de los pueblos tuvo en nuestro país un origen histórico muy particular y se constituyó de diversas maneras y obedeciendo a disposiciones diferentes de distintas épocas; por lo que si algún pueblo conserva su fundo legal constituido conforme a cualquiera disposición anterior a la Reforma Agraria, conforme al artículo 176 del Código Agrario se le

(70).— Hinojosa O. Nuevo Código Agrario. Pág. 186.

(71).— Escriche: Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia - Igualmente en Dic. de la Lengua Española.

respeto. Hinojosa Ortiz en su obra citada, afirma que es útil el cambio de terminología — adoptado por el Código, porque con ella se separan y distinguen los fundos legales, de las zonas de urbanización, que se constituyen por resoluciones agrarias presidenciales; además de que, agrega el citado comentarista del Código vigente, un diverso origen engendra importantes diferencias por lo que toca a la competencia, modo de adquisición de solares, etc.; de lo que se desprende que se constituyeron fundos legales por las Autoridades Locales después de 1915 y antes de la vigencia del Código actual.

Ahora bien, el Código Agrario no da una razón ni la misma se desprende de su articulado, por la cual se dota a los núcleos de población peticionarios de tierras de zona de urbanización; ni su antecedente inmediato, el Código Agrario de 1940, que en su exposición de motivos expresaba que muchos núcleos de población ejidal carecían de zona de urbanización, explica el motivo; pues con ello siguió la tendencia surgida con anterioridad de separar del poblado solicitante al grupo de individuos beneficiados con la concesión de tierras. En el proceso de aparición de la institución examinando en los cuerpos legales dados a partir de la Ley de 6 de Enero de 1915 hasta el año de 1940, se vió que los textos legales más que tender a instituir la necesidad de establecer la zona de urbanización por carencia de la misma en las poblaciones con derechos agrarios, tendían a establecerla en los núcleos de población que carecían de servicios públicos y sociales; pero ello con propiedad no constituye en modo alguno una necesidad agraria que deba satisfacerse por medio de los procedimientos agrarios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Maestro Mendieta y Núñez señala que la zona de urbanización es una forma de revivir el antiguo fundo legal y su restauración se debe a la diferencia establecida en el Código Agrario entre el núcleo de población solicitante de ejidos y el núcleo de población ejidal formado con motivo de la constitución del ejido; y supone como causa de ello que "se quiso que los vecinos del pueblo, beneficiados con una dotación de tierras que a veces se localizan a gran distancia del pueblo en que habitan, tuviesen lugar adecuado para construir sus casas cerca de las tierras dotadas" (72). En el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos se dice que la finalidad de la creación de las zonas de urbanización en los ejidos es la de "agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios de agua potable, la electricidad y, en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural" (73); pero fuera de los casos de creación de nuevos centros de población ejidal el establecimiento de zonas de urbanización por medio de los procedimientos de dotación, restitución, etc. implica una desviación de los derechos agrarios respectivos, que son transformados en procedimientos para crear poblaciones distintas a los núcleos de población solicitantes de tierras; y no se encuentra una causa de hecho que explique el motivo que tuvo el legislador para introducir las zonas de urbanización. En relación con este asunto, se ocurre preguntas: ¿hasta que punto influyó para el establecimiento de las zonas de urbanización de los ejidos la costumbre que tanto preocupó a las autoridades civiles y eclesiásticas de la época colonial de vivir esparcidos los campesinos y separadas sus casas por grandes trechos de terreno por los campos, montes y otros lugares? Este modo de vivir todavía — persiste en algunas regiones y es claro que las gentes que viven de ese modo es materialmente imposible que cuenten con servicios sociales y urbanos; pero el problema no se resuelve de manera congruente con el establecimiento de zonas de urbanización al ser dotados a restituídos de tierras los núcleos de población a que pertenecen, sino que lo correcto

(72).— Mendieta ob. cit. pág. 307.

(73).— Código Agrario y sus Reglamentos pág. 291,
según Hinojosa O.

sería atraerlos o acercarlos a dichos núcleos de población, para que dentro de ellos disfrutaran de los servicios urbanos o colaboraran con su participación económica en los gastos de introducción de los mismos; al crearse la zona de urbanización especialmente para los núcleos de población ejidal y no dotarlos de los servicios públicos que han menester por parte del Estado, es un punto menos que dejarlos casi en las mismas condiciones o peores si fueron sacados de algún núcleo de población que contara con los indicados servicios públicos.

2.- Establecimiento de la zona de urbanización.— Conforme al Código vigente todo núcleo de población que obtenga tierras por dotación, restitución o creación de un nuevo centro de población tiene derecho a que se le conceda entre esas tierras, la superficie necesaria para su zona de urbanización. El derecho a ella, no obstante que solo es objeto de declaración expresa respecto a la dotación de tierras, según los términos del artículo 80 del Código Agrario, que prescribe que además de las tierras de cultivo o cultivable y de las de uso común, las dotaciones comprenderán "la superficie necesaria para la zona de urbanización"; de otras disposiciones del Código se desprende que también en los casos de restitución de tierras, creación de nuevos centros de población ejidal, etc., los núcleos beneficiados tienen derecho a que se les otorgue la superficie de terreno necesaria para su zona de urbanización, como se desprende, por ejemplo, de lo dispuesto por el artículo 254, que ordena que la ejecución de las resoluciones agrarias presidenciales que conceden tierras por restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, comprenderá la determinación y localización de la zona de urbanización. Es más, como este derecho lo tienen los núcleos de población a partir de la vigencia del Código Agrario de 1940, los poblados que con anterioridad obtuvieron tierras y no se les concedió la superficie de terreno para su zona de urbanización, tienen derecho de solicitar que se les dote de ella y obtenerla con base en las prescripciones actuales. Lo que no parece correcto es que un núcleo de población ejidal que solicita ampliación de ejidos tenga derecho a que se le conceda otra zona de urbanización, máxime si ya con anterioridad se le concedió, lo cual, se hizo previendo el crecimiento de la población (artículo 175); pero con propiedad en todo caso, para ser congruente, se debería conceder paralelamente a la ampliación del ejido, la ampliación de la zona de urbanización ya concedida o del fundo legal, según el caso. La creación de nuevos centros de población no presenta problema porque en realidad es una dotación de tierras y es evidente que el asiento de la población no existe en el lugar donde se va a fundar el ejido nuevo. En consecuencia, siendo el derecho a zona de urbanización un derecho accesorio de los derechos, agrarios ejidales de dotación, restitución y creación de nuevos centros de población, etc., solo los núcleos de población que estén capacitados y obtengan el reconocimiento de estos derechos pueden obtener superficies de terreno para zona de urbanización; y al igual que todos los derechos agrarios ejidales se obtiene mediante la resolución presidencial (artículo 33), pues normalmente debe quedar comprendida dentro de las restituciones o dotaciones de tierras (artículo 175); pero puede constituirse especialmente por resolución presidencial dictada con ese propósito si no fué comprendida en una concesión de tierras anterior, y en tal supuesto el núcleo de población tiene el derecho de solicitarla; igualmente se constituye la zona de urbanización al dictarse resolución en la titulación de bienes comunales (artículo 313), o en un conflicto por límites de bienes comunales (artículo 319).

La concesión de la zona de urbanización a los núcleos de población solicitantes es objeto de estudio por la Comisión Agraria Mixta durante la primera instancia de los procedimientos agrarios, aunque no sea materia de los mandamientos de los Gobernadores cuando son favorables a las solicitudes de tierras y conceden la posesión provisional, pues du—

rante ésta solamente se hace el fraccionamiento provisional de las tierras de labor por el Comisariado Ejidal. En efecto, tratándose del procedimiento de restitución de tierras dispone el artículo 227, que si los títulos son auténticos y se comprueba la fecha y forma del despojo, que la Comisión Mixta debe realizar los trabajos encaminados a identificar los linderos de los terrenos y hacer una planificación de la zona afectada; y aún cuando no lo dice expresamente, dicho plano deberá contener los mismos datos que ordena el propio Código contengan los planos que elabora la Comisión Agraria Mixta tratándose del procedimiento de dotación, y que según el artículo 232, son los datos indispensables para conocer "la zona ocupada por el caserío, o la ubicación del núcleo principal de éste"; así como los informes que "complementen el plano con datos amplios sobre ubicación y situación del núcleo peticionario", etc.; y son estos planos o informes complementados, en caso necesario, por el Departamento Agrario (artículo 250) los que servirán de base a los estudios y proyectos que deberá aprobar el propio Departamento Agrario (artículo 175) y los que más tarde también servirán de base a la resolución definitiva que debe dictar en la segunda instancia el Presidente de la República. Igualmente, deberá el Departamento Agrario hacer estudios sobre la ubicación del nuevo centro de población y elaborar los proyectos de urbanización (artículo 274), escuchando la opinión de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 274), escuchando la opinión de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal (artículo 34).

Las resoluciones presidenciales deberán contener los resultados y considerando en que se funden, los puntos resolutivos fijando con toda precisión las tierras que conceden, las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para los usos colectivos, parcela escolar y zona de urbanización, cuya extensión se determina de acuerdo con el número de ejidatarios y sus necesidades colectivas y teniendo en cuenta el crecimiento de la población; deberán las resoluciones ir acompañadas de los planos conforme a los cuales —habrán de ejecutarse (artículo 252).

La ejecución de la resolución presidencial por el Delegado del Departamento Agrario, ya sea de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población, comprenderá la diligencia de posesión definitiva y la diligencia de apeo y deslinde de las tierras concedidas (artículo 254 fracción IV); la determinación y localización de las tierras laborables y las no laborables, de la parcela escolar y de las zonas de urbanización (artículo 254 fracción V).

La diligencia de apeo y deslinde de la zona de urbanización comprenderá el fraccionamiento de la misma en solares para el número de ejidatarios nombrados y cierto número de solares excedentes para las personas dedicadas a una actividad útil a la comunidad que deseen avencidarse (artículo 177); además se hará la reservación de las superficies para los servicios públicos del núcleo de población y de las superficies destinadas a preveer el crecimiento de la población (artículo 175). Pero también tratándose de titulación de bienes comunales, el Departamento Agrario deberá hacer de oficio los estudios sobre los fundos legales y las zonas de urbanización (artículo 313), para que, cuando el Presidente de la República dicta su resolución, se reconozcan; y al ejecutarse las resoluciones, se deslinden (artículo 311) o se fraccionen, según el caso. E igual sistema se deduce que debe seguirse tratándose de conflictos por límites de bienes comunales, pues prescribe el artículo 319 que la resolución definitiva que dicte el Presidente de la República decidiendo el conflicto, contenga la determinación de "la extensión y localización de las tierras, pastos y montes que pertenezcan a cada uno de los poblados en litigio y la superficie o superficies que correspondan a los fundos legales o a las zonas de urbanización".

Ahora bien, conforme a las disposiciones citadas, la resolución definitiva dictada por el Presidente de la República, debe necesariamente contener una declaración sobre la superficie de la zona de urbanización, pero ésta con exactitud no se precisa en la ley si sólo es un reconocimiento del fundo legal o de la zona de urbanización o del sitio donde se asienta el poblado beneficiado; o si por el contrario debe localizarse en lugar parte y separados de éstos para constituir una zona de urbanización propia del núcleo de población ejidal. Si sólo es objeto de un reconocimiento el asiento o casco de la población, sale sobrando que se ordene su deslinde o fraccionamiento y que se reserven las superficies para los servicios públicos de la población, como lo ordene el artículo 175 del Código Agrario, puesto que se trata de una población existente; pero si no es así, es claro que su objeto es constituir una zona de urbanización distinta y en lugar diferente a la del fundo legal o zona de urbanización o asiento o caso del núcleo de población solicitante. El problema no se resuelve en los términos del Art. 176, puesto que habla de "población ejidal" asentado en "terrenos ejidales", y consecuentemente su contenido se refiere a los ejidos formados con anterioridad y que de manera legal no se hayan constituido con fundo legal o zona de urbanización; pues en tal caso puede el propio poblado o el Departamento Agrario, de oficio, si la localización del mismo es conveniente, solicitar que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización. Por último digamos que el establecimiento de la zona de urbanización, ha sido materia de un Reglamento especial que más adelante se estudiará.

3).— El objeto de establecer la zona de urbanización no sólo es el dar un asiento al núcleo de población ejidal, sino también el darle los servicios públicos de que carece; es decir, calles, pavimentos, agua potable, luz drenaje, autoridades, servicio de policía, correo, transportes, mercado, escuela, etc., necesarios para proteger la salud de sus pobladores y ponerlo en condiciones de desarrollarse y progresar; el darle solamente asiento, no justificaría su inclusión en las dotaciones, puesto que el poblado de servicios públicos. Pero el Código Agrario, ni ninguna otra ley, prescribe que se les den éstos, sino únicamente que en la zona de urbanización concedida se reserven las superficies de terreno necesarias para establecer los servicios públicos (artículo 175), o sea; sitio para plazas, jardines, edificios públicos, mercados, escuelas, etc., con lo que se deje para el futuro el establecimiento de dichos servicios.

Conforme al artículo 199, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Fomento la organización general y particular de los ejidos y de los nuevos centros de población agrícola y de las comunidades indígenas (Por Decreto de 24 de Diciembre de 1948 y por disposición de la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado de 24 de Diciembre de 1948, pasó al Departamento Agrario la organización Agraria Ejidal, (74); pero tal organización sólo abarca el aspecto económico del ejido; es decir, lo relacionado con el cultivo de las tierras y la explotación de los bienes comunales, utilización de pastos, etc., sin que tenga ninguna facultad la Secretaría de Agricultura para intervenir en la organización política y de los servicios públicos del núcleo de población. El Código Agrario deja el establecimiento de los servicios públicos, los que están legalmente a su alcance, a cargo de los propios ejidos, ya que en cada uno de ellos se constituye un fundo común, el cual podrá ser empleado, al igual que las cuotas acordadas con ese fin (artículo 213 fracción IV) en obras de mejoramiento territorial, como la construcción de escuelas, servicios urbanos, etc., (artículo 214 fracción I). Esta carga de los servicios públicos hechada sobre los ejidos indiscu-

(74).— Hinojosa Ortiz. Ob. Cit. pág. 171.

tiblemente que resulta en detrimento de sus raquílicas economías; y con mayor razón si se aplica el artículo 214 del Código Agrario, guardando el orden de sus fracciones, que — ponen en segundo y tercer lugar, el empleo del fondo común en la constitución del fondo de explotación agrícola y la adquisición de maquinaria, animales de trabajo o de cría, aperos, semillas, etc., respectivamente (artículo 214 fracciones II y III). El fondo común debe aplicarse en inversiones que redunden en el aumento y fortalecimiento de la economía del ejido; y cuando ésta esté consolidada puede destinarse al establecimiento o mejoramiento de los servicios públicos.

Con motivo de la expedición del Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales de 15 de abril de 1959 (75), se creó un Fondo Nacional de Fomento Ejidal que se integra primordialmente por los fondos comunes ejidales (artículo 1o. Fracción I) y que es manejada por un Comité Técnico y de Inversión de Fondos (artículo 2o.), el que está facultado para hacer inversiones, no sólo para fomentar la economía de los ejidos, sino también para mejoramiento social de los propios ejidos; y con este fin se autoriza la contribución hasta en un 50 0/o del costo con cargo al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a obras de servicio y mejoramiento social; e incluso se le faculta para otorgar créditos para dichas obras, a los Gobiernos Federal, Local o Municipal, por la aportación que a ellos corresponde, cuando no estén en condiciones de solventar los gastos; pero si la institución del servicio público es a cargo exclusivo de los Gobiernos de los Estados, sólo excepcionalmente se podrá aprobar la inversión de fondos de los ejidos en los servicios públicos (artículos 18 y 19).

4.— Régimen de propiedad, del núcleo de población sobre la zona de urbanización. Como la zona de urbanización forma parte de los bienes ejidales otorgados a los núcleos de población titulares de cualesquiera de los derechos agrarios colectivos que consagran en favor de los mismos las leyes agrarias, deberían ser los propios núcleos de población dotados o restituidos de tierras los propietarios de la extensión de terreno que forma la zona de urbanización; pero no es así puesto que un examen detenido de las disposiciones contenidas en el Código Agrario lleva a la conclusión contraria; acaso a lo más los núcleos de población son poseedores temporales de la misma.

Legalmente son los núcleos de población los titulares de los derechos de restitución y dotación de tierras y creación de nuevos centros de población, por lo que al decretarse precedentes estos derechos, se hace en favor de los núcleos de población peticionarios; y a estos son a quienes se considera propietarios de los bienes ejidales desde el momento en que son puestos en posesión definitiva de los mismos, mediante la diligencia de posesión correspondiente (artículo 130). Aún suponiendo que la propiedad de los bienes ejidales en general pertenezcan a los núcleos de población, como el Código distingue entre "núcleo de población solicitante" y "núcleo de población ejidal", no se sabe a cual de estos pertenece la propiedad de los bienes ejidales. En efecto, el artículo 130 atribuye la propiedad al núcleo de población, sin hacer distinción alguna; por otra parte, los artículos 81 y 154 establece que sólo tienen derecho a las tierras concedidas los individuos beneficiados que son exclusivamente aquellos que pueden sostenerse con lo que produzcan las tierras; o sea, los individuos que integrarán el "núcleo de población ejidal" y quienes únicamente tienen derecho a ocupar gratuitamente un solar dentro de la zona de urbanización del ejido (artículo 177); por lo tanto, resulta conforme a estas disposiciones el "núcleo de población ejidal" el propietario y no el núcleo de población solicitante que sirvió de base para la iniciación del procedimiento agrario. En realidad se hace propietario de los bienes ejidales al grupo de individuos capacitados que se agregan del núcleo de población solicitante y

se constituye con ellos un nuevo poblado que contará con asiento propio y que se pretende llegue a ser una población con todos los servicios públicos necesarios. Haciendo caso omiso de todo lo anterior, encontramos que conforme al artículo 147 del Código Agrario, que habla de "núcleos de población ejidal", manda que en los casos en que éstos pierdan sus derechos sobre las tierras concedidas, éstas queden vinculadas a la realización de las finalidades agrarias; o sea para satisfacer las necesidades agrarias de otros individuos, campesinos con derechos a salvo, o para crear nuevos centros de población ejidal. Así pues, como afirma el maestro Mendieta y Núñez, "se llega a la conclusión de que la propiedad de los bienes ejidales no corresponde a los núcleos de población sino al Estado" (76); y agrega que "se confirma este criterio examinando las disposiciones del Código Agrario relativas a expropiación de bienes ejidales; pues si bien es cierto que la expropiación es el reconocimiento expreso de la propiedad, también lo es que el artículo 189 ordena que: "Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un "núcleo de población ejidal", de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado, pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal". Es decir la indemnización la recibe el Estado, no obstante de que el núcleo de población al que se dotaron las tierras expropiadas sigue subsistiendo; si fuera el propietario de ellas, según se afirma en el artículo 130, la indemnización debería entregársela (77). Para ser congruente el Código Agrario debió establecer que las tierras, aún en el caso de que se acepte la distinción entre núcleos de población "solicitante" y "ejidal", que al perder sus derechos el poblado ejidal las tierras concedidas quedarán al núcleo de población originario para satisfacer las necesidades de su población agrícola excedente y para acomodar a campesinos necesitados de pueblos circunvecinos.

Pero la propiedad de los núcleos de población ejidal sobre la zona de urbanización no sigue el mismo régimen de propiedad establecido por el Código Agrario para los bienes ejidales, no obstante que la zona de urbanización forma parte de las tierras concedidas y se constituye en terrenos ejidales. El artículo 138 es terminante y sin distinguos establece que: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, inembargables e intransmisibles 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"; y por tal razón, la zona de urbanización como parte integrante de los bienes agrarios ejidales debiera ser "inalienables, imprescriptible, inembargable e intransmisible:: y conservar el carácter público que caracteriza a la propiedad ejidal; y que por razones históricas se le ha dado. Respecto a la propiedad de la zona de urbanización no sucede así, ya que se fracciona y los solares son repartidos entre los ejidatarios, quienes adquieren el pleno dominio sobre el solar que les toque después de cumplir ciertos requisitos, pudiendo entonces enajenarlo, gravarlo, arrendarlo, etc.; los solares excedentes son objeto de venta a personas no ejidatarias y quienes también adquieren el pleno dominio después de cumplir con los requisitos que señala la ley; y por lo que hace a las superficies de terreno y los solares reservados para los servicios públicos de los núcleos de población, si éste tiene autoridades municipales

(76).— Mendieta y Núñez. Ob. cit. pág. 312.

(77).— Ibidem pág. 313.

o cuando éstas se constituyan, pasarán a ellas el control de estos terrenos; con lo que de hecho la zona de urbanización deja de pertenecer al núcleo de población, quien tiene la posesión temporal de los terrenos que la forman mientras no se llenen los requisitos para que los ejidatarios o los no ejidatarios adquieran su pleno dominio o mientras se encuentren arrendados; y sólo puede disponer de los solares vacantes de quienes hayan perdido sus derechos sobre el solar (artículo 182) o no tengan heredero o sucesor legal (artículo 134), y siempre y cuando esto suceda antes de que los adjudicatarios adquieran el dominio pleno, porque en tales casos vuelve la posesión y propiedad del solar al núcleo de población ejidal.

5.- Naturaleza y características del derecho — a solar urbano.

Cada ejidatario, o sea el individuo capacitado que es incluido entre los beneficiados en las concesiones de tierras por dotación o restitución a los núcleos de población a que pertenecen, o por derecho a creación de un nuevo centro de población en que sean considerados, tienen derecho a recibir un solar en la zona de urbanización (artículo 177). Este derecho debe ser reconocido en la resolución presidencial, la cual debe contener la cantidad y el nombre de los individuos que obtuvieron una unidad de dotación o parcela y consecuentemente, un solar en la zona de urbanización del ejido.

El derecho del ejidatario al solar está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos — que son: a) obligación de ocupar el solar; b) construir casa en él; c) y residir cuatro años en el mismo, contados a partir de la fecha en que haya tomado posesión (artículo 181). Mientras no cumple con estos requisitos el ejidatario tiene una posesión precaria y condicionada; después de cumplidos adquiere la plena propiedad o dominio sobre el solar, pudiendo disponer de él a su voluntad.

A).— Régimen de propiedad del ejidatario sobre el solar. El solar se concede al ejidatario por haber quedado comprendido entre los individuos beneficiados del núcleo de población dotado o restituído de tierras; por lo que la propiedad del solar debiera seguir el mismo régimen jurídico establecido para los bienes ejidales en general. Siendo estos derechos “(artículo 138) el derecho a los solares de la zona de urbanización, a pesar de que forman parte de aquellos, después de llenados los requisitos señalados por el propio Código, llegan a constituir un derecho de propiedad pleno, sin limitación alguna (artículo 181). Contrariamente a lo establecido respecto de las tierras de labor o de cultivo, que aún en el caso de que sean objeto de fraccionamiento, “la propiedad de éstas pasará con las limitaciones que éste Código establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas” (artículo 152); o sea, que “los derechos del ejidatario sobre la parcela serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto” (artículo 158); el derecho de los ejidatarios sobre el solar de la zona de urbanización no se sujeta a ninguna limitación, y una vez adquirido el pleno dominio sobre él puede enajenarse o gravarse. Se rompe así el régimen jurídico establecido en el propio Código para los bienes ejidales; pues siendo el derecho del ejidatario a solar en la zona de urbanización un derecho secundario y accesorio que deriva de los derechos constitucionales de los núcleos de población a recibir tierras, debe lógicamente seguir la suerte de éstos; y con mayor razón cuando con el establecimiento de la zona de urbanización se trata de aliviar la necesidad de servicios públicos de los pobladores de los ejidos.

Consecuencia de este régimen distinto es que cuando el ejidatario pierde sus derechos sobre la parcela y en general los que tengan como miembro del núcleo de población ejidal, no pierde los derechos adquiridos sobre el solar que se le hubiere adjudicado en la zona de urbanización (artículo 169).

El derecho del ejidatario al solar solamente se encuentra limitado mientras no transcurran los cuatro años de residir en él. Para proteger sus derechos se le expide por el Departamento Agrario un certificado con derecho a solar urbano que ampara inicialmente la posesión del solar; pero cumplidos los requisitos fijados para adquirir el dominio pleno sobre el solar se le debe expedir el correspondiente título de propiedad (artículo 184). Con la expedición de los certificados de derechos y títulos de propiedad sobre el solar el Código completa el sistema de garantía de los derechos de los ejidatarios sobre los bienes ejidales.

B).— Pérdida de los derechos sobre el solar.— En este aspecto el Código Agrario establece un sistema diverso al de la pérdida de los demás bienes ejidales, lo que en cierta manera se justifica por el diferente régimen de propiedad a que se sujeta la pérdida de los derechos ejidales; tiene lugar cuando durante dos años consecutivos o más falte el ejidatario a su obligación de trabajar personalmente su parcela o de realizar los trabajos que le correspondan en la explotación colectiva del ejido (artículo 169); o cuando el ejidatario no se presenta a tomar posesión de la parcela en un término de seis meses contados a partir de la fecha de distribución provisional de parcelas o del fraccionamiento definitivo o que dentro de igual término no se presente a participar en los trabajos de explotación colectiva contados desde la fecha de iniciación de las labores (artículo 172). La pérdida de los derechos del ejidatario sobre el solar de la zona de urbanización tiene un límite en el tiempo, pues sólo puede efectuarse antes de que el ejidatario adquiera el dominio pleno sobre el solar. El Código Agrario señala como única causa "El abandono del solar durante un año consecutivo dentro del término fijado para la adquisición del dominio pleno... salvo el caso de fuerza mayor" (artículo 182); y aunque el abandono implica la falta de cumplimiento de obligaciones del ejidatario de ocupar el solar y de construir en él (artículo 181), hubiera sido conveniente que el Código previera otras situaciones, como la no presentación del ejidatario a tomar posesión del solar, la falta de recursos del propio ejidatario para construir, etc.

Arrendamiento y venta de los solares excedentes.— Como la zona de urbanización se proyecta y se concede con un número de solares que exceden al número de personas beneficiadas con el otorgamiento de tierras, pues se funda previendo su crecimiento, el Código Agrario dispone que los solares excedentes puedan ser arrendados o enajenados a personas que deseen avocindarse en el ejido, las cuales deben llenar los siguientes requisitos: a) ser mexicanos y b) dedicarse a ocupación útil a la comunidad (artículo 177).

Los compradores de solares excedentes en la zona de urbanización adquieren el pleno dominio del mismo cuando: a) cubren totalmente el precio del solar, b) han construído casa y c) han residido durante cuatro años contados desde la fecha en que hayan tomado posesión del solar, (artículo 179). Dichos compradores no pueden adquirir más de un solar, (artículo 177) y la operación de compraventa deberá ser aprobada por la Asamblea General de Ejidatarios y por el Departamento Agrario, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura (artículo 178).

En caso que los compradores de solares no cumplan con alguno de los requisitos señalados para consolidar su dominio; es decir, que no paguen el precio o que no construyan la casa o que no residan en el poblado o que abandonen el solar durante un año dentro del término fijado para la adquisición del dominio pleno, perderán los derechos sobre el mismo y no podrán reclamar la devolución de las cantidades de dinero que hayan entregado en pago del precio (artículo 183) si la venta fue a plazos o el precio mismo si fue al contado; y aunque el Código no dispone nada en caso de que haya construído casa, se presume que también la pierde en beneficio del núcleo de población (artículo 182).

Esta pérdida de derechos procede salvo caso de fuerza mayor (artículo 179).

A los compradores de solares el Departamento Agrario debe expedir inicialmente los certificados de derechos que garanticen la posesión; y posteriormente, cuando hayan cumplido con todos los requisitos fijados para adquirir el dominio pleno del solar, el propio Departamento Agrario debe adquirir el correspondiente título de propiedad. La expedición de estos documentos tienen por objeto garantizar al comprador al igual que al ejidatario, en la posesión y en la propiedad del solar adquirido (artículo 184).

Los solares que queden vacantes por la pérdida de los derechos de los ejidatarios o de los compradores, vuelven al dominio del núcleo de población, el cual puede disponer de ellos, adjudicándolos preferentemente a ejidatarios del propio núcleo que carezcan de solar, o venderlos o arrendarlos a personas que deseen radicarse en el poblado ejidal (artículo 182), para dedicarse a una ocupación útil a la comunidad.

Los arrendadores de solares igualmente deberán ser personas que deseen avocindarse en la zona urbana del ejido, ser mexicanos y dedicarse a una ocupación útil al ejido, y tampoco podrán arrendar más de un solar (artículo 177); tienen estas personas también la obligación de residir en el poblado, pues de otro modo se desvirtuaría el objeto de permitirles el arrendamiento de solares, que es el de fomentar su radicación para que se dediquen a actividades necesarias a los ejidatarios que forman el poblado. Los contrarios y por el Departamento Agrario, oyendo la opinión de la Secretaría de Agricultura (artículo 178).

B).— REGLAMENTO DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

Los reglamentos son expedidos por el Poder Ejecutivo con el propósito de facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo; facultad que se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes y para facilitar su mejor aplicación, pues se tiene en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo en lugar del Poder Legislativo — porque se encuentra en contacto con el medio en el cual va a ser aplicada la ley (78). Así pues, atendiendo a las circunstancias en que se desarrolla la Reforma Agraria el Ejecutivo de la Unión ha dictado una serie de reglamentos para dar mejor cumplimiento a los preceptos constitucionales y a sus leyes reglamentarias. Entre ellos se encuentra el Reglamento de las zonas de Urbanización de los Ejidos, expedido con fecha 10 de Marzo de 1954 (79). El Ejecutivo consideró hacer uso de su facultad reglamentaria, entre otros motivos, para evitar la serie de desviaciones cometidas en el establecimiento de las zonas de urbanización y en la adjudicación de solares, y señalar la interpretación y la justa aplicación de las normas contenidas al respecto en el Código Agrario. En consecuencia el Reglamento en cuestión contiene una serie de preceptos sobre la manera de establecer la zona de urbanización, determinar su necesidad y su extensión, la ejecución de las resoluciones presidenciales que las constituyen, la adjudicación de solares, pérdida de los mismos, etc.

Modalidades que establece.

A).— Establecimiento de la zona de urbanización.— En el Reglamento se considera que como algunas zonas de urbanización han sido constituidas sin tener en cuenta las necesidades de los campesinos "será indispensable en todo caso, justificar la necesidad real y efectiva de constituir la zona de urbanización para satisfacer necesidades propias de los campesinos y no las ajenas de poblados o ciudades próximas a los ejidos" (artículo 3o.)

(78).— Fraga: Derecho Administrativo, pág. 103.

(79).— Diario Oficial de 25 de Marzo de 1954.

Al ordenarse esto parece ponerse una limitación en la concesión de las zonas de urbanización, pero no es así porque no se refiere al concepto de necesidad que es condición para que los núcleos de población sean titulares de los derechos agrarios colectivos; es decir no se refiere a la necesidad de tierras de cultivo para subsistir, ya que ésta no se logra con el otorgamiento de terrenos para la zona de urbanización. Impropiamente el Reglamento atiende a las necesidades de los núcleos de población, las cuales no deben satisfacerse por medio de los procedimientos agrarios. La disposición que se comenta no es más que el resultado de la división de los núcleos de población que opera el Código Agrario, pues si son segregados los campesinos beneficiados del poblado a que pertenecen es claro que tienen necesidad de una zona de urbanización para el asiento del ejido que se va a constituir con ellos. En el supuesto que los campesinos beneficiados carezcan de solar en el casco o en el fundo legal del pueblo solicitante de tierras a que pertenezcan, tal necesidad se resolvería sencillamente entregándose un solar; pero si es todo el poblado el que carece de servicios urbanos, el problema no se resuelve señalando la superficie de terreno para el asiento de la zona de urbanización, sino que se resolvería estableciendo los servicios públicos; es decir, dotando al poblado de calles, pavimentos, luz eléctrica, agua potable, drenaje, transportes, escuela, mercado, policía, etc. El señalar solamente la zona de urbanización y reservar los sitios y solares para los servicios y edificios públicos es dejar para el futuro la resolución del problema. Si las Autoridades Federales, Locales y Municipales donde poblaciones que carecen de servicios urbanos los tienen son deficientes, no han podido establecerlos o mejorarlos por falta de recursos, los ejidos con su sólo esfuerzo es imposible que introduzcan los servicios públicos en sus zonas de urbanización; y el duplicarse y dividirse las poblaciones se hace más difícil hasta para las propias Autoridades la instalación de los servicios públicos. En consecuencia de no tratarse de una segregación de los campesinos beneficiados del núcleo de población solicitante, sólo en el supuesto de que el poblado en su totalidad esté compuesto de ejidatarios, no se dará la circunstancia prevista. Además, dispone el Reglamento que el Departamento Agrario revise de oficio todas las zonas de urbanización constituidas hasta la fecha de su vigencia, a fin de ajustarlas a lo dispuesto en el Código Agrario y al propio Reglamento (artículo transitorio 1o.). Seguramente para regularizarlas y subsanar los errores cometidos cuando no se hayan constituido conforme a dichas disposiciones.

El Reglamento especifica claramente que la zona de urbanización de los ejidos debe establecerse por la resolución presidencial que constituya el ejido; o por resolución presidencial posterior, que se dicte con ese objeto en aquellos expedientes cuyas resoluciones definitivas no ordenaron su constitución (artículo 1o.); y en este caso dispone que simplemente se segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico, para destinarlo a ser el asiento de la población ejidal.

Para determinar la extensión de la zona de urbanización ordena el Reglamento se tenga en cuenta las necesidades reales del momento en que se constituye y se provea, en forma prudente, su futuro crecimiento (artículo 2o.); pero esta recomendación en nada ayuda para dar cumplimiento a las disposiciones del Código Agrario, conforme a las cuales se determina la extensión de la zona de urbanización de acuerdo con el número de personas a las que se otorga unidad de dotación o parcela y de acuerdo con sus necesidades colectivas (artículo 81 y 152) y teniendo en cuenta el crecimiento de la población (artículo 175); y como no da ningún elemento nuevo para aplicar lo dispuesto por el Código sale sobrando la recomendación, puesto que no se puede pedir mayor prudencia en algo que es objeto de estudios y proyectos, como los que en estos casos realizan las Comisiones Agrarias Mixtas y el Departamento Agrario, escuchando las opiniones de los Gobier-

nos Locales y la del Cuerpo Consultivo Agrario. Por otra parte el Reglamento insiste en que la resolución presidencial fije con exactitud la superficie de la zona de urbanización (artículo 1o. 2o., y 4o.), lo que es obvio por evitar dificultades posteriormente por límites de terrenos.

En relación con la ejecución de las resoluciones presidenciales que constituyen la zona de urbanización, que ya vimos que puede ser contenida en la resolución definitiva que cree el ejido o que se dicte posteriormente a esta última, el Reglamento hace otra distinción entre resolución presidencial de adjudicación de solares (artículo 4o. fracciones V, VI y VII); y según el propio Reglamento pueden darse separadamente cuando no sea posible decretarse juntas.

Así pues, dictada la resolución presidencial que constituya la zona de urbanización, en su ejecución debe procederse en la forma siguiente: I.— Que se haga el deslinde del terreno, amojonándolo y levantando el plano correspondiente; II.— Que se separen los sitios reservados para plazas, parques deportivos, edificios públicos, casas de comunidad, jardines, mercados, escuelas, etc.; y que se lotifique el resto del terreno disponible en solares (artículo 4o. fracciones I y II). Pero hasta aquí no agrega nada nuevo el Reglamento a lo dispuesto por el Código que ya ordenaba la localización, deslinde y fraccionamiento de la superficie de la zona de urbanización, al ejecutarse la resolución definitiva que crea el ejido.

En cambio, a partir de éste momento el Reglamento dispone una serie de trabajos que pueden realizarse previa o posteriormente a la resolución presidencial de constitución de la zona de urbanización; si se efectúan previamente, en una sola resolución se comprenderá la constitución de la zona urbana y la adjudicación de los solares; si son posteriores, serán objeto exclusivamente de la ejecución de la resolución de adjudicación de solares. En efecto, constituida la zona de urbanización por haberse ejecutado la resolución correspondiente el Reglamento ordena que se hagan los siguientes trabajos: a) Que se fije el valor comercial de los terrenos que constituyan la zona de urbanización para determinar así, el precio que deben pagar los compradores de solares, interviniendo a solicitud del Departamento Agrario para tal objeto la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; b) Que se señale el solar que debe tocar a los ejidatarios y compradores mediante sorteo que se verifique en Asamblea General de Ejidatarios, con intervención de un representante del Departamento Agrario; c) Que los trabajos anteriores se sometan a estudio del Cuerpo Consultivo Agrario y que con la opinión de éste, a la consideración del Presidente de la República para que dicte la resolución de adjudicación de solares (artículo 4o. fracciones III, IV y V).

Esta resolución presidencial deberá expresar con todo detalle la superficie total de terreno que se fracciona, la parte de ésta que se destina para plazas, calles, servicios públicos, etc., el número de solares que se constituyen, los que se adjudican a ejidatarios, a no ejidatarios, los destinados a servicios públicos y los que queden vacantes; el nombre de los adjudicatarios, el número del solar y del de la manzana en que esté ubicado el que le toca a cada uno de ellos, su superficie en metros cuadrados, el valor que se le fijó por metro y el precio total del solar, los plazos que se fijen para el pago del precio a los no ejidatarios; y además debe contener la declaración de que las cantidades que se obtengan por la venta de solares deben entrar al fondo común del ejido y destinarse a obras de servicio colectivo, y la orden de expedición de los certificados de derecho a solar urbano correspondiente. Y la ejecución de esta resolución consistirá en la entrega material de los solares a los beneficiarios, así como en la entrega de los certificados de derechos a solar urbano. Dicha entrega establece el Reglamento que se haga directamente los interesados,

levántandose el acta correspondiente y advirtiéndoseles que no deben vender o arrendar todo o parte de su solar ni ceder el uso del mismo mientras no cumplan con los requisitos que fija la Ley para que se les puedan expedir los títulos de propiedad (artículos 5o.)

2).— Adjudicación de solares.— Igualmente, como en la práctica se venían cometiendo muchas irregularidades en la adjudicación de los solares de la zona de urbanización, — tales como expedir títulos de propiedad a personas no ejidatarias y sin cumplir los requisitos que señala la ley, mediante la celebración de Asambleas Generales de Ejidatarios — con la sola intervención del Comisariado Ejidal o con la simulación de dichas Asambleas; o que se expedían títulos fuera del momento oportuno, o se disponían de los solares por los beneficiarios o por los Comisariados Ejidales antes de la expedición de los títulos respectivos; para evitar todas esas irregularidades el Reglamento establece normas que fijan la manera de distribuir los solares, el momento de la adjudicación, así como el de la expedición de los certificados de derechos de solar urbano y el de la expedición del título de propiedad correspondiente, etc.

Dispone el Reglamento que la distribución de los solares debe hacerse en Asamblea General de Ejidatarios, pero con intervención de un representante del Departamento Agrario, mediante sorteo entre los ejidatarios y los ejidatarios, o sean los compradores de solares, quienes al celebrar el contrato de compraventa deberán estar conforme con el precio fijado por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (artículo 4o. fracciones IV y III). El sorteo debe ser previo a la resolución presidencial de adjudicación de solares para dar lugar a que en ella se incluya el nombre del adjudicatario y el número de solar que le corresponde, así como la ubicación del mismo (artículo 4o. fracción V).

Como la adjudicación de los solares se hace en la resolución presidencial, las actas — del sorteo de los solares verificadas en la Asamblea General de Ejidatarios deben enviarse al Departamento Agrario, para que se someta al estudio que debe practicar el Cuerpo Consultivo Agrario; con la opinión de éste, se somete a la consideración del Presidente de la República para que dicte la resolución de solares; esta resolución, como se vió debe expresar el número de solares que se constituyen, los que se adjudican a ejidatarios y los que se venden, expresando en cada caso el nombre del adjudicatario, el número de solares que se constituyen, los que se adjudican a ejidatarios y los que se venden, expresando en cada caso el nombre del adjudicatario, el número del solar y el de la manzana de ubicación, su superficie y su valor; el precio del solar y los plazos señalados a los compradores para su pago; y la orden de expedición de los certificados de derecho a solar urbano correspondientes (artículo 4o. fracción V).

El Reglamento establece que para evitar irregularidades las Autoridades Agrarias expidan primero los certificados de derechos a solar urbano; y que después de comprobar — que el interesado ha cumplido con las condiciones fijadas por la ley se le expida el título de propiedad del solar urbano. En consecuencia se prohíbe que al tiempo de dictarse la resolución presidencial de adjudicación de solares urbanos se expidan títulos de propiedad, los cuales sólo podrán expedirse cuatro años después de ejecutada dicha resolución — y siempre y cuando el adjudicatario haya construido casa y no la haya abandonado durante todo ese tiempo, salvo el caso de fuerza mayor (artículo 10^o).

La ejecución de la resolución presidencial de solares urbanos consiste en la entrega — material de los propios solares a los beneficiarios, con el certificado de derechos correspondientes; y este acto debe constituir la posesión efectiva del solar por parte del interesado, por lo que se exige su presencia, porque a partir de este momento se cuenta el tér —

mino de los cuatro años de residencia para adquirir el domicilio pleno del solar. Al adjudicatario, en dicho momento se le debe advertir que no debe vender o arrendar todo o parte de su solar ni ceder el uso del mismo mientras no cumpla con los requisitos que señala la ley para que se le pueda expedir el título de propiedad (artículo 5o.); en consecuencia, declara el Reglamento que serán nulos de pleno derecho todos los contratos de compraventa, arrendamiento, como dato, y en general todos los actos jurídicos que tengan por objeto ceder o transmitir todo o parte de los derechos sobre los solares urbanos, siempre que se realicen dichos actos antes de haberse expedido el título de propiedad correspondiente (artículo 11o.).

Establece el Reglamento que se entenderá que el poseedor de un solar cumple con su obligación de habitarlo, "cuando viva en él de modo normal, considerándose como avocindado en el lugar"; y agrega que, en caso de que el poseedor lo abandone, no perderá sus derechos si su familia continúa habitándolo ininterrumpidamente hasta cumplir los cuatro años (artículo 14o.). Aquí se debió establecer que no se pierde el derecho al solar siempre y cuando la familia del poseedor continúe no solamente habitándolo sino de desempeñando la actividad útil a la comunidad, que fue la razón por la que se les vendió el solar; ya que de no ser así dejan de cooperar con su esfuerzo al desarrollo del poblado ejidal.

Comprobando que los tenedores de certificados de derecho a solar urbano han cumplido con los requisitos legales señalados para su adjudicación, el Jefe del Departamento Agrario debe dar cuenta al Presidente de la República, quien oyendo la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario, dicte la resolución en la que ordene la expedición de los títulos de propiedad de solar urbano, debiendo consignar en dicha resolución el nombre del adjudicatario y colindancias de cada solar (artículo 9o.). Las resoluciones presidenciales de constitución de zonas de urbanización y de adjudicación de solares debe publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación y en el Órgano Oficial de la entidad Federativa en que esté ubicado el poblado beneficiado, así como inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente (artículo 4o. Fracción VII).

3).—Privación de solares.— Para corregir las arbitrariedades cometidas al respecto, establece el Reglamento que son nulos de pleno derecho todos los actos o resoluciones de las Asambleas Generales de Ejidatarios y de los Comisariados Ejidales, y de cualquiera otra Autoridad local, que hayan tenido por objeto privar de sus derechos sobre el solar a quienes se les hayan adjudicado legalmente (artículo 12o.); y con tal propósito precisa las causas por las cuales se puede privar de la posesión de los solares. En este aspecto el Código Agrario se limita a señalar como causa, únicamente, el abandono del solar durante un año consecutivo dentro del término de los cuatro años señalados para que el adjudicatario adquiera el dominio pleno (artículo 18o.). En relación con los requisitos que debe cumplir el adjudicatario el Reglamento señala, como causas de procedencia las siguientes: I.— La falta de pago del precio en la forma convenida, respecto de los compradores, (artículo 12o. fracción I) II.— Respecto de ejidatarios y de compradores, el abandono por más de un año del solar, causa que constituye una simple repetición de la señalada por el Código; III.— Y la no realización de la construcción dentro del término de los cuatro años (fracciones II y III del artículo 12o.). Como se ve el Reglamento es liberal por lo que toca a la falta de construcción, pero no prevé el hecho de que por falta de la construcción el adjudicatario no ocupe el solar, pues en tal caso al transcurrir un año sin habitar el solar, ya habrá perdido su derecho por abandono del mismo.

Además, el Reglamento señala como causa de privación de los derechos sobre el solar el acaparamiento de solares, estableciéndola como sanción, (fracción IV del artículo

12o), puesto que en la práctica se llegaron a adjudicar solares a varios o a todos los miembros de una familia, contraviniendo lo dispuesto por el Código que ordena que todo ejidatario solamente tiene derecho a recibir un solar y que las personas que compren o arrienden solares, no se les permita hacerlo sobre más de uno (artículo 177). Pero también el Reglamento es omiso en cuanto a la no presentación del ejidatario a tomar posesión del solar, circunstancia que en todo caso se podría considerar como un abandono.

4).— **Vigilancia** sobre las zonas de urbanización. Se establece en el Reglamento que el Departamento Agrario practique una vigilancia periódica sobre la zona de urbanización mediante inspecciones (artículo 6o), las cuales deberán efectuarse por lo menos una cada año durante los cuatro años siguientes a la fecha de ejecución de la resolución de adjudicación de solares (artículo 7o.). Dichas inspecciones tienen por fin comprobar el estado que guarden los terrenos reservados para los servicios públicos (artículo 6o. fracción I); — los solares adjudicados, indicando a) si conservan sus dimensiones, b) si se ha construido describiendo la construcción que existe y el tiempo que tenga, c) la fecha desde que está ocupado (artículo 6o. fracción II); y el estado que guardan los solares vacantes (artículo 6o. fracción III); y en relación con los compradores de solares, que hayan pagado el precio (artículo 7o.). En vista de dichas inspecciones el Departamento Agrario deberá adoptar las medidas necesarias para evitar la invasión de los terrenos destinados a los servicios públicos el acaparamiento de solares, y en general, para mantener el respeto a los estatutos legales creados cada zona de urbanización (artículo 8o).

Con los resultados de la primera inspección practicada después de transcurridos los cuatro años de la fecha de la ejecución de la resolución presidencial de adjudicación de solares, el Departamento Agrario debe promover la expedición de los títulos de propiedad; — para ésto turnará la documentación respectiva al Cuerpo Consultivo Agrario para que emita su opinión, y después dará cuenta al Presidente de la República para que dicte resolución, ordenando la expedición de los títulos de propiedad a los tenedores de certificados de derecho a solar urbano que hayan cumplido con los requisitos señalados para la adquisición del dominio pleno (artículo 9o.).

Si en el poblado ejidal están constituidas las autoridades municipales, pasará a éstas el control de las calles, plazas y demás sitios públicos que deben estar sujetos a ellas, quedando únicamente bajo la vigilancia de las Autoridades los solares vacantes (artículo 13o).

CAPITULO III

PROBLEMATICA DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

- 1).- Organización urbanística.**
- 2).- Confrontación de algunos aspectos.**
- 3).- Principales problemas relacionados con el Reglamento y Códigos Vigentes.**
- 4).- Comentario a la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco de 12 de Agosto de 1960.**

III.— PARTE.— PROBLEMATICA DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

1.— Organización urbanística.

Es evidente que nuestro tema no es propiamente de urbanismo pero pecaríamos de una acostumbrada y reconocida negligencia y capacidad mentales si pretendiéramos tan solo al presentar los hechos tal y como se sucede sin hacer un estudio aunque sea somero de la realidad analizada.

No pretendemos agotar el tema sino tan solo el presentar algunas ideas lo suficientemente seguras para poder opinar respecto al problema que nos ocupa esto es el de las zonas urbanas ejidales.

Nuestro propósito pues, es dar una idea según algunos autores de la división territorial de un perímetro regular dado para sí encuadramos lo mejor posible en un campo científico, sin entrar de lleno al propiamente técnico.

Dado que la zona urbana de todo ejido está enclavada en el perímetro del mismo — es evidente la necesidad de tener al menos una idea de su organización como tal para poder después relacionarla en conjunto y tener un concepto más amplio acerca de los problemas que se presentan.

Se entiende por urbanismo "el complejo organizador de ciudades y territorios" (80) según algunos autores y para otros "la ciencia de la organización de las masas sobre el — suelo" (81); según el pensamiento de cada autor y las tendencias técnicas más afines con su personalidad. Los autores aludidos entre quienes se encuentran Rigotti y Bardet, lo — dividen en dos ramas principales que son la técnica y la compositiva, diríamos que se refieren a los elementos analíticos y sintéticos de toda construcción o de elaboración científicas. Sin entrar en muchos detalles diremos que el mismo confronta y trata de solucionar los grandes problemas ocasionados a raíz del fenómeno colectivo ocurrido a mediados del siglo XIX, el cual fue causa directa del nacimiento de esta ciencia y arte de las — masas, volúmenes, espacios, etc., y demás elementos y que por así decirlo es un arte con temporáneo íntimamente relacionado con el ser humano con su convivencia, su funcionalidad, su vida material y espiritual.

De ahí la importancia que representa el estudio urbanístico de cualquier superficie dada para un mejor conocimiento humanista como debe ser el jurídico y esto sino en — sus formas legales si al menos en sus grandes rasgos hecho que patentiza una crítica al — sistema legalista.

El urbanismo así entendido tiende hacia un fin humano y hoy en día dicho fin es — la causa directa de las grandes tendencias arquitectónicas de las grandes metrópolis. ¶

Como ciencia y como arte igualmente presenta innumerables problemas surgidos de — la compleja convivencia humana y de su constante devenir en el tiempo y el espacio a —

(80) Rigotti G.— Urbanística: La técnica, introducción.

(81) Bardet Gaston: L'urbanisme, pág. 6, Presses Universitaires de France.

través de la evolución, organización y composición de sus diversos elementos es patente el hecho de que nos referimos en este sentido al urbanismo de carácter humanista que no por calificarse de tal deja de ser eminentemente técnico y a la vez de participar entre — los profesionistas de esta ciencia de gran ascendencia, y sin el cual no es posible ninguna forma de actividad humana al decir de ellos mismos. Este mismo tiene supeditado el llamado organismo técnico que es una exposición de elementos materiales guardando una configuración, en todos sus aspectos, humana para ser factible el fenómeno de la interrelación, comunicación progreso y demás factores humanos amén de los propiamente técnicos. Lo anteriormente expuesto está suficientemente apoyado con el aserto transcrito del Profesor Rigotti en su obra "Urbanismo: La Técnica" y que afirma: "El urbanista ha prescindido de todos estos conceptos unilaterales (se refiere el autor a otras tendencias de carácter positivista o material y a sus seguidores) para situarse en el punto de confluencia de las diversas corrientes del saber y las recoge, combina y ordena en el supremo intento de servir a un interés colectivo, a un bien común." (82).

No detendremos mucho en este apartado y solo diremos que él urbanismo comprende dentro de sus grandes divisiones de estudio el apartado dedicado a los llamados Servicios Públicos; en ellos se destaca principalmente los elementos indispensables para obtener una mejor distribución y composición de los mismos tomando en cuenta los factores humanos, geográficos, estadísticos y de otra índole teniendo tal importancia su conocimiento que a decir del citado autor afirma: "se destruye y se construye con tal de hacer algo nuevo; se desarraigan multitud de personas como si fueran reses; se trasan normas sobre magnitudes siempre diversas; se derriba lo viejo para crear lo nuevo ignorado y se dictan leyes absolutas que se pretende sean aplicables desde los polos al ecuador y del oriente al ocaso. (83), sin pretender hacer una extensa crítica de nuestro medio en materia de funcionalidad urbanística, afirmamos que lo asentado por el autor comentado tiene sobrada vigencia en nuestra realidad....

Al analizar estos temas tan solo nos proponemos el que la división, organización y demás elementos constituidos tanto de un ejido como principalmente de toda zona urbana, reúnan los elementos requisitos urbanísticos y de que al plantearse los problemas propios de estos núcleos no se vean frustrados los propósitos de una Reforma o de una Ley por el simple desconocimiento de la base en que descansa todo ordenamiento legal. Por desgracia y este trabajo es un intento por desterrar esa práctica tan vigente en nuestros días y como efecto de la misma se siguen aún sistemas que no resisten ningún análisis no digamos desde el punto de vista científico si aún político, jurídico, o en suma doctrinario... Es pues esta la finalidad de anunciar los problemas que deben tenerse en cuenta para la creación de un ente urbano cualquiera que sea su naturaleza.

Evidentemente no exigimos que el agrónomo tenga avanzados conocimientos sobre urbanismo pero sí que el nivel de los actuales profesionistas encargados de organizar la constitución y creación de los ejidos y en general del aspecto y materias agrarias, tengan una visión mas amplia de carácter científico y humanista y no, como es el caso de los institucionales profesionistas de nuestro medio y días, que contener un conocimiento técnico, el cual no es suficiente dadas las extremas exigencias de nuestra situación agraria nacional, pretenden rudimentariamente ser los consejeros enviados paternalmente para solucionar el gran y nunca viejo problema del campo en México...

(82) Rigotti, ob. cit. pág. 5

(83). Ibidem párrafo 1.:

Podemos decir y anunciar como elementos esenciales a tal construcción que todos los ejidos deberían ser organizados atendiendo estas cuantas normas de organización.

1) Cada organización debe corresponder a las condiciones generales de subsistencia-vital, de ahí la exigencia de un estudio y conocimiento lo más realista posible de todos los elementos que afectan y tienen íntima relación con la tierra, el hombre, características y factores humanos, geológicos, climatológicos, etc.

2) Debe igualmente estar íntimamente ligada a la función económica de cada uno de sus elementos y establecida en función del macroorganismo del que forma parte, i.e. zonificación de la producción y distribución planificada de los demás factores económicos.

3) Efectuar una directa interrelación en todos aspectos entre el campo y la ciudad—o nuestras poblaciones semiurbanas no obstante que nuestro actual desarrollo provincial no alcance altos niveles económicos de transporte, educativos y de otra índole que tienen suma importancia en la organización de estos núcleos.

4) Funcionalidad de los ejidos en relación al nivel de índole diversa de sus elementos antes enunciados como son, población, producción, y medios de progreso, etc., más esto no en sentido "político" como se ha entendido hasta la fecha sino con un criterio eminentemente científico y realista.

5) Encuadrar todos estos elementos anteriormente enunciados en el marco de un plan o periodo de X cantidad de años a fin de prever y dirigir los resultados obtenidos.

Es enorme y distante el sitio que ocupa el análisis más o menos científico de una realidad analizada, aquí en nuestro medio, de esa misma realidad considerada en sus aspectos diarios y cotidianos. Nos parece tan idealista la presentación de este apartado que no se ve reflejado ni en lo más mínimo con nuestra pseudoorganización ejidal o agraria actual que estamos seguros de que este como la mayoría de los trabajos académicos presentados para la obtención de una Licencia resultan hasta cierto punto ineficaces en su aspecto práctico.

Estamos obligados a reconocer que el presente trabajo no es un estudio propiamente dicho sino un intento por conocer nuestras precarias instituciones y a la vez el estado que guardan bajo algunos puntos de vista.

Dejamos al profesionista especializado el conocimiento y obtención de los demás requisitos urbanísticos indispensables para la creación, localización, sistematización y constitución general de zonas. En cuanto a la sistematización de los elementos que integran las mismas, como lo son, servicios públicos, vivienda y demás servicios, etc., configuración y relación de otros elementos, corresponde al Estado su regulación y conocimiento así como la ordenación prácticas como la ordenación práctica como también las consecuencias que de ellos se sigan.

Podemos afirmar que la organización no digamos urbana de los ejidos no responde siquiera a esta mínima exigencia expuesta anteriormente sino que aún hoy en día no se llenan los mínimos requisitos de organización... No dudamos de nuestra incapacidad económica en el ámbito nacional pero referir esa misma carencia a los conocimientos y nivel cultural y académico de nuestras estructuras general es desde todos puntos incorrecto.

Dentro de la rama de servicios públicos se pueden enunciar los siguientes: agua potable (captación, distribución), alcantarillado, limpieza, energía eléctrica, alumbrado público, servicios varios, transporte, etc. La constitución de todos estos elementos no es una

deficiencia de tipo económico su causa en nuestros pueblos, es más bien una deficiencia de carácter organizativo en marcados aspectos de nuestra vida política.

Para terminar solo enunciaremos algunos de los grandes problemas de este apartado destacando los que mayor trascendencia tienen de acuerdo con nuestra realidad.

Según el autor Bardet ya comentado, se enuncian los siguientes:

- a).— De higiene y confort ambientales.
- b).— Los Sociales y Económicos.
- c).— Los Estéticos, Intelectuales y Espirituales.
- d).— De Circulación.

Igualmente y según nuestro nivel de desarrollo los que más nos interesan y deben llamar la atención de las autoridades encargadas de la multicitada organización ejidal — (D.A.A.C.), los de los tres primeros incisos. Como el mismo autor lo expresa " Il nesagit la que d'un exposee doctrinal, d'une classification pratique en vue d'analyse dans laquelle le but est faire ressortir l'echelle des valeurs, l'ampleur des questions a resoudre, questions qui ne se peuvent debrouiller que par une vision globale" (84). No haremos un análisis lo más estricto posible dado los medios de que disponemos, limitándonos a exponerlos brevemente.

Siguiendo nuestra exposición trataremos de exponer el apartado correspondiente — con la perspectiva de manifestar el mayor número de casos posibles con el tema objeto de este trabajo.

2).— Confrontación de algunos aspectos.

Al tratar de abordar este aspecto de la problemática tratada evidentemente se está siguiendo la misma escuela expositiva solo que relacionada con un punto de vista un tanto diferente al anteriormente expuesto. En este aspecto esas mismas relaciones entre órganos, autoridades y solicitantes de solar urbano, tienen una textura todavía más complicada y difícil de solucionar, y aún cuando está íntimamente ligada al problema agrario penal, no deja de plantear algunas cuestiones independientes y de índole netamente administrativa.

De los casos analizados y para completar en cuanto nos sea posible este modesto trabajo haremos alusión de los ejidos mencionados con anterioridad, pero en su fase proci—damental de dotación de zona urbana ejidal. Solo mencionaremos algunos de los puntos que complican más el aspecto penal y al cual están íntimamente unidos dentro del proceso general, para complementar el panorama y objeto del presente trabajo.

Así pues se considerarán únicamente los problemas y deficiencias que se presentan dentro del trámite administrativo, la organización administrativa, etc., los órganos que intervienen en la solución de las situaciones conflictivas a que da lugar dicho procedimiento, los medios de que disponen los solicitantes para la solución de los problemas planteados, sus ventajas, etc.

A).— Aspecto Administrativo.

Damos por formulados los trámites a que hicimos mención en el capítulo anterior — al hablar de la Legislación Vigente en este aspecto, y solos nos limitaremos analizar las situaciones que se presentan desde el punto de vista indicado supra.

(84) Bardet. ob. pág. 35

Ya que este problema se encuentra latente en todo el trabajo como simple exposición hacemos una síntesis presentando una visión general del estado que guardan algunos de los expedientes administrativos analizados, dejando para el capítulo siguiente su razonamiento legal más extenso.

Se presentaron las siguientes situaciones:

1).— Situaciones de solares amparados con certificados de derecho a solar o normas les: Con los siguientes datos: Adjudicatario original —actual poseedor— construido —habitado — pagado.

Mismos datos y principales requisitos que condicionan y problematizan la situación de las zonas urbanas ejidales.

Son raras las personas que reúnen todos y cada uno de los requisitos exigidos y de los anteriormente expuestos, en su totalidad. La mayoría cumple con uno o dos de los mismos, igualmente la mayoría no están pagados y si construidos o habitados. Este hecho tiene suma importancia en relación con los problemas urbanos que se presentan en cualquier municipio, dada la diversidad de regímenes y estatutos irregulares que se aplican y a los cuales circunstancialmente están sujetos.

La situación de los derechos habientes presentó este caso: de "40 ejidatarios están en situación regular de una lista de 188", es explicable la causa de los problemas que se presentan y a los que se pueden dar lugar.

Entre los actos irregulares y con trascendencia administrativa, presentados se encuentran los siguientes: Incumplimiento de obligaciones impuestas por los ordenamientos vigentes, la toma de posesión de varios solares, los traspasos, ventas y demás situaciones reales.

2).— Los solares vacantes.— Con estos se presentan las mismas situaciones problemáticas que con los no vacantes. Así, no se adjudican y se pagan; no se pagan y se habitan y construyen. Estas situaciones varían de acuerdo a la situación personal del poseedor y a las circunstanciales del lote. Podemos pues decir QUE SE CUMPLEN ALGUNOS DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS IRREGULARMENTE ATENDIENDO SOBRE TODO— A LAS NECESIDADES VITALES DE LOS OCUPANTES Y NO A LAS EXIGENCIAS LEGALES ADMINISTRATIVAS O DE OTRA INDOLE.

Igualmente los informes rendidos por los inspectores y demás personal administrativo del DAAC, son deficientes en su mayoría y por lo que a este tema se refiere, tampoco responden a las exigencias legales a que deben estar sujetos amén de que los requisitos exigidos no concuerdan con las exigencias reales. Se rinden con apego al reglamento en lo referente a la inspección anual a que alude el mismo, pero son improcedentes ya que los mismos ordenamientos no consideran la serie de relaciones, situaciones que se han presentado y que sobrepasan la simple enunciación que hace el reglamento. Carecen de la seriedad requerida ya que pueden ser modificados a intereses y conveniencia de quienes los formulan, quedando, por otra parte, sujetos a la discrecionalidad de la autoridad superior circunstancia que en muchos casos agrava más el problema. No existe un control efectivo y el existente i.e. el administrativo, es contradictorio en este caso: no puede un órgano o autoridad plenos reprimirse simplemente porque un principio general del derecho administrativo así lo establece; el control de otra índole, político, jerárquico, social, etc., opera de acuerdo a nuestra ideosincráticas circunstancias; el sancionatorio de esta misma índole, solo en ciertos casos muy especiales, por último el penal que es nuestro problema, no es conveniente su aplicación en fin: **TODOS ESTOS NO BASTAN**

PARA SOLUCIONAR A FONDO EL PROBLEMA, ES NECESARIO UNA TIPIFICACION ESPECIAL DELICTIVA AGRARIO PENAL A FIN DE QUE PUEDA ESPERARSE UNA SOLUCION AL MISMO.

3).— Según esta exposición el DAAC y sus funcionarios tanto técnicos como administrativos atienden insuficientemente estos aspectos sin tener en cuenta que los mismos van acompañados de otros muchos elementos que con el tiempo modifican las situaciones inclusive legales que privan en muchos de los solares y zonas urbano ejidales.

Igualmente las autoridades y órganos agrarios no pueden modificar un problema cuyos elementos de asistencia han sido analizados desde un punto de vista puramente técnico y con bastantes deficiencias, como lo son retardo burocrático, pérdidas de toda índole, aprovechamiento de la condición del mismo solicitante, etc., lo cual da lugar a situaciones humanas, que complican más el problema agrario en general.

En este sentido los ordenamientos son demasiado técnicos, dejando una enorme cantidad de hechos y factores fuera de su consideración, consecuencia lógica: la insolución de los problemas que se plantean y a los que se da lugar.

4).— De ahí la necesidad de crear entidades y figuras agrarias o administrativas, con responsabilidad no administrativa, sino penal delictiva, según las atribuciones que se les encomienden para su mejor control y seguridad tanto de estos como de los intervinientes en esta problemática.

Así igualmente hablando de órganos y autoridades, estos solo controlan, y este control es el mínimo dado que es el legal, la aplicación, y esta de diversa índole, de normas procedimentales técnicas que tienden a la tramitación, realización, ejecución, etc., de los distintos procedimientos típicamente agrarios (3), más no a la jurisdiccionalidad de las mismas. Situación que es nociva para el solicitante.

Todos estos aspectos vienen a complicar y negativizar la situación real de las hodiernas avanzadas agrarias, como lo son la Reforma Agraria, e Integral (? 1), la Política Agraria, urbano ejidal etc. Solo nos limitamos a enunciar este aspecto ya que su tratamiento sería objeto de otro trabajo, no dejando de poner de manifiesto su importancia y trascendencia.

5).— No existen en los ordenamientos apuntados los medios procesales necesarios y eficientes para modificar o anular los actos u omisiones de empleados y funcionarios y el existente de jerarquías e instancias no es suficiente por la serie de lagunas de que adolece.

Los medios impugnativos en materia agraria así como los recursos de que dispone el particular, son imperfectos e ineficaces; de donde surge la necesidad de una reglamentación técnica jurídica de dichos aspectos.

Otro fenómeno que ocurre con bastante frecuencia es el hecho de la no coordinación de los elementos de la dotación, lotificación, adjudicación, titulación de dichas zonas en el momento del otorgamiento de los certificados de derecho; de este surgen el descomocimiento, y de la desorganización, situaciones que propician la serie de actos que imperfectamente tipifican el despojo, la invasión, el fraude, etc.

La indebida aplicación del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos— en perjuicio de los adjudicatarios provisionales y el aprovechamiento de los mismos lotes provisionalmente entregados por el comisariado y comisionado agrarios.

Entre la serie de problemas que se presentaron entresacamos los siguientes para nuestro objeto:

- a).— La construcción de habitaciones, casi siempre en forma irregular, unida a la — aportación inmediata de numerario.
- b).— El problema de la complicidad en todos los órdenes de elementos agrarios.
- c).— El problema social, entre los cuales se encuentran predominantemente el nivel familiar, cultural, y sobre todo el económico, mismos que dificultan la solución de cualquier situación que se presente en relación con el otorgamiento de solares urbanos ejidales.
- d).— El problema de la inseguridad referente a las instituciones, a sus elementos — principales: autoridades, procedimientos, requisitos personales, etc.
- e).— El problema principal en estos casos, del cumplimiento inmediato de la dotación.

Todo esto tiene lugar debido a que en la mayoría de los casos no se dicta ni tampoco se ha dictado la Resolución Presidencial que ordene y determine la adjudicación de — tales lotes. Siendo una situación de por sí compleja e irregular, esta se complica mas ya — que los mismos lotes no se adjudican porque no se ha dictado resolución y no se dicta — porque no están adjudicados, situación que en última instancia se debe a la morosidad de funcionarios y a la poca atención dedicada a la solución de estos problemas que son los — que deberían resolver no solo los apuntados funcionarios sino el mismo Presidente de la República según el apodo meramente político de que es el máximo "líder agrarista de — México".

Debido al trámite burocrático, irregular en todos los casos analizados, las posesiones otorgadas son precarias.

No existen igualmente en la mayoría de los casos Acta de Adjudicación de solares — debidamente reconocida por el DAAC.

6).— La situación del adquirente de solar urbano, irregularmente divididos cuya extensión del mismo es de 100 o más Has. y la posterior división del mismo convirtiéndolo en fraccionamiento, efectuando ventas y arrendamientos de dichas divisiones.

7).— La construcción y demás hechos base y fundamento del derecho y de actos jurídicos con el transcurso del tiempo no puede modificarlos o extinguirlos un determinado sistema jurídico y mucho menos el nuestro vigente cuyas deficiencias normativas son patentes al no regular situaciones como estas tanto por carencias sustantivas i.e. deficiencia técnica evolutiva del derecho agrario; como por esas mismas carencias desde el punto de vista subjetivo aspecto que en este mismo derecho está todavía menos organizada: de ahí que no pueda defenderse desde ningún punto de vista aquello que no tiene una naturaleza definida y determinada.

8).— Las permutas autorizadas por el DAAC y celebradas tanto entre ejidatarios como entre particulares y ejidatarios sobre parcelas ejidales y consecuentemente sobre los solares urbanos de que gozan dichas parcelas en cada caso.

9).— El hecho de la movilización, por efecto del proceso político de colonización — mediante el traslado de ejidatarios que a supuestos centros creados con la intención de — colocarlos en los mismos y que por Resolución Presidencial han sido despojados de sus originarios centros de población o ejidos, teniendo como resultado el que abandonen úni

amente sus lugares sin la obtención de la supuesta dotación de dicho cambio, máxime que el transcurso del tiempo y lo tardado del procedimiento general agrario es factor decisivo en estos casos.

En otro aspecto el certificado de posesión que en muchos y la mayoría de los casos es lo único que se tiene como documento de dicha posesión, y que igualmente sufre deficientemente la falta del título de propiedad, desde el punto de vista civil, no se diga agrario no confiere derechos, si tal cosa es cierta de que naturaleza? colectivos o individuales, contra el núcleo, contra su representante, etc.? Desde el punto de vista de hecho es título suficiente para proteger ampliamente la simple posesión y los actos de que esta se originan? **TODAS ESTAS CONSIDERACIONES SON IGUALMENTE APLICABLES AL TITULO DE PROPIEDAD OTORGADO POR EL DAAC.**

Desde este punto de vista y en relación directa con el presente inciso intentaremos la enumeración de algunos de las principales situaciones que se presentan en relación al tema tratado y consecuentemente a su problemática no discuriendo sobre situaciones enteramente individuales o de caracterización por no ser estas objeto o requisito indispensables para los fines de este trabajo. Con tal motivo solo se indicará en forma genérica las fuentes de donde dichos aspectos y problemas tienen origen y cuáles es su situación en relación a la funcionalidad de algunas de nuestras instituciones sean agrarias, penales o de otra índole.

No creemos conveniente desviarse a los elementos secundarios como son en procedimiento en sus diferentes clases, fases, y aspectos de carácter administrativo que deben efectuarse para concluir este mismo en materia agraria, independientemente de no considerar una serie de problemas de naturaleza administrativa aspecto que se considerará en el segundo inciso de este apartado.

Como fuentes auxiliares a nuestra investigación señalaremos la de algunos ejidos refiriéndonos tanto al aspecto penal como al administrativo en su acepción más amplia.

Evidentemente haremos cualquier apreciación de índole estadística relacionada con la valoración científica en esta materia porque consideramos que con el análisis de algunos elementos se manifiesta los rasgos generales que ostenta una determinada estructura social como lo es la agraria en su aplicación rural y semiurbana. No tiene importancia desde el punto de vista científico el presentar una realidad llena de problemas secundarios y que no se configura como un sector identificable desde todos sus puntos de vista o aspectos.

Así pues nos limitamos a indicar algunos hechos; su trascendencia; su posible valorización o apreciación crítica y sus posibles modificaciones sin pretender cambiar una situación que tiene carta de realidad y fatalismo en México.

Damos por supuesto; el procedimiento administrativo seguido ante el DAAC y demás trámites conexos y de los cuales se habló someramente en páginas anteriores (cfr. supra pág. 63). Las situaciones presentadas; pues corresponden a una tramitación normal con las deficiencias institucionales y organizativas propias de nuestro medio.

De los aludidos ejidos y sus respectivos expedientes entresacamos las siguientes situaciones de hecho como son:

(1).— Las situaciones políticas que dan lugar, provocan o propician supuestas garantías para el nacimiento de derechos o situaciones de carácter ejidal no modificables por los medios jurídicos existentes y que recaen sobre los terrenos de las zonas urbanas ejidales. Tales situaciones realizadas motu proprio de autoridad administrativa o de órgano representativo.

Este aspecto es demasiado conocido en la realidad mexicana y dadas nuestras marcadas tendencias políticas en todos los órdenes manifiestan un acrecentamiento de las situaciones sin posible solución y a la vez una agudización del problema agrario, en cuanto a sus avances igualmente en cuanto a su normal desarrollo.

(2).— La simple entrega de numerario como elemento de creación de una situación de hecho y el pretendido nacimiento de un acto Jurídico. El hecho de la ignorancia y otras carencias sociales en las capas inferiores de la población. Bases estas que dan lugar o que tratan de justificar la invasión o el despojo y demás actos causa de la problemática.

(3).— La adquisición de lotes por situaciones efectos del problema demográfico, — densidad de población, sus conexos vivienda, comunicaciones laboral, etc. Este como la mayoría de los elementos considerados en este ámbito pierden su configuración normal dando lugar a un problema que goza de múltiples características y que por ser o configurar un ente especial no pertenece a ninguna de las mismas. Las modalidades de carácter agrario por ser este su principal régimen al que está sujeto, los de orden social y entre ellos el de orden demográfico y demás enunciados no encuadran en forma regular en la problemática de las zonas urbanas ejidales. El mismo régimen agrario al que debe estar sujeta tanto la adquisición como otros actos relacionados con la posesión como otros de carácter netamente civil no operan siempre en igual forma, su creación, constitución, modificación o extinción. Es evidente que la Ley de tipo legalista como la nuestra recoge solo el mínimo de seguridad para quienes será aplicada o para quien deseé se haga efectiva; por la misma imposibilidad de contenerlo todo se ve burlada dando lugar a infinidad de modalidades que en vez de generalizarla, desvirtuándola.

No aludimos ni es nuestro propósito al ser referida al tremendo problema demográfico no obstante los prometedores augurios de nuestro incipiente desarrollo económico y nuestros conocidos índices o tasas de crecimiento económico percapita, es cierto que este último aumenta en proporción aritmética y el otro en proporción geométrica. Este problema de la irregular adquisición de lotes en terrenos de la zona urbana ejidal es mínimo en comparación con el de la población general más este último es causa directa de la gravación de aquel de naturaleza agraria y un obstáculo insuperable en algunos casos para su completa y satisfactoria solución.

(4).— La colusión de comisionados, delegados y demás agentes agrarios con representación oficial o administrativa para dar nacimiento a un acto o hecho con posibles consecuencias jurídicas o de hecho.

En relación con este hecho mucho se ha hablado ya y escrito, se han postulado nuevas figuras delictivas se ha indicado la necesidad de una normación de la actividad efectuada por órganos representativos agrarios, etc... igualmente aquí se hace patente la intervención de dichos órganos no existiendo ninguna modificación en cuanto al régimen al que debe estar sujeta la actividad realizada por ellos y que dando impunes los ilícitos cometidos con motivo de dicha actividad.

No consideramos oportuno el presentar situaciones que desde ningún punto de vista merecen la atención académica tales situaciones deben ser estudiadas o sino al menos analizadas previamente al dictarse una ley u ordenamiento, cosa que en nuestro medio se hace únicamente por los intereses en la aplicación de tales ordenamientos más no por la masa popular quien se ve siempre afectada en mayor proporción.

Sacamos a colación este hecho por la frecuencia aplicativa que tiene nuestro medio y porque al tenor de nuestro ordenamiento vigentes no se ha resuelto ni considerado este y otros muchos hechos, como lo probaremos en el inciso siguiente.

(5).— Situaciones fácticas: El pago en numerario, la construcción de casas habitación, el amojonamiento de un perímetro determinado, el vecinamiento, la posesión precaria en relación al problema jurídico.

Los elementos indicados deben ser tomados en un aspecto sui generis, no nos referimos a los efectos normales y de naturaleza jurídica de dichos actos o fenómenos ni tampoco a los efectos que en otros campos como el económico puedan causar sino la trascendencia social de la que pueden y de hechos se deducen ciertas consecuencias de orden eminentemente fáctico. Ninguno de los elementos apuntados tiene una acepción o configuración propiamente técnica así todo se configura en forma irregular y por tanto son mínimas las garantías de seguridad y normalidad en los actos y situaciones en que tienen lugar.

Tanto el pago, entrega de numerarios por una prestación debida, sea esta ilícita, normal, irregular o deficiente, como la construcción de casa habitación hecho que tiende asegurar mediante una situación real el desarrollo individual y familiar, como el vecinamiento (estancia normal irregular para corroborar así como la misma posesión precaria fundada sobre cualquier base, amen de otros elementos secundarios constituyen desde el punto de vista del ejercicio de la acción penal un problema difícil de resolver teniendo como finalidad el volver las cosas a un estado normal desde un punto de vista jurídico y penal ya que tales ordenamientos solo consideran parcialmente algunas de las situaciones y elementos apuntados.

(6).— La adjudicación ilícita irregular y anormal o de hecho por un lado y la supuesta adjudicación legal sin posesión, con la misma pero esta en forma precaria o el simple señalamiento, mediando entre ambas un determinado período de tiempo, ¿cuál de ambas prevalece una vez agotado los medios y recursos de índole agraria y otros? no sin adelantarnos manifestamos que dada la naturaleza de los elementos que entran en juego ha prevalecido la adjudicación real sobre la que está protegida supuestamente con un título legal, afirmación que probaremos en el capítulo siguiente al hablar propiamente de la intervención y eficacia el Ministerio Público Federal en materia agraria.

(7).— La no tipificación delictiva de hechos o actos que en si propician actos delictuosos pero que por la calidad del sujeto propiciador quedan impunes. Hecho este que tiene en nuestra realidad demasiada trascendencia por sus consecuencias sociales. El hecho del aprovechamiento de una situación ya sea esta personal, social, económica, etc. de gran trascendencia en nuestro medio nacional no es justificación suficiente para obstruir o en muchos casos desnaturalizar una institución y menos aún las agrarias como es nuestro caso; es evidente que la problemática a que se hace alusión es de índole individual podríamos decir personal, mas no por eso se debe desconocer la importancia que revista toda vez que patentiza una situación muy usual en nuestro medio.

La simple existencia de una circunstancia especial y de índole política, en una esfera de interés privado es evidente que tras consecuencias nocivas amen de las que la misma intervención puede producir por iniciativa propia en el campo de las relaciones humanas - donde se aplica. En nuestro medio es cien por ciento nefasta la existencia de tal fenómeno y dado que las relaciones de que se trata en este trabajo (esto es las de la zona urbana - ejidal), están fincadas en la vida misma de sus miembros de ahí que no pueden modificarse y de ahí también la necesidad de manifestar este hecho que agrava una situación concreta más de lo que puede suponerse. No solo en el ámbito personal sino en muchos otros en los cuales pueden tener trascendencia los problemas suscitados siendo este otro de los aspectos de la problemática agraria.

(8).- Los actos jurídicos civiles Irregulares: La cesión, donación, el simple consentimiento, relacionados con predios urbanos ejidales y como bases para la fundamentación de una situación irregular y causa directa de actos o hechos ilícitos.

Es patente el hecho de que la vida del individuo y de cualquier núcleo formado por éste está sujeto en principio a las mismas modalidades que él; sus actos, su existencia y - trascendencia aunados a otros elementos secundarios están inicialmente circunscritos a - cada una de las esferas en que se mueve y desarrolla. Desde el punto de vista e igualmente del práctico no pueden dejar de tener lugar hechos como el nacimiento, la muerte, etc. - dentro de la comunidad ejidal. Estos y los demás actos a que hacemos alusión están normalizados en los ordenamientos respectivos pero dada la ideosincracia de nuestro medio - tales actos i. e. los irregulares, han existido siempre y se dan en gran número en relación - con el problema tratado. Este mismo se constituye por éstos siendo que se desvirtualizan y también por estar sujetos a un régimen distinto al suyo propio.

Es tal la cantidad de modalidades que toman dichos actos que están considerados en los ordenamientos pero su regulación no corresponde a la legal. Esto lo analizaremos brevemente en el inciso siguiente esto es el de la confrontación legal y fáctica de algunos problemas.

(9).- Las deficiencias organizativas, estructurales, de trámite y que propician, facilitan o inducen a la comisión de actos y situaciones ilícitos o a la denuncia penal.

Ya en otro inciso de este trabajo se hacía mención a este respecto y a reserva de hacer un comentario más próximo al tema administrativo, agregaremos que de los casos vistos y analizados ninguno de ellos se encontró regularizado en su totalidad ni tampoco en sus primarias etapas de proceso de dotación por ser este el mas común. Este hecho es completamente ajeno a la administración del mismo Departamento (D A A C) y el reglamento respectivo hace alusión a la organización de funciones y demás elementos mas esto no es de estricta aplicación práctica no digamos de su aplicación legal, así cualquier situación presentada es ajena a la Ley, que no obstante si supuestamente protege y garantiza cualquier actividad realizada en el ámbito de funciones atribuidas a los integrantes de dicho Departamento. Existe un divorcio entre ambas situaciones especialmente si se trata de - aplicar la ley; no es crítica, pero sí la realidad, toda aplicación depende de la importancia del problema, de su interés o de sus consecuencias, etc. puede decirse con sobrado fundamento que este criterio es una regla vigente en nuestro medio burocrático agrario con carácter rígido y absoluto.

De estas situaciones surgen problemas de distinta importancia e índole siendo causa de bastante de los problemas apuntados. El hecho de la imposibilidad práctica, Legal y de índole social en si para volver las cosas al estado (legal) en que se encontraban antes del - trámite inconcluso, de la actividad del comisariado ejidal, o del supuesto abandono real.

Este en sí constituye el mayor problema que aún resiste a la acción realizada por los recursos que se ponen en juego para cambiar dicha situación anormal. Inclusive, y esto lo apuntaremos también en el último capítulo, la acción penal en todos sus aspectos es incapaz de solucionar el problema en toda su amplitud. De ahí la necesidad de una solución legal lo más práctica posible y lo más apegada a la realidad a tal grado es la urgencia de esta normación que por tales situaciones se ha cambiado radicalmente el carácter agrario de la zona de urbanización poniéndose de manifiesto algunas cuestiones que la estafan intrínsecamente como lo son: ¿Cuál es el carácter propio de la zona urbana ejidal? Es propiamente agrario y si no lo es, responde a la realidad urbana o rural mexicana? para las cuales fué creada?

(10).— La compra indebida desde el punto de vista legal agrario, de terrenos ejidales o supuestamente urbano ejidales mediante contratos privados, hechos por extranjeros y su declaración, ni presentación problemática debido a la completa satisfacción económica por parte de los vendedores. En este mismo sentido la intervención irregular o regular de fraccionadores mediante la compra de terrenos ejidales que por simple intervención irregular de órganos agrarios o de autoridades locales sustraen del régimen jurídico agrario bienes que no deben sujetarse a ningún otro si no es por disposición constitucional.

No hacemos una explícita alusión a la problemática de índole jurídica procesal que también se da en este aspecto penal ya que sería extender demasiado el problema tratado siendo objeto de un tema diverso, solo queremos dejar apuntado que en la realidad y dentro del marco de los casos analizados tiene demasiada importancia como para analizarlo y estudiarlo.

(11).— La intervención irregular de fraccionadores mediante compras ilegales de terrenos ejidales. Esta misma compra-venta entre intermediarios y extranjeros sus terrenos ejidales. Antes de dar por terminado inciso del aspecto penal, nos permitimos hacer algunas observaciones:

a).— Las soluciones que pudieran presentarse desde este punto de vista, serán consideradas en el apartado relativo a la intervención del Ministerio Público Federal, como autoridad que tiene competencia indirecta diríamos y esto desde el punto de vista de la completa solución de los problemas planteados de acuerdo con su competencia, para conocer de este tipo de problemas agrario-penales.

b).— En relación con esta misma autoridad, la valorización que se haga de su acción en materia agraria ser objeto de estudio igualmente en el siguiente capítulo.

c).— Del mismo modo, la intervención que tienen otros órganos o autoridades, su valorización, crítica, etc. será tema del citado capítulo.

Por último queremos dejar asentado que todos y cada uno de los aspectos breve e incompletamente considerados han sido en su mayoría obstáculos insalvables para la completa y satisfactoria solución de los problemas de tipo penal que se han planteado. Si en este trabajo no se hacen o formulan preguntas de fondo, de la índole que sea, las cuales se sobreentienden, es debido a la sencilla razón de que el sustentante parte del supuesto que es este un trabajo de tipo académico y no una mesa acusadora facultad que en todo caso les compete a los afectados directamente, limitándonos a presentar un estado de cosas que no pueden subsistir por sí mismo por su naturaleza anormal, ilegal o irregular.

B).— Aspecto Penal.

Desde el punto de vista penal, y en relación directa con el presente inciso intentaremos la enumeración de algunas de las principales situaciones que se presentan en relación

al tema de las zonas urbanas y consecuentemente la problemática o de caracterización — por no ser objeto o requisito indispensable para los fines de este trabajo. Por tal motivo solo se indicarán en forma genérica las fuentes de donde dichos aspectos y problemas tienen su origen y cual es su situación relativa a la funcionalidad de algunos de nuestras instituciones, sean agrarias, penales o de diversa índole.

No creemos conveniente descender a los elementos secundarios como son el procedimiento de dotación, por ser el indicado, sus fases y los diferentes requisitos de carácter administrativo que deben llenarse a fin de obtener la adquisición de lotes urbanos, amén de no entrar a la serie de problemas que lleva consigo el procedimiento agrario, cosa que procuraremos tratar brevemente en el segundo inciso de este apartado.

Como fuentes de nuestra investigación señalaremos los ejidos denominados, San Felipe de Jesús Atzacualco, D. F., San Pedro Zacatenco, D. F. y otros en cuanto a este aspecto, otros relativos al administrativo que obviemos su mención.

Así pues nos limitaremos a indicar unos cuantos hechos, su trascendencia y su posible modificación sin pretender cambiar una situación que tiene carta de realidad y fatalismo en el agro mexicano.

De los actos analizados anteriormente en el inciso referente al aspecto administrativo y que son: (Cfr. pág. 63) según se confrontaron con las disposiciones de índole penal (sobre todo) no concuerda ninguno de ellos ni se tipifica delito especial alguno. Así: El Código, poniendo en duda que sus artículos relativos al capítulo de sanciones de índole penal, solo se refiere como ya repetidamente se ha dicho a responsabilidad de índole administrativa puesto que el mismo no determina que clase de responsabilidad es la que acarrea las faltas u omisiones mencionadas por el mismo.

Que en su artículo 341, se dice: Las autoridades y órganos agrarios. . . . y empleados. . . . que intervengan en la aplicación de este Código serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos del mismo. "Las violaciones que pueden cometerse y relativas al caso que nos ocupa son las que se pueden mencionar como: conclusión administrativa de entes agrarios, falta de probidad, abuso de autoridad, todos en diversos grados, y que evidentemente no trascienden el campo no solo administrativo sino aun el jerárquico, mismos que por la falta de pruebas no es posible demostrar, pero que de los mismos es posible patentizar su trascendencia en la práctica. Evidentemente no es este el momento oportuno para tratar de demostrar técnica y procesalmente la realización de una comprobación jurídica referente al caso que nos ocupa, existen en nuestra contra fuertes razones de que por un lado adolece el sistema dotatorio agrario mexicano y por otra la exigencia de que el problema del campo es derecho de las masas campesinas y por tanto se rige por principios diversos a los distintos estatutos de nuestro sistema jurídico. Dada esta situación el particular (sea este ejidatario, comunero, pequeño propietario, etc.) solo dispone condicionadamente de ciertos medios de tipo general para directamente defender su o sus derechos sino para obtener el reconocimiento a la petición que hace mediante el procedimiento adecuado agrario. Sigue diciendo el citado artículo: Quienes incurran en responsabilidad serán consignados a las autoridades competentes". En este supuesto si un funcionario incurre en responsabilidad (y se entiende esta administrativa), como es el caso que nos ocupa, puede ser que tal consignación sea o no procedente (dependiendo tal posibilidad evidentemente de las razones circunstanciales que motiven dicho acto, de mucha trascendencia en nuestro caso y medio); por el contrario si incurre en responsabilidad penal, dependerá igualmente de la autoridad administrativa agraria siempre que la tal responsabilidad esté directamente relacionada con la función administrativa: en la práctica y dados los casos analizados ninguno de los funcionarios relacionados con tales consignaciones,

que si las hubo, como lo son y fueron: ingenieros, comisionados especiales, agentes y — otros entes agrarios, etc., no fueron sancionados administrativa ni mucho menos penalmente; de lo cual se desprende que lo establecido por el Código es imperfecto y deficiente jurídicamente y por tanto inaplicable satisfactoriamente.

Lo que dispone el artículo 354 del mismo Código y siendo referente a la responsabilidad de comisariados ejidales, etc. tema tan trillado como intrascendente doctrinal y — prácticamente consideramos inoportuno por innecesario el hacer mención siquiera del — mismo.

Quizá en el siguiente artículo 357, esté la razón de nuestra crítica: "El Presidente — de la República expedirá los Reglamentos que fueran necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse conforme al artículo anterior (i.e. 356) (nosotros diríamos analógicamente, a todo el capítulo de sanciones, cosa que deja deficiente jurídicamente reglamentado el mismo en materia agraria) y establecerá las sanciones correspondientes". Es en este artículo donde se sitúa propiamente la finalidad de nuestro trabajo, los acota y omisiones a que hacemos mención en el inciso arriba mencionado, tienen cabida en esta deficiente reglamentación y la misma opinamos debe ser no de índole únicamente administrativa sino penal. Por tanto con marcada insistencia nos referimos a esta deficiencia y pugnamos por, no ya que se dice el o los mencionados reglamentos, sino — porque se reforme todo el capítulo de sanciones de dicho ordenamiento tomando en — cuenta la trascendencia práctica y social de los actos realizados.

Dice el art. 358: Las disposiciones de este Código no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales que serán aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios sancionado por ellos". Es obvio que las leyes penales son aplicables no solo en relación con este ordenamiento sino como todos los Códigos guardando el principio de especialidad en materia penal, quedando en el caso contrario prevalecte la aplicabilidad del Código Penal.

De la secuela seguida se desprende que el mencionado supuesto no incluye ni hace alusión y mucho menos comprende en su totalidad los actos, omisiones, hechos que se mencionan en lo que estimamos la médula del presente trabajo, y que a contrario de lo que dispone dicho artículo estos si son de índole agrario penal y no únicamente penal como lo dispone, esto en cuanto se refieren a elementos agrarios o íntimamente relacionados con los mismos. En este sentido estimamos que las disposiciones sancionatorias del mismo ordenamiento son meramente enunciativas y desprovistas de todo valor, en atención a las razones expuestas.

Del art. 358 que habla de la competencia de autoridades federales para conocer estas responsabilidades (diríamos imperfectas y de aquí también la especial configuración que el Ministerio Público Federal da a dichas denuncias fundadas (?) en los anteriores supuestos, como la dificultad para solucionarlos) cosa que preferimos tratar en la IV parte al hablar del M. Público Federal, autoridad competente en estos casos.

La acción popular en nuestro caso no tiene trascendencia precisamente porque nuestra problemática la trasciende y se sitúa en ámbitos superiores.

Lo anteriormente expuesto se refiere exclusivamente a las disposiciones del Código Agrario.

En relación a las disposiciones aplicables en materia agraria del Código Penal, podemos decir en principio que lo son todas o lo pueden ser (in genere, latu sensu).

Mas ya en un aspecto propiamente específico como lo es el nuestro no cabe evidentemente tal afirmación.

El tema a tratar en este aspecto evidentemente rebasa nuestra capacidad y nuestros exiguos conocimientos ya que para la exposición, análisis y formulación de conclusiones pertinentes se trataría propiamente de un tema de índole científico y rigurosamente académico por la sencilla razón de que la justificación de dicho estudio es únicamente la exposición de jurídica de los tipos aplicables, sus supuestos, la aplicación, etc. de los mismos.

No obstante tal inconveniente con los medios que disponemos trataremos de exponer brevemente los aspectos pertinentes a nuestro propósito. No aludimos ni aportamos documentación alguna o bibliografía, referente a este tema en vista de que este no es un tema tratado suficientemente; tal vez por esta misma razón se creará que es este un tema sin importancia jurídica y doctrinal, mas estimamos que tal consideración resta importancia y desvirtúa nuestro propósito, negando un hecho que por su repetición en la práctica y nivel social de los núcleos ejidales, mismo que hoy tiende a su completa y radical transformación en todos los órdenes, dañan y dejan desprotegidos algunos aspectos principales como son la estabilidad, la seguridad patrimonial individuales y colectivos.

De los datos recabados y de los casos y tipos mas usuales únicamente se presentaron los siguientes: el primero y más usual, de Despojo de Inmueble, y en casos, unido al mismo, el de Fraude en algunas de sus hipótesis; el segundo el de Falsificación de Documento, etc.

Ahora bien podemos afirmar sin lugar a dudas que aunque intentáramos un análisis específico y detallado sobre si existen o no algunos o varios de los tipos penales vigentes en el C. P., de índole no solo penal sino agraria, tropezaríamos con la realidad de que el mismo carece de un capítulo dedicado específicamente a la protección de lo que podemos llamar Patrimonio Agrario Ejidal; es de extrañar esta situación a pesar de que podría mos afirmarse que el mismo ya está debidamente protegido mediante la existencia de -- de otros tipos o por aplicación de los referentes en general al Patrimonio de las personas, etc. más creemos que esta inclusión pesa en muchas ocasiones de excesiva generalidad -- desvirtuando así la protección otorgada a dichos bienes. En este sentido somos partidarios de la especialidad de las leyes y no de su principio de generalidad y ya más directamente no de este sistema escrito hodierno sino de otro más particular y concreto que va más de acuerdo con nuestra ideosincracia y con nuestra realidad; si países que han alcanzado un alto desarrollo son partidarios de este último sistema y esto no porque sean de una procedencia u otra sino porque estos sistemas están más acordes con las realidades -- sociales y económicas circunstanciales; no vemos porque un país como es el nuestro no tenga los medios adecuados para obtener el progreso que tanto ha buscado; cuenta demasiado la aplicación de la ley en un país como el nuestro y es factor determinante para la obtención inmediata de un nivel superior de progreso: es esta otra gran causa de nuestro atraso.

En este aspecto pues abogamos porque se incluya en forma específica y técnicamente organizada la creación de tipos penales de índole agraria bajo el nombre de Delitos contra el Patrimonio Agrario Nacional, no obstante la complejidad de que adolece el mismo tanto desde el punto de vista jurídico como de otros aspectos.

Es este evidentemente un problema que solo tratamos de esbozar y que requiere estudio y meditación pero que consideramos de necesaria aplicación por muchas razones -- que por su amplitud no es oportuno señalar aquí.

3.— Principales problemas desde el punto de vista legal y práctico.

a).— El reglamento y el Código.

Según se indicó brevemente supra, son pocas las situaciones y también los aspectos que consideran ambos ordenamientos aquí haremos mención a los de mayor trascendencia práctica y que no han sido considerados por el reglamento en especial. De la simple lectura y apreciación que puede hacerse en relación a ésta materia se desprende que la mayoría de los Artículos de los ordenamientos que regulan el régimen de las zonas urbanas ejidales son principalmente de tipo procedimental técnico administrativo; refiriéndose sólo a algunos aspectos jurídicos de la adquisición, requisitos para la misma, y en general las condiciones en que la misma adquisición de solares urbanos tiene lugar como igualmente referentes al procedimiento que debe seguirse a fin de lograr tal obtención, éste tanto y principalmente en el reglamento como en forma general en el código sin hacer una alusión específica a la serie de circunstancias y problemas que brevemente trataremos de exponer, dada ésta circunstancia ésta parte es de suma importancia ya que las demás están íntimamente relacionadas con la misma y cada uno de los factores apuntados tiene una decisiva importancia ya sea en el aspecto histórico, en el de ordenación legislativa y administrativa interna como en relación con los elementos o aspectos colectivo o individual, comunal, etc.

Tomando en cuenta las circunstancias de que el presente tema es demasiado a nuestras posibilidades, sólo intentamos presentar en forma simple una comparación entre la realidad analizada y las disposiciones que comprenden los ordenamientos anteriormente aludidos.

Antes de entrar en el análisis comparativo propio de éste inciso; comentaremos algunos de los considerando que se exponen en el reglamento de zonas de urbanización de los ejidos —de 25 de marzo de 1954— y que por la similitud de la problemática que plantea con conexos con los tratados por éste trabajo.

En relación a las disposiciones que establece el Código Agrario no hablaremos exhaustivamente de las mismas por no ser de aplicación directa y principalmente porque — las mismas en su mayoría están suplidas por el ordenamiento relativo es decir por el reglamento a que nos referimos anteriormente.

En el apartado anterior hicimos una breve relación de los principales hechos que — constituyen un problema irresoluble desde muchos puntos de vista pero principalmente — desde el legal.

Para los efectos que nos proponemos bastará atender, en el análisis de éstos mismos hechos o actos a dos situaciones normativas a) Si los mismos son considerados por el Reglamento o por Código, e igualmente en que aspecto b) Si de acuerdo a los mismos sancionados en forma eficaz.

Igualmente para una mejor comprensión de la amplitud de éste mismo apartado debemos agregar la siguiente división en lo que respecta a su extensión: a) Análisis del Procedimiento y lineamientos jurídicos seguidos por el Código Agrario en su capítulo 4o. e igualmente por el reglamento de las zonas de urbanización de los Ejidos; b) comparación de las situaciones expuestas en el inciso anterior; c) breve crítica de los mismos.

..... Análisis del Procedimiento y lineamientos seguidos por ambos ordenamientos.

Tanto el uno como el otro hacen una exposición desordenada de la materia que tratan; no es sistemática la exposición ya que en el mismo Código se analizan indistintamen-

te tanto los requisitos generales para la adquisición de un lote tanto por Ejidatarios como por no Ejidatarios (Artículos 177 y 179 respectivamente) como otros y que son: los que señalan las obligaciones creadas con la obtención de dichos lotes por los mismos sujetos, la pérdida de dichos derechos sobre el solar urbano (arts. 182 y 183, la expedición de los títulos de propiedad por la autoridad competente como por último la condición general para la dotación de zona de urbanización (Arts. 175 y 76,) amén de otras circunstancias de menor importancia y conexas con las anteriores. En general es esta la división que hace el Código en relación a la dotación de zonas de urbanización a los Ejidos, igualmente se incluye la dotación de lotes urbanos ejidales a los distintos sujetos.

Evidentemente esta reglamentación dejó en la práctico mucho que desear y dando lugar a a una serie de problemas de tipo procedimental, nefasto y serie de consecuencias circunstanciales en relación con los siguientes elementos; con la distribución de lotes, con los órganos que intervienen y las que aun hoy en día provienen de la actual organización administrativa agraria, por enunciar solo algunas.

En relación al reglamento mismo que quería como se indica en sus considerandos — modificar las situaciones irregulares creadas con motivo de la errónea aplicación de las precarias disposiciones contenidas en el Código, la situación no cambió podemos decir en nada debido a la especial naturaleza y forma de reglamentación de las normas agrarias, hecho, que complica mas la configuración jurídica de esta rama del recho y pone de manifiesto la poca trascendencia que tiene y posee como sector Jurídico del derecho mexicano; su mínimo desarrollo técnico jurídico de que padece y mismo que se protege intereses que están sujetos a un centro de protección o imputación particular e individual sino que siendo lo contrario es un derecho impropio y de naturaleza intrínseca completa mismo que reduce la protección y efectividad de su norma a entes distintos a los que están destinados impidiendo de esta manera la debida protección de los intereses que supuestamente reglamenta. Esta circunstancia se agrava aún más, e igualmente demuestra la razón de tal deficiencia ya apuntada con el hecho ya de antiguo manifiesto y patente en todas y cada una de las cuestiones y rmas de nuestro derecho agrario, de la elaboración y reglamentación pseudojurídica que en nuestros medios agrarios suelen hacer gentes que conocen quizá demasiado de aspectos técnicos relacionados con dicha materia agraria pero que carecen por completo del rudimentario conocimiento técnico procedimental jurídico y de esto es lógico y consecuente suponer que desconocen los ámbitos en que pueden contradecirse los intereses particulares o de distinta índole como los medios de defensa de los mismos y de protección, su aplicabilidad práctica, sus cambios, sus modificaciones etc., sin referirnos por no ser éste nuestro tema a elementos que son propios de un estudio jurídico de los mismos. Así se da lugar con esta deficiencia a una serie de situaciones que de no proveerse técnica y normativamente perjudican demasiado a una institución como la nuestra dada la trascendencia de sus consecuencias.

El reglamento a excepción de los considerandos que aún hoy en día siguen vigentes — ya que los problemas que plantean subsisten (5, 6 y 7) es breve y como veremos más adelante no plantea ni da solución a una serie de situaciones reales y de hecho que se han presentado en dichas zonas mismas que no se han previsto y si se provieran enunciativa y abstractamente en la práctica subsisten como problemas insolubles desde todos los puntos de vista y principalmente del nuestro.

Enunciaremos brevemente la exposición que de los mismos artículos hace el Reglamento y como ya lo expresamos en relación con el Código solo aludiremos al contenido de los mismos para evitar repeticiones. Es cierto que el Reglamento considera un número mayor de situaciones de las que habfa tomado en cuenta el ordenamiento anterior, más —

fundadamente decimos que han quedado sin consideración suficiente no pocas situaciones importantes. Así con fundada razón podemos decir que en los medios profesionales la burocracia falta todavía mucho para que comprendan ampliamente la compleja realidad de nuestro agro y así se obtengan soluciones inmediatas a los problemas que del mismo se presentan.

Para nuestra consideración el citado reglamento podemos dividirlo en las siguientes partes, a saber: a).— De las dotaciones de zonas urbanas; b).— del procedimiento de dotación de solares urbanos; c).— De algunas atribuciones conferidas al DAAC, en relación con dichos solares; d).— De algunas prohibiciones — y de las cuales podemos decir que — no son necesariamente de naturaleza penal y ni mucho menos penal agraria.

Esta división está íntimamente ligada con la exposición de consideraciones que hace el mismo reglamento. No haremos una transcripción de todos o algunos de los artículos directamente relacionados con nuestra materia por haber sido ya expuestos anteriormente supra, sino que pasaremos de luego a la confrontación de algunos de los principales aspectos analizados.

Dentro de los requisitos previos que exigen los citados ordenamientos se encuentran los siguientes y que se refieren propiamente a los solares urbanos, tema de nuestra problemática:

- 1).— El pago de un precio.
- 2).— La construcción en el mismo solar.
- 3).— La ocupación del mismo.
- 4).— El no abandono, (durante 4 años desde la fecha en que se haya tomado posesión del solar) (Arts. 179, 181, del C. A.)

Ahora bien en la realidad y casos analizados se presentaron los siguientes hechos mismos que siendo irregulares no concuerdan típicamente con los establecidos por ambos ordenamientos:

1.— Los actos y hechos de cesión, donación, traspaso, (hereditarios, etc.) y simple consentimiento, irregulares.

Creemos conveniente el hacer una aclaración sobre el calificativo dado a los mismos, dando por tal motivo la definición que el Diccionario de la Lengua entiende por Irregular:

Por tanto en relación a estos actos y hechos realizados en dichas zonas son aquellos que se realizan desvirtuando o modificando parcialmente todas o algunas de las características o finalidades propias a los mismos, mismas que afectan directamente el régimen a que están sujetos.

Haremos un breve análisis de los artículos que aluden a dichos actos y hechos como a los que se refieren a su funcionamiento y demás requisitos, etc.

Es en el Reglamento donde se consideran algunos de las hipótesis consideradas en relación do dichos actos como son los arts. 14, 15; únicos que se refieren a los mencionados supuestos.

El único que hace referencia pero de modo muy limitado es el art. 14 del mismo Reglamento que dice: "Se entenderá que el poseedor cumple con sus obligaciones de habitar el solar cuando viva en el de modo normal, considerándose como avencidado en el lugar. - En caso de que el poseedor lo abandone, no perderá sus derechos si su familia continúa —

habitándolo interrumpidamente hasta cumplir los cuatro años". Ahora bien los actos a que haremos mención tienen lugar a propósito del cumplimiento de obligaciones impuestas a todo adquirente de solar urbano. Es evidente que aludimos a una serie de aplicación y ejecución del derecho agrario, amen de otras circunstancias. Con propiedad el problema se presenta con los hechos de la Ocupación y posesión de solares por terceros, esto con diversas formas, como la de representante o gestor ya sea del solicitante o de otras personas que intervienen en dichas zonas; o con la sola razón de su dicho.

El artículo mencionado da lugar a una serie de situaciones posesorias y de hecho — que por notificarse se quedan sin control.

De otra parte tales situaciones (y que son en su mayoría las que en estos incisos se mencionan) según el Reglamento son como las califica: "nulas de pleno derecho", mas esta caracterización es por si misma ineficaz para solucionar no solo el problema específico que pueda considerarse, sino que ni aun tiene los medios suficientes para proteger y hacer efectiva tal nulidad, debido a las deficiencias y falta normación técnica de esta rama jurídica.

Se entiende que el problema habitacional y su conexo, el ocupacional es en nuestro medio una constante vital sin la cual ninguna de nuestros semejantes, y sobre todo en nuestro país, pueda subsistir, no se diga, progresar u obtener otros fines. De ahí la necesidad de una mejor reglamentación más completa y acorde con la realidad, evitando — con esto soluciones jurídicas y sobre todo perjudiciales para los sujetos intervinientes.

Igualmente es evidente que si el citado Reglamento considera nulo cualquier acto realizado en contravención del mismo, o a lo dispuesto en sus artículos 11 y 12, también lo es que en intrínsecamente encierran una contradicción no solo normativa sino de otras índoles: práctica, tipificativa, etc. y por tanto resulta inútil, y esto se demuestra con el estado que guardan la mayoría de las zonas de urbanización de los ejidos, el incluir tales artículos; quedando sin solución no solo jurídica que es la mas importante, sino económica, social, etc. los problemas que se originan con dichas situaciones creadas al amparo del citado reglamento.

1.— No se determina en su totalidad posible los actos o hechos que se realizan o tienen lugar, y en contra de lo dispuesto por mencionados ordenamiento que este solo determina alguno o algunos en las hipótesis que plantea. La evidencia de realización de los actos y elementos que enunciamos está patentizada en cada uno de los expedientes administrativos que analizamos en relación a esta problemática.

Como se nota esta exposición presenta un nuevo planteamiento intimamente relacionado con el nuestro, y que es el de tipo penal y legislativo, en el sentido de que es necesaria una legislación penal agraria especial a fin de que las modificaciones o reformas que se hagan a los ordenamientos comentados, tengan la eficacia deseada.

Dejando para la última parte una exposición breve y concisa relativa al tema y — planteamiento anterior, presentaremos otros de los hechos y actos que tienen lugar a propósito de esta problemática.

2.— El hecho de la no tipificación de hechos o actos que en sí, material o intencionalmente facilitan, motivan, etc. la realización de actos propiamente delictuosos con — marcadas características de índole agraria.

A este respecto los ordenamientos vigentes no son nada explícitos en la determina

ción de cada uno de sus artículos, exigencia que debe cubrirse debido a la importancia de la materia que norma, así hablando tanto de los sujetos que intervienen: (art. 17 de U.Z.U.). Las autoridades agrarias consignarán tanto a los empleados como a los campesinos que incurran en falsedad, alterando dolosamente los hechos o documentos con el propósito de ilegalmente, reconocer o desconocer derechos sobre solares urbanos", son pocas las hipótesis consideradas y estas desde un punto de vista netamente legal, siendo que en el aspecto que tratamos se habla precisamente de otro distinto, i. e. el real y práctico. Igualmente el Código Agrario determina en su Capítulo de Sanciones, art. 358, las disposiciones de este Código, no restringen ni modifican el alcance de las leyes penales que serán aplicables a cualquier hecho u omisión de los funcionarios y empleados agrarios, sancionados por ellas". Igualmente los artículos que hacen mención a esta situación tratada son: "El Presidente de la República expedirá los reglamentos que fueren necesarios para definir los actos u omisiones que deban castigarse conforme al artículo anterior y establecerá las sanciones correspondientes". (Se refiere dicho artículo a la privación o inhabilitación de comisariados ejidales cuando sin resolución presidencial priven total o parcialmente, o temporalmente de algunos derechos a ejidatarios, sancionándolos con pena de 3 meses a 3 años de prisión). Por último determina el artículo 341, del mismo ordenamiento: Las autoridades y órganos agrarios y los empleados que intervienen o intervengan en la aplicación de este Código, serán responsables por las violaciones que cometan a los preceptos del mismo. (Que clase de responsabilidad es ésta? - Evidentemente no es la que exige la naturaleza de los problemas plantados por nuestra problemática, sino más bien puede entenderse según la interpretación general del Código, que es de índole administrativa aun cuando en el párrafo siguiente quiera o pueda interpretarse lo contrario). Quienes incurran en responsabilidad (?) serán consignados a las autoridades competentes (son procedentes desde todos los puntos de vista estas consignaciones? -aquí se entendería que tal consignación es de índole penal pero tal determinación no está lo suficientemente explícita para que de acuerdo a la índole general del Código pueda fundadamente afirmarse que así sea) y se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan sin perjuicio de que sean sancionados conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. (En este aspecto es demasiado rigurosa y exigente la Ley Agraria, casi diríamos peca de omnipotencia ya que incluye en su hipótesis que implican la ordenación y reglamentación de las mismas de aplicación mediante estatutos independientes; es evidente que abarca demasiados campos y ninguno de los mismos quedó debidamente satisfecho como lo ha demostrado su casual y nunca repetida práctica y aplicación; aquí volvemos hacer hincapié en el sentido de que es necesaria una nueva norma especial de la rama jurídica agraria sobre todo en este aspecto).

3.— Las deficiencias administrativas y de simple trámite que propician situaciones reales y que en algunos casos delictivas no reglamentadas típicamente o que dan lugar a denuncias ante autoridades penales. Es notoria esta situación en nuestro medio agrario y lo único que tratamos es de hacerla manifiesta una vez aclarando que no tiene ninguna solución práctica en su aspecto legal; por tal situación crea problemas de índole administrativo y en muchos casos agrava y complica los aspectos problemáticos apuntados.

Tanto en el Código como en el Reglamento que comentamos no se prevén tales situaciones en forma satisfactoria, fenómeno que conduce a la problemática planteada. En relación con este último se entiende que se aplican las disposiciones de el Código, disponiéndose únicamente: "Las autoridades agrarias consignarán tanto a los empleados. . . . que incurran en falsedad, alterando dolosamente los hechos o documentos con el propósi-

to de ilegalmente, reconocer o desconocer derechos sobre solares urbanos". (Art. 17, - R. Z. U. E.) Como se ve es insuficiente el campo de aplicación hipotética que considera el mencionado reglamento ya que la actividad que motiva las zonas urbanas es muy variada y evidentemente no puede reducirse únicamente como lo afirma el artículo — transcrito a la falta de probidad relativa a actos o hechos relacionados con derechos sobre solares.

Por su parte el Código únicamente menciona: "Se concede acción popular (cuál es la eficacia de este medio tan democrático pero tan inútil?) para denunciar ante el Presidente de la República y ante el Jefe del D. A. todos los actos u omisiones de funcionarios (?) y empleados agrarios que conforme a este Código y sus reglamentos sean causa de responsabilidad". Según lo dice este artículo en su último párrafo en relación con el reglamento de las Zonas de Urbanización no existe ninguna responsabilidad ya que en primer lugar esta no existe según se ve en el mismo, y en segundo lugar si existiera sería de una naturaleza netamente administrativa y por ningún concepto de índole penal y — otra. Esto se complementa con lo que dispone igualmente el artículo 341 que ya comentamos anteriormente pero que consideramos infructuoso repetir por la ineficacia del contenido en disposiciones.

4.— El cumplimiento parcial de uno o algunos de los requisitos exigidos por ambos ordenamientos y que dan lugar a la posesión irregular, mérita como lo son la entrega de numerario, la construcción, el vecinamiento temporal, la posesión precaria y de hecho, etc.

Este punto es una reunión completa de los requisitos anteriormente exigidos y — apuntados en los primeros artículos de dichos ordenamientos. Debido a la simplicidad — enunciativa de los mismos y falta de técnica jurídica en su reglamentación no tienen ninguna aplicación práctica ni regulación y de ahí su desvirtuación en las situaciones reales en que tiene lugar.

No es suficiente para una completa normación el nombrar como lo hacen los artículos los relativos tanto del código como del Reglamento, con señalar primero, los requisitos — para obtener la posesión (art. 177, 179 del Código Agrario) ni tampoco a los que se hace mención en el Reglamento (arts. 6, 7, etc.) relativos a la inspección que deberá efectuarse anualmente para conocer el estado de dichos solares, si han llenado los pocos requisitos exigidos o si por el contrario ha cambiado su situación legal como de hecho. De otra parte el Derecho Agrario en general no dispone de los medios jurídicos suficientes para proteger una situación contraria a lo dispuesto en esta materia, y como ya se dijo en otro párrafo, los mismos derechos del ejidatario en primer lugar, y del adquirente en segundo — tampoco están debidamente reglamentados en ambos ordenamientos para que pueda hablarse de ellos jurídica y técnicamente con propiedad. En relación a esto podemos afirmar con razón que con lo único que cuenta en muchas de sus ramas e igualmente en este aspecto, es la influencia excesiva que tiene en su guarda y control la autoridad administrativa que lo aplica.

En este sentido el derecho agrario es una normación jurídica que regula bienes sujetos a un régimen sui generis, al igual que las relaciones a que da lugar, como también las de los sujetos intervinientes, etc. y en los cuales predomina el elemento objetivo principalmente i.e. el patrimonial sobre el subjetivo, dada la precaria evolución de este último en nuestro medio agrario, y de ahí también su complejidad y la imposibilidad de sujetarlo a su propio régimen por ser insuficiente e ineficaz, y en muchos casos contradictorio e incompleto principalmente normativamente.

Con la brevedad que amerita la presente problemática enunciamos las siguientes situaciones que a juicio nuestro problematizan esta rama del derecho agrario, sin entrar en —

minuciosos detalles debido a su amplitud.

5.— Las situaciones de índole política o representativa etc. que propician, facilitan etc. el nacimiento ilícito de derechos supuestamente ejidales sobre solares y terrenos urbanos y dan lugar a denuncias penales imperfectas.

De este aspecto los ordenamientos multicitados tratan en un sentido muy lato, como ya lo indicamos anteriormente. Obviamos transcribir los pocos artículos que se refieren a este aspecto por ser pocos el único caso que merece una relativa mención es el relativo al supuesto que habla el artículo 17 del Reglamento citado y que se refiere al caso de falsedad en que pueden o incurran tanto los empleados como los campesinos, — mismo que configura un delito de falsedad que es propiamente ajeno al caso y situaciones comentadas. De otra parte además del nocivo efecto de tales actuaciones por los sujetos que se mencionan, no existe ninguna disposición que pueda evitar su intervención y las normas penales no alcanzan a sancionar simples faltas de índole administrativa según claro está el Código Agrario en caso de que se tipificaran, caso muy remoto, pero — que por su importancia y trascendencia social y política pueden ser consideradas como típicos delitos si desearamos realmente sacar al agro de la situación en que ya de siglos — se encuentra. Esta es una exigencia propia del progreso y evidentemente no encuadra en las medidas conservadoras que en muchas ocasiones privan en relación a los cambios o reformas esenciales a ciertos ordenamientos de vital importancia para la vida del país. Este es un hecho que siempre tiene lugar en toda reforma o aplicación de una ley mexicana: es difícil cambiar la indosincrasia tanto del mexicano como de sus instituciones, ya sea — esta adquirida o congénita: el principal problema de México

Estas situaciones se refieren a sujetos ajenos tanto a los medios rurales como a las — mismas zonas urbanas ejidales y van desde, diputados, delegados agrarios, delegados bancarios, jefes de zona, jefes de organización agraria, etc.

Del análisis realizado se desprende que todas estas figuras y otras que se suponen — han intervenido, y dada la situación de las mismas zonas siguen interviniendo aun con el consentimiento o sin el de los mismos ejidatarios. Problemas y causas estos que en la mayoría de las zonas urbanas el conflicto no se presenta debido a la existencia de acuerdos expresos entre los mismos ejidatarios, órganos representativos de estos y fraccionadores o compradores, extranjeros etc.; es evidente que lo único que se presenta como casos críticos, motivo de este trabajo y de muchas denuncias penales incompletas o imperfectas, — es un número muy reducido en comparación a la realidad misma que no captan en su totalidad los ordenamientos vigentes ya que pretenden normarla.

6.— La adquisición, posesión, detentación, etc. de solares urbanos y los problemas — conexos derivados de tales hechos (personales, colectivos, de grupo etc.) originados como efecto del problema demográfico y demás problemas afines: Vivienda, laboral, de subsistencia, etc.

Es este otro de los principales aspectos de esta problemática. Sin pretender ser peritos en la materia ni dar una explicación estadística o técnico-económica, afirmamos que es notoria la existencia del mismo en este medio i. e. rural urbano ejidal.

En un principio puede afirmarse que los ordenamientos no hacen ninguna alusión expresa a esta causal, es evidente que es esta una omisión crasa y que sitúa a los mismos ordenamientos de simple trámite como antes se indicó pero faltos de todo contenido socio-económico. El único artículo que vagamente alude a estas situaciones dice: La magnitud de la zona de urbanización se determinará conforme a las necesidades reales del momento (el mismo reglamento no determina que entienda por las mismas y se deja a la dis-

crecionalidad de la autoridad administrativa agraria la determinación de las mismas, las que no son evidentemente las personales, colectivas propias del ejido, como aparece en los expedientes analizados y mismos que han tardado años en tramitarse al menos parcialmente; es más podemos afirmar que son estas las que menos se toman en cuenta para la creación de dichas zonas, ya que si así fuera otra sería la realidad evolutiva de las mismas en que se constituya, y previendo, en forma prudente, su futuro crecimiento. - (Es claro que obviamos todo comentario a este flamante párrafo no porque no se lo merezca sino al contrario porque sería demasiado de acuerdo y dada la actual problemática, todavía alabar párrafos que de valor solo tienen su benevolente exposición pero que están carentes de todo contenido aplicativo positivo). En la resolución presidencial respectiva (misma que en la mayoría de los ejidos que han sido dotados es lo único que se otorga, no así los títulos de propiedad de los mismos solares y que dan lugar, esta carencia a la serie de problemas que brevemente se apuntan), debería fijarse con exactitud la superficie y urbanización de la misma. (Seríamos de la opinión de que tal resolución no debería ser otorgada por el Presidente sino por un cuerpo especial administrativo designado a este efecto, evitando la serie de problemas de tipo burocrático y además de que no existe razón para se complique más el presidencialismo tan nocivo en muchos aspectos). (art. 2, R. Z. U. E.).

Igualmente dispone el Reglamento: Será indispensable, en todo caso, justificar la necesidad real y efectiva de constituir la zona de urbanización (respecto, hay muchas situaciones y en general todas son contrarias a la finalidad propia del reglamento; se constituyen por la exigencia de crecimiento urbano tan notorio en nuestras principales ciudades del país y como efecto de la emigración de las masas campesinas a los centros urbanos; además hoy en día, esto es, las disposiciones del mismo reglamento son de hace aproximadamente 10 años, mismos en los cuales aún la esencia misma estructural de los ejidos ha cambiado totalmente debido al proceso evolutivo que padece la sociedad mexicana, son demasiado simplistas para poder determinar completamente esa misma estructura; otras veces teniendo como base ese mismo crecimiento, se constituyen por colusión de comisariados u órganos representativos locales y federales con fraccionadores, terceros, etc. a fin de irregularizar aún más la situación a que están sujetas las mismas zonas, desquiciándolas de su régimen y estructura y colocándolas en regímenes distintos, ya sea reales o personales, etc.) para satisfacer necesidades propias de los campesinos (a este respecto hay mucho que decir, pero principalmente que esa era la anterior costumbre, hoy, es lo que menos se toma en cuenta, o si acaso como simple requisito de existencia provisional a fin de que otorgue dicha zona pero no como finalidad propia de la misma; debido a esa todavía vigente y ancestral diminutio congénita el otorgamiento está condicionado a la exigencia de un simple requisito pero en realidad la fuerza que produce el mismo no es debido a la naturaleza de las mismas necesidades, (así el progreso en este sentido será dado, planificado y pagado por los altos sectores socio políticos, mas propiamente no se progresará strictu sensu sino persistirá, de seguir vigente esta situación, el paternalismo institucionalizado y según las nuevas y criollas tendencias de nuestra vida nacional los sectores bajos estarán condenados todavía por mucho tiempo a esa degradación congénita).

Es esta una exigencia presentada y tendiente a una modificación radical no solo del citado reglamento sino de las leyes agrarias en general. Y por tanto no es posible que ordenamientos que rigieron y aún persisten, deban subsistir ante una realidad con mayores exigencias de las que norman o consideran los mismos, y estas sobre todo de índole social, a pesar del progreso alcanzado por los bajos sectores de nuestros medios rural campe-

sino y semiurbano,

7.— La colusión de órganos (no autoridades) agrarias y ejidales y entes representativos etc. que da efecto a la comisión de actos o situaciones ilícitas e irregulares no tipificadas adecuadamente en materia agraria penal y que por tanto supletoriamente dan lugar a denuncias penales.

Este punto aunque desde algunos aspectos es suficientemente crítico y delicado, — además que igualmente ha sido tratado con demasiada insistencia en algunos trabajos de graduación, no deja de hacerse patente en este campo de nuestra problemática.

Por último podemos concluir en atención a lo anteriormente expuesto, que propiamente la problemática tratada se sitúa y comprende en los siguientes puntos:

1).— Falta de protección jurídica eficiente a los deficientes y precarias situaciones de los titulares de solares urbanos.

2).— Deficiencia normativa en los ordenamientos vigentes para hacer efectivo el — punto anterior.

3).— Deficiencia normativa administrativa para perfeccionar la serie de actos y hechos que se presentan en relación con la posesión de los mismos solares.

4).— Deficiencia normativo penal para proteger y evitar las deficiencias sancionatorias de los ordenamientos vigentes (que son nulos en este aspecto). No pudiendo intervenir la autoridad penal directa y adecuadamente por falta de elementos tipológicos agrario penales..

8.— Las situaciones irregulares originadas por la compra de terrenos ejidales, urbanos, etc., realizadas por fraccionadores e interpositas personas en beneficio de extranjeros, etc. y otros entes y la no presentación ni declaración problemática debido a la completa satisfacción económica de los vendedores.

9.— Otro dato es el relativo a las deficiencias sancionatorias y coercitivas de nuestros ordenamientos y organización gubernamental para cumplir eficazmente los mandatos de autoridad pero principalmente los de índole penal agrario.

No deseamos agregar más de lo que extensamente se ha dicho y comentado limitán nos únicamente mencionar este hecho indicando que la configuración que del mismo se hace difiere de la presentación que se menciona dada la complejidad de la problemática apuntada. En otro de los incisos se considerará un poco más extensamente el tema referente a estos hechos y conductas desde su punto de vista agrario penal.

BREVE COMENTARIO A LA LEY DE PLANEACION Y URBANIZACION DEL ESTADO DE JALISCO.

La finalidad de la exposición que de la misma ley se hace es la de presentar brevemente los propósitos que la misma encierra en su articulado como también la serie de órganos que se establecen para llevar a cabo los mismos así como el espíritu que determina la creación de la misma Ley y no dejando de aludir a otras características que son propios a todo ordenamiento y las cuales obviaamos dada la finalidad de éste nuestro trabajo.

Desafortunadamente contamos con los elementos necesarios para llevar a cabo un estudio lo más completo y extenso, como lo son los proyectos de Ley, exposición de motivo etc., no obstante ésta razonable deficiencia con los medios de que disponemos, intentamos la exposición de algunas consideraciones relativas a la misma Ley y las cuales guardan una relación directa con la solución, planteamiento y demás elementos, de algunos de los problemas tratados en el presente trabajo.

Hechas éstas breves consideraciones pasaremos al análisis de algunos de los artículos como lo son los siguientes :

La presente Ley determina dentro del capitulado referente a las Disposiciones Generales las finalidades propias de la misma y que son: Se declara de utilidad pública la planeación y urbanización de todas las ciudades y poblaciones del Estado y zonas sub-urbanas, así como las obras y mejoras que deban realizarse. . . . lo mismo que las expropiaciones de bienes de propiedad privada necesarias". (Art. 1o.). De ésto se desprende que el criterio que regula y determina los dos objetos fundamentales que son la planeación y la urbanización éstas en su acepción netamente técnicas urbanísticas, están regidas por el principio ya de mucho vigente en México de la utilidad pública.

Dentro de éstos dos grandes aspectos anteriormente aludidos la misma Ley comprende, aquí destacaremos las principales fracciones que tienen una íntima relación con nuestro problema, aunque ésta parte sea meramente expositiva, las siguientes formas de realización: a).— La formulación y aplicación de un plano regulador. . . . en todas las poblaciones del estado, que comprende la delimitación de zonas sub-urbanas cuyos problemas urbanísticos estén íntimamente ligados al desarrollo de la población correspondiente. De la transcripción de ésta fracción se deduce que es de suma importancia ya sea desde el aspecto técnico como de otros la creación de dicho plano regulador y que del mismo se deducen y en él están comprendidos toda actividad que vaya a ser realizada por los órganos que la misma Ley señala en beneficio y solución de los problemas urbanos y sub-urbanos que afecten a las distintas poblaciones; dentro de ésa actividad a que aludimos y sobre todo de los trabajos que de acuerdo con dicho plano se realizan, están los siguientes: apertura de nuevas vías públicas, creación de plazas, parques, campos deportivos, reservas forestales y cordones de defensa etc.; ejecución de obras relativas a nuevos servicios públicos estatales y municipales así como el mejoramiento de los ya existentes relativos al saneamiento, abastecimiento, instalación de redes y distribución de agua, etc. y demás obras de utilidad pública comprendidas tanto en ésta como en la anterior fracción; coordinación y colaboración en la asesoría técnica con los ayuntamientos respectivos así como en la planeación de Obras Públicas municipales (tal actividad se lleva a cabo mediante la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado; por último se considera; cualesquiera otras actividades, obras, servicios y reglamentaciones tendientes a la integración y mejoramiento de las poblaciones de la Entidad como unidades urbanas.

Se desprende que el criterio que norma en éste aspecto de disposiciones generales es el técnico urbanístico en su acepción científica.

Al hablar de los órganos que realizarán los distintos trabajos enumerados anteriormente la Ley determina los siguientes según el nivel de ejecución de dichas obras:

- 1.— La Junta General de Planeación y Organización.
- 2.— Los Ayuntamientos en relación a las Obras que se ejecuten en sus respectivas — comprensiones territoriales.
- 3.— Los consejos de Colaboración Municipales.
- 4.— La comisión de planeación de la costa de Jalisco. (Art. 4o. Cap. II).

Al tratar de éstos órganos sólo nos detendremos por su importancia a los referentes en el primer inciso y el tercero los mismos que por su importancia y caracterización pueden darnos la pauta en unión del órgano comprendido en el tercer inciso, de la intervención y naturaleza de ésta, con que interviene en los problemas social y urbanos que están sujetos a su competencia.

En cuanto al primero afirma la presente Ley que "es un Organismo Público descentralizado, con personalidad jurídica propia y capacidad para decidir, y contratar en materias propias de su competencia, pudiendo comparecer ante toda clase de Autoridades -- Federales estatales o municipales". (Art. 5o.).

En cuanto a la integración de la misma se patentiza igualmente que estará formada -- como se verá a continuación por los representantes de las principales fuerzas de la capital del Estado es decir: por el Gobernador o su Representante; por los representantes de los siguientes organismos: de la Cámara Nacional de Comercio, y de la Cámara de Industrias Especializadas de la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción; de las asociaciones: de Arquitectos, de Ingeniero y de Arquitectos; del Centro Bancario -- Local, etc. (Art. 6o. Inc. G. y Sigs.) que por ser numerosas obviamos su enumeración y -- que demuestran la afirmación anteriormente formulada.

En cuanto a las atribuciones del primer órgano se determina y dentro de las principales podemos señalar las siguientes además de la advertencia de que siendo éste el principal órgano estatal en materia de urbanización y consecuentemente de planeación de la misma, a él están sujetas todas las obras en cuanto a su realización de la índole que se trata ya sea mediante los actos de coordinación, autorización, supervisión, ratificación etc. que en relación a las Obras que deban efectuarse o se realicen dentro del estado, siendo -- por tanto el órgano máximo en cuanto a la aplicación de ésta Ley; de las mencionadas -- atribuciones señalaremos unas cuantas de las numerosas que tienen encomendadas; no -- sin antes mencionar la característica de tales atribuciones, siendo ésta de diversa índole -- entre los diversos organismos esto es Ayuntamientos, Consejos y también en relación a -- las Autoridades de las que depende jerárquicamente el mencionado órgano.

Atribuciones: de coordinación en la planeación y ejecución de la urbanización; de -- iniciativa en materia de Obras y Servicios Públicos; de estudio, realización y dictamina-- -- ción sobre la conveniencia de obras proyectadas en cualquier población del estado la ini-- -- ciativa de los distintos órganos; de procurar el funcionamiento normal en todo Municipio de los consejos de colaboración; de dirección de levantamiento de los planos reguladores; de asesoramiento a los distintos órganos tanto en materias o aspectos técnicos como jur-- -- dicos concernientes a las mismas; de supervisión administrativa y técnica en lo que como órgano principal le encomienda la presente Ley, ésta es de Auditoría y Supervisión técni-- -- co jurídica y administrativa. (Art. 7o. y fracciones).

En cuanto a la organización y funcionamiento interno de dicho órgano creemos oportuno no hacer mención ya que por no ser objeto del presente comentario consideramos es normal a todas las organizaciones de este tipo mediante el sistema de representación por sectores o grupos y de acuerdo a las estipulaciones que se hagan en los respectivos estatutos.

Siguiendo nuestro comentario expositivo como lo señala la misma Ley la realización de cualquier trabajo de los enunciados en la misma se realizará mediante los sistemas, como se dice, de imposición y de cooperación. El primero de éstos sigue el sistema, como su nombre lo indica fiscal de imposición i.e. mediante la grabación del impuesto predial y su correspondiente plusvalía adicional sobre el que recaen el monto de la operación y obras realizadas y el cual es amortizado en un plazo más o menos largo según el monto del capital invertido; el segundo se lleva a cabo y directamente con la colaboración y dirección la primera de los Ayuntamientos y la segunda de los Consejos Municipales de colaboración, mediante el sistema que se indica y que consiste en una forma privada de realización misma que trae aparejada las obligaciones propias y concernientes a la proyección, tramitación, autorización, ejecución de las mismas, siendo el órgano aludido responsable en todos aspectos en relación a sus miembros como a las terceras personas con quien contrata.

Por ser ésta figura de mayor importancia para nuestro comentario hablaremos brevemente de sus funciones, organización y de las obras que se le tienen encomendadas.

En cuanto a las obras que se le tienen realizadas o que le compete realizar se habla de las siguientes: de la pavimentación general de las poblaciones y ciudades del Estado de Jalisco, ésta de acuerdo a los estudios que haga el consejo de colaboración municipal, y con la exigencia y obligatoriedad en ciertos casos de que no se pueden pavimentar ninguna calle hasta que hayan quedado concluidas las obras de las redes de agua y drenaje, etc.; de electrificación de zonas urbanas tanto para usos domésticos como industriales; de construcción de instalaciones para servicios de agua y alcantarillado y de embanquetado, etc. (Art. 58 y fracciones).

Al igual que los otros órganos de que se habló anteriormente, éste también adopta la forma de un organismo de representación y coordinación, específicamente, de la iniciativa privada, para colaborar con las autoridades municipales en lo relativo en servicios y obras de la misma índole o intermunicipal bajo el sistema que se comenta (Art. 60).

Igualmente se le caracteriza a este órgano como institución pública dotada de personalidad jurídica propia y capacidad legal para realizar todos los actos jurídicos necesarios en las materias propias que se le encomiendan. (Art. 61).

Dado que la definición del mismo órgano se dijo que era un representante de la iniciativa privada su configuración estructural interna está formada por los siguientes elementos, tomaremos el caso típico que el de la capital del estado para dar una idea apropiada de lo que deben ser los demás consejos en los distintos municipios del estado, en relación a ésta se dice que estará formado por: el Presidente Municipal, el Regidor de Obras Públicas el Director General de Planeación y Servicios Urbanos de Obras Públicas; representantes de las distintas cámaras: de Comercio y de la Industria de la Construcción; de las distintas Asociaciones de Ingenieros y Arquitectos, de los Clubs del Centro Bancario y de otras organizaciones de menor importancia. (Art. 62 fracc. e invs.)

Al hablar de las atribuciones que por la presente Ley le son conferidas a los Consejos de Colaboración Municipales, la misma en uno de sus artículos señala las siguientes :

a).— De representación específica de los intereses de las fuerzas vivas del Municipio, cuya cooperación es necesaria para realizar obras de fomento urbano.

b).— De promoción y organización en relación a la cooperación de particulares o autoridades municipales en materia de obras y servicios de fomento urbano.

c).— De gestión ante autoridades federales y estatales como de instituciones y personas morales de la ayuda relacionada con dichas obras.

d).— De iniciación de los estudios y ejecución, realización de obras

e).— De suscripción de contratos necesarios para la realización de obras y servicios — aludidos.

f).— De efectuar con el auxilio de autoridades hacendarias, municipales o estatales, -- la recaudación, guarda e inversión de los fondos destinados a las mismas obras o servicios aludidos (art. 72 y fracs.).

Además de que tiene otras atribuciones de menor importancia como lo son las que -- se refieren a la organización interna de los mismos Consejos, como también la que se refieren a la actividad conexa realizada por los mismos y que son de índole secundaria, como son: la formulación, expedición de bases y convocatorias, emisión de dictámen sobre los estudios sujetos a su consideración, etc.

Para nuestro propósito conviene destacar la facultad que tiene tanto los miembros -- del Consejo como los propietarios de fincas urbanas según las condiciones que determina el artículo siguiente (73) "Podrán promover las obras de utilidad social, mediante el sistema de cooperación, tanto los propietarios de inmuebles de la zona beneficiada cuando representan un 25 % como mínimo, como cualquiera de los miembros del Consejo de Colaboración, a fin de que de acuerdo con las normas que esta ley establece, puedan realizar se oportunamente.

Para terminar este breve tema expositivo, solo nos resta señalar algunos de los artículos que determinan aún más la naturaleza y características de estos Consejos; ya que de lo anteriormente expuesto puede deducirse que son entes creados con una normación de índole privatista y según el criterio capitalista de la autosuficiencia individual, etc.; así se de termina y dispone que en la Junta a que se citara a los propietarios de fincas afectadas o beneficiadas con las obras que deban realizarse, estos tendrán en forma amplia el derecho de discutir los estudios, proyectos, etc.; el costo de los mismos, los precios de obras, las -- cuotas proporcionales, etc., así como todo aquello que a su derecho convenga en relación a los puntos expresados". (Art. 87).

La presente Ley en los últimos de sus capítulos determina las siguientes actividades: Procedimiento de Consejos ante los cooperadores, y en el cual está incluido el artículo anteriormente transcrito, base para el señalamiento de cuotas de cooperación así como de su recaudación, en el último de los capítulos, se habla igualmente de la ejecución de obras -- realizadas por el presente sistema de cooperación cuando se localicen en jurisdicción territorial de dos o más Municipios; creíamos era de importancia el comentar lo perceptuado -- por dicho capítulo pero en vista de que la normación que del mismo se hace no varía en -- nada el sistema general adoptado por la misma Ley, i. e. en la misma hipótesis de creación de obras o servicios por el sistema de cooperación, con los estudios proyectos, dictámenes previamente requeridos, etc. y demás elementos a que aludimos brevemente en párrafos anteriores, y con la sola aportación o consideración del supuesto de que dichas obras o servi-

cios sean construídos en perímetros territoriales de dos o más Municipios. Tal supuesto no aporta, a nuestro propósito ningún elemento digno de consideración ya que desde — ningún punto de vista se plantea una nueva consideración, así por vía de ejemplo, se indica que los trámites, proyectos y demás elementos requeridos para la creación de las supuestas obras o servicios, pueden hacerse ya sea separada o mancomunadamente por los Municipios interesados o por su Concejos. (Art. 114), etc. pero en todo se sigue el sistema señalado anteriormente.

Réstanos por último presentar un breve comentario crítico en relación con los temas expuestos y con otros puntos que son de interés a nuestro propósito, ya que representa esta ley una aportación de gran valor para la solución de los problemas urbanos ejidales, mediante la aplicación de algunas de sus disposiciones.

B).— Juicio crítico en relación a las zonas urbano ejidales.

Una vez expuesto imperfectamente las finalidades de la presente ley, vista la integración de sus órganos y formas de ejecución de las obras y servicios de distinta índole urbanística que se mencionan y demás elementos relacionados con dicha normación, haremos un comentario a la luz de la realidad rural campesina y sobre todo urbano ejidal, con los datos de que disponemos.

Sería de gran utilidad para el desarrollo integral de los núcleos urbanísticos ejidales — la creación de un ordenamiento como el que expositivamente comentamos, teniendo en cuenta los principios que la rigen y que son: el de la utilidad pública, el pragmático individualista, los referentes a la forma de financiamiento de dichas obras: de cooperación y de imposición, los relativos a la formación de los órganos encargados de realizar y soportar la misma realización: público, privados, o de colaboración, etc. y otros de menor importancia.

Evidentemente los núcleos urbano ejidales necesitan y tienen precariamente un mínimo de órganos destinados directamente al desarrollo e integración urbanística y de — otras índoles, pero tales órganos como lo demuestra la práctica, por la ideosincracia de — subdesarrollo de los mismos núcleos y en general de muchas de nuestras zonas actuales — rurales, están muy lejos de ser elementos dignos de confianza y de capacidad para llevar a cabo una labor en sí comprende una gran cantidad de labores: educativas, culturales, sociales, etc., que solo por mérito propio pueden ser alcanzadas de modo perfecto; desafortunadamente en el aspecto social de nuestras medias capas rurales y campesinas no se han creado órganos que se encarguen no solo del desarrollo o integración de algún aspecto en especial sino que con tristeza vemos que las mismas aún no obtienen su indispensable, i.e. está a nivel nacional que por sí es muy diversa, independencia económica, de autosuficiencia, etc. sino que aún se encuentran en una escala de desarrollo individual casi diríamos — primario o uniprimario, dedicando únicamente su actividad productiva ya sea al campo o a la realización de algún oficio con mínimos ingresos, sin pasar el límite individual de desarrollo independiente y autosuficiente.

Dada esta carencia múltiple y a distintos niveles es de explicarse la situación que priva en dichas zonas y al mismo tiempo la serie de problemas que tienen lugar en las mismas, con motivo de la aplicación de una reglamentación técnica administrativa, por esta — misma razón, deficiente desde muchos puntos de vista: legal, práctico, social y sobre todo económico, etc.

Ya en nuestro último capítulo expondremos la necesidad de una normación con características propias al medio urbano ejidal de las instituciones que según sus exigencias y

nuestro modo de parecer, son convenientes para un desarrollo rápido, integral y eficiente de las mismas. Por ahora, solo nos resta, demostrando nuestra opinión de la misma ley en relación a dichas zonas urbano ejidales, exponer, de acuerdo a las siguientes consideraciones, que no viene y en muchos casos, no soluciona, puesto que los solapa por no ser de su incumbencia directamente, a solucionar los problemas de distinta índole que presentan las aludidas zonas, debido precisamente a la naturaleza de los principios y normas que caracterizan a la misma ley.

1).— Dada la tendencia de índole privada y capitalista de la ley, la cual es loable — desde muchos puntos de vista, mas no desde el nuestro, y de muchas zonas laicenses, — creemos que no es del todo aplicable este régimen ni aún en el único caso en que por iniciativa y responsabilidad del Ayuntamiento o Municipio se llevarán a cabo obras o servicios, dado que dichos órganos son distintos y ajenos en muchos casos y directamente a los núcleos urbano ejidales ya que estos comprenden problemas de índole y configuración compleja, colectiva e individualmente carente en la mayoría de los casos de armonía y coherencia sobre todo en el aspecto económico.

2).— Dado el nivel general del ejidatario y esto aún en el Estado de Jalisco existe — esta situación, ahí los casos de Ajijic, Chapala y otros muchos más, por nombrar solo — unos cuantos, no está incorporado totalmente y como tales al movimiento general y al adelanto de otros sectores. No deseamos ahondar en el presente aspecto y podemos afirmar que las disposiciones de la ley comentada no consideran ni plantean ninguna situación normativa que venga o tienda específicamente a la solución de los problemas urbano ejidales, no obstante esto estimamos que no deja de manifestarse la intervención de la misma en el aspecto exclusivamente urbanístico en lo que es compatible tanto con la realidad urbana ejidal como con las normaciones referentes a la misma según la ley comentada. Igualmente, los núcleos ejidales hoy en día no se relacionan en todos sus aspectos con los Municipios a que puedan pertenecer, ni tampoco con las autoridades de los mismos en las relaciones a que nos referimos por supuesto; en estos aspectos comentados los miembros de tales entidades, y es de extrañarnos la no mención que de los mismos haga en todos sus capítulos la presente ley, solo se relacionan no como integrantes de dichos núcleos sino como simple propietarios, situación que puede complicarse aún más — por la diversidad de relaciones existentes entre órganos y sujetos particulares. No obstante nuestro propósito e intención de ahondar más en estos temas, más igualmente tal intento nos llevaría tiempo y sobre todo el desarrollo lo suficientemente amplio de otro trabajo semejante al presente.

3).— En relación con el inciso anterior el régimen irregular existente en la mayoría de los ejidos y aún en muchos del Estado de Jalisco, en virtud de no estar debidamente los lotes ejidales con sus títulos de propiedad, respectivos, la situación creada y prevalente de los mismos ejidos es ajena a la actividad de los órganos a que alude la misma ley.

4).— Aún cuando se hace igualmente alusión a un órgano especial, i. e. la Comisión para la Costa de Jalisco, el caso de Puerto Vallarta y otras razones, no deja de inquietarnos no obstante las disposiciones de la misma ley, debido a que estos mismos núcleos urbanos fueron y todavía hoy en día están sujetos al régimen agrario ejidal; y muchos de los problemas que se han presentado en dichas zonas se caracterizan por el contraste sufrido en la aplicación de regímenes normativos diversos.

Bástenos a nuestro propósito el haber enunciado algunas de las consideraciones expuestas no pretendiendo solucionar con las mismas las situaciones problemáticas aún vigentes hoy en día sino solo como complemento indispensable e integrativo de este nuestro modesto trabajo.

CAPITULO IV

INTERVENCION DE AUTORIDADES EN LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

- 1).— Autoridades en general.**
- 2).— El Ministerio Público Federal.**
 - a).— Síntesis histórico-jurídica.**
 - b).— Situación actual.**
 - c).— Intervención en materia agraria (urbano ejidal).**

INTERVENCION DE AUTORIDADES EN LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

I.- INTERVENCION DE AUTORIDADES EN GENERAL.

La relación que guarda el presente aparatado con el tema tratado en el presente — trabajo es mínima en cuanto a su importancia desde el punto de vista general, no obstante esta observación consideramos que la división del capítulo nos permite y creemos es necesario desarrollar aún cuando sea breve y limitadamente, consideraremos pues la intervención que toda autoridad puede tener por ley en asuntos relacionados con las Zonas Urbanas Ejidales.

a).— Autoridades Federales y Locales.

En cuanto a las primeras brevemente diremos que su intervención puede reducirse a la división general que hace el derecho Administrativo en cuanto a la clasificación de las mismas Autoridades en un Gobierno de Tipo Clásico Occidental es decir puede ser dicha intervención y clasificación desde los puntos de vista.

a).— Legislativo

b).— Judicial

c).— y Administrativo

Esta misma clasificación dada nuestra organización Constitucional es aplicable en su escala propia a las Autoridades de orden Local o Federativo. En cuanto a la intervención de índole Federal y según los puntos enunciados podemos decir que cada uno de los Organos Supremos de nuestro Gobierno y organización Constitucional tiene intervención a distintos niveles.

Judicialmente tanto la Suprema Corte en los respectivos casos que señala la Ley de Amparo y la propia Constitución como los Juzgados de las distintas Jerarquías o instancia intervienen en la solución de los conflictos presentados en la materia Agraria y a propósito de problemas Urbano Ejidales no obstante nuestra precaria investigación al respecto podemos señalar que tal intervención dado el régimen a que están sujetos las zonas — Urbano Ejidales es mínima y en la mayoría de los casos nula, dado que en la práctica el amparo en los casos de la segunda instancia Federal Agrario es absorbido no por la caracterización propia de los problemas Urbanos Ejidales que es la de índole colectivo sino — por una caracterización de tipo individualista y particular que condiciona esa misma caracterización dado el régimen de las Zonas Urbano Ejidales.

No pretendemos agotar este tema ya de suyo repetidamente tratado en trabajos como este, sino solo hacer una breve enunciación del problema planteado. En relación al — respecto administrativo por ser el régimen de las mismas Zonas Urbanas en principio de orden federal podemos decir que intervienen en los mismos todas las Secretarías y Departamentos de Estado, al igual que los organismos Descentralizados y demás de orden Federal tal intervención se canaliza principalmente por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en lo referente a la Creación, Constitución Organización, Control, — etc., de las Zonas Urbano Ejidales a través de su Dirección de Nuevos Centros de población Ejidal y otros.

Igualmente en otros aspectos esta misma intervención de carácter administrativo Federal, en aspectos más reducidos, se presentan en organismos Descentralizados como lo —

son los diferentes Bancos, Institutos, etc., que intervienen en la solución de problemas de su competencia y originados en dichas zonas o podemos decir que tal intervención es igualmente reducida y de poca importancia en nuestro caso o quizás debido a la notoria disminución que aún sufren todos los sectores rurales y campesinos de México.

Por último nos resta tratar la intervención de Autoridades Federales en su aspecto Legislativo.

El único caso de que podemos hablar de tal intervención se refiere a la expedición de leyes agrarias por el Congreso de la Unión. Dicha intervención desafortunadamente adolece de la necesaria vigilancia que dicho Organismo debería de tener en atención a los problemas de tipo agrario ejidal que por su número son hoy en día incontables haciéndose necesarias reformas de gran importancia al Código Agrario.

Sería pertinente la intervención antes apuntada a fin de que las irregularidades de que adolece el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos fueran suplidas por una mejor normación aplicativa. Sin tratar de extendernos en este aspecto de suma importancia pero de gran dificultad para que se lleve a la práctica su intervención consideramos que sería de gran utilidad el que se consideraran algunas reformas del Código Agrario y a las cuales ya aludimos en la tercera parte al tratar el problema de la aplicabilidad de las normas penales en materia agraria y que debido a la caracterización administrativa que se hace de algunos artículos y en especial del capítulo de sanciones hace nula tal reglamentación — subsistiendo el problema en su aspecto penal.

En atención a la mención que hemos hechos de las autoridades locales diremos brevemente que la misma se reduce a las siguientes:

- a).— Estatales, b).— Municipales, c).— Ejidales (Mal llamadas).

La actividad de cada uno de estos órganos está regularizado debidamente en el Código de la Materia y en general se le caracteriza como una intervención de índole netamente administrativa y solo en contados casos secundarios se refiere ya sea a la Judicial o Legislativa debido, a que la mencionada actividad de estas autoridades estatales en general son simplemente coadyuvantes más no decisorios de la autoridad federal a quién constitucionalmente compete la resolución de todo lo relativo a materia agraria.

b).— OTRAS AUTORIDADES.

Hacemos mención en este inciso al tipo de intervención de carácter general administrativo no obstante estar ya implícitamente incluido y mencionado en la caracterización que hemos hecho al referimos a las autoridades de orden federal. Puede afirmarse que la mayoría de estas es decir las tratadas lo son pero con una configuración especial y mixta. Así la intervención que tienen: el Banco Ejidal, el Instituto Nacional de la Vivienda, Organismos o Confederaciones de tipo rural que por membrecía pueden quedar autorizados para intervenir en la solución de problemas Ejidales, solo para enunciar algunas de las innumerables que según el desarrollo de las Zonas Ejidales condicionan a este requisito dicha intervención. Siendo la finalidad propuesta en este aspecto únicamente enunciativa y no exhaustiva pasamos a analizar más ampliamente la intervención tan importante del Ministerio Público Federal en problemas de tipo penal objeto de este estudio.

2).— MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

Al mencionar la intervención de esta Institución pretendemos dejar una idea lo suficientemente exacta de la misma analizando sus antecedentes históricos, situaciones por las

que ha atravesado y que presentan una evolución de las misiones encomendadas, como — también la caracterización antonomástica de la Institución y por último la situación actual que guarda dentro de nuestra organización constitucional no dejando de considerar la evolución y demás aspectos que en nuestro país ha tenido desde que la misma se creó.

Para el desarrollo de las anteriores consideraciones dividiremos el presente apartado en los siguientes incisos.

- a).— Breve síntesis histórico Jurídica.
- b).— Situación actual y panorama de intervención.
- c).— Intervención en materia Agraria (Urbano Ejidal).

Antes de tratar el presente tema dejamos apuntado el hecho por si notorio de los — inúmeros trabajos y estudios que sobre la misma Institución se han hecho no preten— diendo con esto restar la importancia que se merece sino al contrario haciendo de este — trabajo el último en la presentación de estos aspectos. Hecha la presente aclaración tra— taremos de desarrollar el tema mencionado lo mejor posible de acuerdo a nuestra capaci— dad.

A).— Breve Síntesis Histórico Jurídica.

Al tratar el presente tema nuestro propósito es el de considerar sólo desde el punto de vista histórico los aspectos más importantes y sobresalientes relativos a la Institución del Ministerio Público Federal. En tal sentido como indicamos anteriormente, los auto— res versados en esta materia referente a los antecedentes históricos apuntan como los pri— marios las antiguas figuras que tanto en Roma como en Grecia tuvieron alguna similitud o analogía en el desempeño de sus funciones, tales antecedentes o figuras a nuestro pro— pósito restan importancia, debido a que los mismos son propios de temas históricos y no del que se trata así consideramos que el nacimiento de la Institución tuvo propiamente — su aparición en la Francia de Carlo Magno, pasando posteriormente a otros países entre — los cuales pueden citarse como antecedentes de la Institución actual mexicana a los Esta— dos Unidos de Norteamérica y sobre todo a la España de siglos anteriores teniendo en — cuenta las razones expuestas desarrollaremos brevemente los aspectos que la Institución — presentó en esto distintos países en forma breve y concisa.

Francia.

En este país su máxima organización se presenta con el Rey Felipe IV quien en or— denanza de 23 de marzo de 1302, señala entre las principales funciones del procurador o abogado del Rey las siguientes: el encargo y vigilancia de los bienes de la monarquía, la — persecución de los delitos, en igual forma era el único encargado de llevar la voz en la acu— sación ante los Tribunales.

En tales funciones encomendadas a dicho funcionario se patentizan los dos aspectos principales de esta Institución a).— La figura privada como asesor real, en todos aspectos y aún sin una representación oficial patente y sujeta su actividad primordialmente al as— pecto patrimonial del monarca y lo demás relacionado con el mismo. b).— La figura ofi— cial y pública originada de la función de conservar el patrimonio del Rey y caracterizado ésta en el aspecto punitivo y sancionador por faltas o delitos fiscales.

Estas fueron en general las principales funciones que se atribuyeron al Procurador o Abogado del Rey en este país en los siglos XIII y siguientes.

En España.

La Institución se menciona en las distintas leyes que durante los siglos XIII y siguientes tuvieron vigencia y según los diferentes cuerpos de leyes que se dictaron. Así en el Fuero Juzgo se estableció una magistratura que actuase ante los Tribunales de represión o penales cuando no se presentara un interesado (Ley I, Tit. III, Libro II, citado por Pallares-Eduardo en su obra Organización del Ministerio Público. México 1912).

Según esta organización la Institución presentó una reglamentación especial sobresaliendo la función como fiscal en su sentido original y etimológico es decir como defensor y cuidador de los intereses del Fisco.

Aquí mismo puede decirse que la misma figura y dicho funcionario no se independiza y se les considera como un miembro privado del Gobierno y del Monarca.

Tanto en la Novísima Recopilación (Lib. V, Tit. XVII) como en otros ordenamientos, Ordenanzas de Medina de 1849, y en las Leyes de Recopilación de 1576 se le atribuye a dicho Funcionario funciones de carácter penal destacando las circunstancias de que el mismo podía obrar de oficio ante los Tribunales y a nombre del pueblo cuyo representante era el soberano "(Lib. II Tit. XIII) de estas mismas Leyes.

Podemos decir que en general en los países principalmente en estos que tienen una relación histórica directa con nuestra Institución las características de la misma se presentan en forma análoga y casi idéntica. Sólo para hacer resaltar otro aspecto de las facultades atribuidas en general a la misma Institución diremos algo sobre la organización que se hizo en los Estados Unidos para pasar después a la que hicieron algunos de nuestros ordenamientos, tanto en el México Colonial como posteriormente en el contemporáneo.

Estados Unidos de Norteamérica.

En este país, la Institución que se comenta tuvo una caracterización especial si bien siguiendo los lineamientos del Derecho Anglosajón.

El principal ordenamiento que trata de la Institución es la Judiciary Act. de 1789 y la misma considera dentro de la organización que da a la función correspondiente al Ministerio Público, dos figuras correspondientes una a la del Alguacil y otra la del Fiscal, la primera como ejecutor de los mandatos de los Tribunales y la segunda como persecutor de las causas criminales en representación y como parte de los Estados Unidos.

Dentro de la misma ordenación legal se dispuso que el mismo, es decir el Procurador General sería igualmente el encargado de proporcionar los consejos jurídicos que pudiera necesitar tanto el Presidente como los Secretarios de Estado. Aquí igualmente, la Institución atravesó por las etapas que se han señalado en los anteriores países y dado que es un hecho propio de la evolución sociopolítica de todos los pueblos, presentándose por tanto primeramente la creación de esta figura en forma privada y sin una reglamentación propia de índole administrativa.

En cuanto a las atribuciones asignadas al mismo funcionario actualmente se señalan las siguientes: la de prestar consejo jurídico al Presidente y Secretarios, la de ejecutar las leyes, dirigir los trabajos de índole administrativa referente a Fiscales de Distrito y Alguaciles, como también llevar los asuntos federales de índole penal. Tales atribuciones según se advierte son las mismas a través de las distintas normaciones que en los diferentes países se han hecho, haciendo resaltar la función como característica y aportación de este país a la misma Institución la de ser el Procurador el consejero jurídico del Gobierno.

Sirviendo esta exposición incompleta desde muchos puntos de vista, tan solo para la finalidad propuesta en relación a nuestro trabajo comentaremos brevemente las caracterís-

cas propias y que según vemos son las mismas que anteriormente se le atribuyeron en los diferentes países aludidos, de la Institución Mexicana desde épocas anteriores hasta nuestros días.

MEXICO.

No pretendemos presentar con detalle cada uno de los pasos que tanto histórica como normativamente siguió la institución o se identificó con figuras análogas o semejantes en el México anterior o posterior a la Conquista. Este fin es propio a una obra de mayores alcances, no de esta que sólo pretende dar un cuadro, diríamos sinóptico, de la institución tratada; por tanto omitiremos como ya se indicó anteriormente algunos detalles referentes a etapas cronológicas como a estatutos en que pudieran tener dichas figuras alguna relación con la aquí comentada. La razón de ésta postura es tan solo hacer alusión a los aspectos más importantes.

Así en lo referente a nuestros antecedentes históricos normativos podemos decir y exponer brevemente lo siguiente :

a).— En la época anterior a la conquista no existió ninguna figura análoga ni forma social funcional que se identifique propiamente con la institución del Ministerio Público Federal.

b).— Por lo que se refiere a las demás etapas, en la Colonial, la tendencia española — imperó de modo directo mediante la figura del Promotor Fiscal, ésta con características propias e idiosincráticas a nuestra realidad tuvo atribuciones que fueron de distinta índole: Funciones laicas y funciones de índole religiosa ("... Persecución y denuncia de herejes y enemigos de la Iglesia" —según Colín Sánchez En su obra Derecho de Procedimientos Penales, pág. 40). Como también, patrocinaba y dirigía los litigios relativos al fisco: cuidaba de las cosas del soberano o antingentes al mismo así como del interés Público" Ed. de la Procuraduría del D. T. F.). Estableciendo igualmente como detalle la división de dichas funciones en la de criminal y de la Civil.

En las etapas posteriores (Constitución de 24 y Leyes Orgánicas de 36, Etc., hasta la Constitución del 57), se conserva la figura ibérica del Fiscal pero con pequeñas variantes como lo fueron:

— Se le denomina Fiscal, y forma, ya dentro de una organización institucional parte integrante de la Suprema Corte no obstante ésto se le considera como miembro secundario de ésta, siendo así un órgano centralizado y normado según el criterio liberalista imperante en el siglo XIX. En ésta forma se estableció en los ordenamientos siguientes: En las Constituciones de 24 y su anterior de 1814 —aparece formando parte del Poder Judicial, igualmente en la llamada Constitución de 1836 en su Ley V Artículos 2, al hablar del Poder Judicial se dice: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 11 Ministros y un Fiscal, etc."

En las numerosas leyes, decretos y reglamentos que se dictaron hasta antes de la Constitución de 57, todos aducen o aluden a la figura de un Procurador según las características ya anteriormente apuntadas y formando parte del Poder Judicial al igual que con atribuciones típicas de la tendencia norteamericana en ésta materia.

CONSTITUCION DE 1857.

En éste ordenamiento que siguió fielmente la corriente pragmático—individualista — imperante al siglo XIX, la normación que se hizo de la Institución que comentamos no —

(85).— *Enrique Ruiz Guinazu, en su obra La Magistratura Indiana— Buenos Aires.— Reb. Derecho Penal No. 1.

cambió en nada la configuración que mencionamos con anterioridad y dado que no adquiría aún plena autonomía e independencia estructural los cambios que se operaron se refirieron al fundamento sobre el que descansaba la actividad del Fiscal como pudiendo decirse en consecuencia que no hubo modificaciones esenciales a la propia institución y que el único se refiere siendo de índole secundaria, a la distinción entre el representante de la institución ésto es el Procurador General, y el agente de la misma y representante -- de éste, ésto es el Fiscal.

Así pues el Ministerio Público o su figura análoga, el Fiscal, es todavía en ésta época y en el ordenamiento comentado un órgano dependiente de la Suprema Corte; posteriormente ésta misma pasará a formar parte de la Secretaría de Justicia, para luego, independizarse completamente como un funcionario e institución autónoma colaborador del Ejecutivo, situación que se originó a partir de la expedición de la primera Ley orgánica -- del Ministerio Público Federal en 1908.

Dada ésta situación el Ministerio Público estaba regulado y reglamentado como un órgano especial de la Suprema Corte dentro de la actuación procesal.

Igualmente en ésta época el mismo lleva a cabo una labor meramente de investigación intraprocesal actividad que estaba controlada y dirigida en todas sus partes por el Juez y según los antecedentes históricos del Ministerio Público en General ésta aparecía como un simple ayudante en la investigación de las conductas o hechos encomendados -- por el Juez.

Igualmente en éste tiempo se planteó a propósito del Proceso Criminal la omnímoda intervención del Juez en dicho proceso hasta el grado de considerarse como Juez y parte al mismo tiempo.

En las demás Leyes y Órdenes que se dictaron, inclusive en algunos de los primeros Códigos (1880, 1894) se siguió considerando al Ministerio Público como órgano dependiente y desarrollando la mayoría de las funciones encomendadas anteriormente ésto es -- según lo disponían los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857.

Es en la Reforma de fecha 22 de mayo de 1900 en la que se marca por así decirlo el punto de independencia y desprendimiento de la Institución comentada considerándosele constitucionalmente como órgano independiente y autónomo, de la Suprema Corte, dándole el rango y categoría actuales e igualmente distinguiéndosele por primera vez como -- Ministerio Público Federal.

Es pues a partir de ésta Reforma que podemos hablar ya de una institución propia y autónoma denominada Ministerio Público Federal, las demás Leyes a partir de ésta así lo organizan.

Exigidos por la brevedad que nos impone el tema pasaremos a la organización ya -- más reciente que se ha hecho de la misma institución. Brevemente pues analizaremos la -- Constitución de 1917, y alguna de las Leyes orgánicas más importantes, dejando para el -- último un breve comentario a la Ley Vigente de 1955.

CONSTITUCION DE 1917.

Siguiendo nuestra breve exposición pasaremos al comentario que merece la actual -- Constitución, que por su importancia histórico jurídica es la base fundamental de la institución comentada y cuyas disposiciones contienen el criterio a seguir en la vida institucional de la misma.

En esta secuela la presente Constitución se encontró con el problema de una reglamentación más acorde con los principios sociales y la serie de tendencias a que igualmente estaba sujeta la Ley primaria tanto en su aprobación como los demás actos previos a su promulgación y vigencia constitucionales; habían dejado de ser propias al medio social.

Abreviando la naturaleza y características de la nueva reglamentación transcribimos como elemento idóneo para damos una idea de la misma, un párrafo del maestro González Bustamante en su obra anteriormente aludida como Principios de Derecho Procesal—Mexicano—pág 77, mismo que sintetiza las bases conforme a las cuales se organizó la institución — A).— El Monopolio de la Acción Penal corresponde exclusivamente al Estado y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público; B).— De conformidad con el pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público; C).— Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los Tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; D).— La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, y la busca de las pruebas, y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquiera autoridad administrativa facultada por la Ley, puede investigar los delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y solo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; F).— Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciadores o como querellantes. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que este, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente. “Tal comentario se desprende de la normación que con base en los siguientes artículos constitucionales, se hizo: art. 102. “La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados libremente por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presidido por un Procurador General, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los Tribunales, de todos los delitos del orden Federal, y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; (solicitar) buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; pedir una explicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma Ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros; Diplomáticos y Consules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que debe intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de sus Agentes.

El Procurador General de la República será consejero Jurídico del Gobierno. Tanto él como sus Agentes se someterán estrictamente a las Disposiciones de la Ley, siendo responsables de toda falta, omisión y violación en que incurran con motivo de sus funciones

Como se ve el artículo transcrito se refiere a las funciones, organización, casos de intervención y demás elementos que constituyen la estructura sobre la que descansa ésta institución; igualmente en el artículo 21 Constitucional se señalan otras de las facultades — conseguidas al Ministerio Público Federal como se desprende de la transcripción que hacemos a continuación: "Artículo 21.— La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Compete a la autoridad Administrativa el castigo de las infracciones de los Reglamentos Gubernativo y de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de 15 días. Si el infractor fuere jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana". Tiene igualmente íntima relación con la exposición — con la exposición hecha por el citado maestro González Bustamante el artículo 40 Constitucional que se refiere a la forma orgánica de Gobierno y que en el caso de la nuestra, la misma se conforma según el tipo de una República representativa, democrática y Federal, dado este sistema de Gobierno las disposiciones que norman la estructura del mismo son aplicables dado el pacto Federal tanto a la Federación como a las integrantes de la misma, así lo dispuesto en relación a la naturaleza, funciones y actividad del Ministerio Público — en general son aplicables igualmente tanto a la Federación como a los Estados. En nuestro caso dado que son órdenes distintas la creación y reglamentación del Ministerio Público Federal se refiere únicamente a éste aspecto aludido.

De los artículos transcritos se desprenden que la normación relativa al Ministerio Público es la que está Vigente en nuestros días y por tanto dada nuestra finalidad positiva — nos limitaremos en la línea siguiente a comentar brevemente las consideraciones o aportaciones que las diferentes Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal, hicieron de la misma institución.

En las diferentes Leyes Orgánicas aludidas y que fueron las de los años 1919, 1934 y 1941 se pueden considerar las siguientes modificaciones que se hicieron en el marco de las atribuciones ya sea del Procurador como de la misma institución las siguientes: a) en la primera se le confirieron las siguientes funciones: 1).— La vigilancia de los intereses del Estado 2).— El ejercicio a la Ley, 3).— El desempeño de las funciones del Consejo Jurídico. No deseamos valorizar o enjuiciar la importancia o desventura de las funciones encomendadas en ésta Ley al Ministerio Público Federal dado que nuestro propósito es meramente expositivo y con el mismo pretendemos exponer las mismas ventajas que aspecto — funcional aportó ésta Ley a la actividad del Ministerio Público Federal; nuestro juicio o valorización no ya de las atribuciones conferidas al mismo sino de la actividad desarrollada — con base en esas atribuciones será objeto de un inciso posterior en el cual valorizamos la — importancia como Autoridad Máxima en Materia Penal así como la confrontación que de la misma se haga en el aspecto agrario que venimos tratando; dadas éstas consideraciones diremos que la Tercera de las Leyes mencionadas se encomendaron a la institución las siguientes funciones. a).— Cuidar, en general de la legalidad y en especial, del respeto a la — Constitución, b).— Aconsejar al Gobierno en Materia Jurídica, c).— Defender a la colectividad de los ataques de los individuos, especialmente en materia delictiva. d).— Representar a la Federación en los conflictos de la misma con las Entidades Federales, o intervenir en los que surjan entre ellos; funciones que comparativamente son las mismas en relación a la anterior reglamentación con las variantes de los incisos primero, tercero y cuarto que

en sí son cambios secundarios y sólo relacionados con la actividad e importancia de la — misma que en un momento histórico desempeñó dicho ministerio ésto consecuentemen — te de acuerdo a la cantidad de problemas suscitados y a la importancia de la función y — los intereses, desempeñados y protegidos.

En cuanto a esta Ley y a las modificaciones que la misma trae consigo nos abstenemos en absoluto de enjuiciar la crítica o constructivamente dado que como lo apunta — mos ya repetidas veces no es tal nuestra finalidad sino sólo presentar sintéticamente las — principales etapas modificativas por las que atravesó nuestra institución. Tal razonamien — to tiene importancia dado que la actividad del Ministerio Público Federal aún y en éstos — días y relativa a nuestra materia inclusive tratándose de las funciones encomendadas pro — piamente a la institución y por tanto al primario representante de la misma, ésto es al — Procurador General, como decíamos en nuestro caso no se relacionan directamente con — el mismo y así la exposición histórico jurídica que se hace de la misma es sólo con el fin — anteriormente y ya repetidas veces dicha, aludido.

En atención a estas consideraciones nos resta únicamente pasar a la exposición del — tercer inciso en relación con el Ministerio Público Federal y que se refiere a la situación — y panorama actuales de intervención del Ministerio Público Federal. En atención a tal — propósito nos bastará con comentar sucintamente la Vigente Ley del aludido Ministerio — y que data del año de 1955.

B).— Situación y panorama actuales de intervención.

A propósito de éste inciso es oportuno señalar que el mejor medio de analizar tal in — tervención es el de considerar lo más ampliamente posible la Vigente Ley relativa a la in — titución comentada la que nos dará las bases necesarias para poder fundamentamente enjui — ciar, criticar y valorar la intervención que ésta institución tiene en nuestros días tanto en — materia penal como en la directamente relacionada con nuestro trabajo i.e. el aspecto — agrario Penal de intervención del Ministerio Público Federal en las zonas urbanas ejidales.

— Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de fecha 10 de Noviembre de 1955.

Al tratar el presente inciso deseamos presentar, para los fines propios a nuestro pro — pósito consideraciones directa y específicamente relacionadas con las funciones y atribu — ciones que tanto Constitucional como Orgánicamente se le tienen asignadas. No aborde — mos temas relacionados con la caracterización propia de la institución, sus tipos o cla — ses de la misma, el ámbito de intervención, etc., y otros temas secundarios y que son ne — cesarios en un trabajo especial y más extenso sobre ésta materia.

Por lo mismo la finalidad de nuestro interés es considerar breve pero exhaustiva — la el tema aludido, teniendo en cuenta y en función del mismo la eficiencia aplicación y — beneficios de la actividad realizada por el Ministerio Público Federal en relación directa — con una problemática de índole agraria Penal y específicamente relacionada con nuestra — materia i.e. con el aspecto urbano ejidal. Hechas estas breves consideraciones abordare — mos el tema enunciado.

La actividad del Ministerio Público en general puede decirse que está normada prin — cipalmente por las siguientes disposiciones:

Los artículos 102, 21, 40 constitucionales a los cuales se aludió anteriormente en la — parte histórica y que por ser elementos relacionados directamente con las garantías de — que en un Gobierno dado gozan los gobernadores, sólo aludimos a los mismos situándo — los apropiadamente dentro del marco que les corresponde, por tanto la alusión que se ha

ce a los mismos es meramente secundaria y para otros efectos que no son los propuestos en este inciso.

La presente Ley determina en su capítulo único y artículo 1o. las siguientes atribuciones del Ministerio Público Federal y las que limitativamente enunciaremos por ser las únicas que tienen una relación explícita y directa con nuestra problemática.

1o.— Perseguir los delitos del orden Federal con el auxilio de la Policía Federal Judicial, practicando las averiguaciones previas necesarias.

2o.— Ejercitar ante los tribunales la acción penal . . . por delitos de orden Federal.

3o.— Promover lo necesario para que la Administración de Justicia sea pronta y expedita.

Art. 2o.— Los funcionarios del Ministerio Público Federal recibirán las denuncias — acusaciones o querrelas por delitos del orden Federal que le sean presentadas, dándoles — trámite inmediato.

Atento a las finalidades de éste trabajo y a la actividad desarrollada de acuerdo con éstas mismas por la propia institución creemos que estas son las únicas disposiciones relativas a dicha actividad por lo que respecta a su aspecto orgánico y que por lo que respecta igualmente al competencial, ya estando éste igualmente determinado, se complementa con las disposiciones que en otro ordenamiento determinan la misma; nos referimos como ya repetidamente se ha hecho en inúmeros trabajos a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, único competente de los supremos órganos de la Federación, siendo evidente que el Ministerio Público Federal forma parte esencial de los mismos, es pertinente señalar las disposiciones anteriormente enunciadas y que son :

Art. 41, Frac. 1., son delitos del orden Federal :

a).— Los previstos en Leyes Federales.

b).— Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo.

f).— Los cometidos por un empleado o funcionario federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

j).— Todos aquellos que ataquen dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación.

Evidentemente obviarnos la presentación exhaustiva de los incisos que aluden el artículo anterior en su mencionada fracción; la razón de tal proceder se justifica dado que no todos los incisos anteriores, por ser éstos de orden Federal, deban referirse necesariamente a temas de ésta índole pero especialmente al nuestro.

Dejamos para una consideración posterior el juicio que tenemos que hacer a efecto de valorizar éste trabajo y la actividad de la institución que se comenta con el objeto de — aportar la mayor cantidad de elementos que justifiquen y demuestren la inclinación en — pro de un juicio positivo o negativo.

Siguiendo nuestra exposición, nos permitimos externar la opinión personal en el sentido de que no concordamos con las afirmaciones y exposiciones que relacionadas con esta misma materia e institución se han vertido en todos si en algunos de los ya repetidos — trabajos de ésta misma índole no excluyendo el presente.

En la escuela expositiva que nos proponemos, y vistas las atribuciones encomendadas al Ministerio Público Federal, el siguiente problema que se nos presente es el de ver — si, según el tema de nuestro trabajo, las infracciones faltas, actos u omisiones a que se — aludió en la parte tercera de éste trabajo, caben dentro del marco de los delitos llamados — del orden Federal; igualmente si ésta mismo orden comprende suficientemente o no dichos actos o hechos y por último si la actividad supuestamente desarrollada en nuestros

días por el Ministerio Público Federal es satisfactoria desde todos sus puntos de vista o si por el contrario existe alguna deficiencia que justifique el planteamiento de la problemática que enunciamos o por el contrario es debido a otras causas o deficiencias de diversas índole. Así pues queda entendido que de acuerdo a nuestro planteamiento y dada la índole de intervención de éste Ministerio trataremos de exponer que la presente problemática es de la misma naturaleza o en su caso que es distinta, analizando las mismas desde el aspecto y puntos de vista agrario ejidal.

C).— INTERVENCION EN MATERIA AGRARIA. (Urbano Ejidal).

Al abordar el presente tema deseamos asentar previamente el hecho de que la exposición que se haga será desde un punto de vista estrictamente apegada a la actividad de la mencionada autoridad así como también las condiciones que se hagan.

Los temas que brevemente podemos comentar son los referentes al aspecto competencial, a la índole de esta competencia, a la naturaleza de la materia objeto de esta intervención y a otros aspectos como son la valorización de dicha actividad de acuerdo a la hodierna normación.

No deseamos presentar una exposición doctrinal o de índole semejante ya que nuestro tema no se presta a dicho fin, siendo simplemente nuestro propósito aludir a aspectos generales que según nuestra precaria opinión y punto de vista, se presenta en relación a este tema y que son los de mayor importancia.

En cuanto al aspecto competencial podemos asentar que la actividad del Ministerio Público Federal en materia agraria se rige por los siguientes ordenamientos:

El artículo 359 del Código Agrario determina que: "Los Tribunales Federales serán competentes para conocer de los delitos oficiales previstos en los artículos anteriores", — que las faltas o delitos que se cometan con motivo de la aplicación del mismo serán competentes los tribunales federales para conocer de los mismos, etc., es pues esta la única base de índole general que existe en tal ordenamiento para determinar la competencia de autoridades federales en materia agraria como el M. P. E.; esto cuanto al aspecto sustantivo; el Reglamento, y esto es comprensible por las razones expuestas en la parte tercera en que se habló del mismo, no determina, tal vez porque el mismo Código lo hizo en forma generalizada, ni la competencia ni la naturaleza cualitativa y jurídica de las cuestiones que puedan plantearse a consecuencia de su aplicación, a pesar que fácilmente se sobreentiende que se trata de una materia de índole Federal según el criterio imperante, cosa que no puede ser cierta desde todos los puntos de vista. En este mismo sentido lo hace y determina el C.A., en su capítulo dedicado a la Zona de Urbanización de los Ejidos, se nota por tanto una carencia normativa sobre situaciones complejas que se suscitan por la aplicación de los mismos ordenamientos. Evidentemente ésta repercute en la intervención de cualquier autoridad pero principalmente del M.P.F., dadas su índole características propias.

De acuerdo a lo establecido en el artículo citado i.e. del C.A. y Reglamento, y relacionándolo con la actividad propia del M.P.F. tenemos que de acuerdo a los ordenamientos que rigen o regulan la misma y su intervención en materia agraria, i.e. Ley Orgánica, del Poder Judicial de la Federación, y del Ministerio Público Federal, artículo 41 frac. I. y Primero de esta última, la aludida actividad está determinada normativamente para delitos y materia únicamente de índole federal propie dictae, y no análoga o asimilable, como es nuestro caso; cabría preguntar si los problemas que se han analizado y presentado someramente y en general el que aquí se apunta, es exactamente de la misma índole, to-

da vez que en dichas zonas se presentan elementos y aspectos de índole tanto individual preponderantemente, como colectivos, como también aspectos de índole tanto individual preponderantemente, como colectivos, como también aspectos civilistas y privados predominantes. II creemos que no todos los eludidos elementos y aspectos son de índole Federal tanto por la naturaleza de los mismos como principalmente porque la determinación que se hace de la materia Federal no encuadra dentro de estos elementos ya que son dos entidades completamente diferentes, la Federación y los Ejidos y aún más las zonas de Urbanización de los mismos en este aspecto la Ley es demasiado General y da cabida a una serie de problemas que no puede solucionarse con un solo criterio como lo es el Federal. Así esta materia i.e. la analizada en este trabajo, no escapa al proceso evolutivo del derecho agrario mexicano sobre todo en aspectos que no se encuentran suficientemente normados.

Siguiendo la consideración de todos aspectos y una vez determinada la competencia atribuida al M.P.F., en un momento dado, creemos oportuno analizar la misma ya en la aplicación de dicha jurisdicción y que se presenta relativa a nuestro caso y materia en algunos de los delitos que determina el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, como lo son el de Despojo de inmuebles (art. 395 y fracs), Falsificación de Documento, Fraude (diríamos Agrarios) y otros que en menor adaptación se mencionan.

Al hablar del Código Penal Vigente solo nos proponemos demostrar que la creación de tipos penales hoy en día y según nuestro sistema, sigue tendencias sui generis y que están regidas por una política pragmática y proteccionista según la apreciación y discrecionalidad propias del Ejecutivo mismas que determina no las exigencias sancionatorias, de una conducta o necesidad pública sino las del mismo a través de los lineamientos y medios rurales.

Así al hablar de los delitos cometidos por funcionarios públicos para presentar solo un ejemplo y relativo a los delitos de Peculado, Cohecho y otros, etc. (Arts. 220, 217 y 222), de este último se dice: "Lo comete la persona encargada de un servicio público, centralizado o descentralizado, o el funcionario de una empresa en que como accionista o asociado participe el Estado, que por sí por interposita persona solicita o reciba indebidamente dinero o cualquier dádiva o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones", —igualmente: "el que de manera espontánea de u ofrezca dinero o cualquiera otra dádiva a algunas de las personas que se mencionan, en la fracción anterior, para que este haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones" es evidente que tales tipos se crearon con una finalidad específica y previamente determinada que es la de proteger los intereses de diversa índole del Estado cuando por actividades irregulares o anormales según las finalidades del mismo estos se encuentran desprotegidos. Casos estos que son del conocimiento público y tan frecuentes en nuestro medio. Lo mismo se podría decir de los diferentes capítulos a que se refiere el mismo ordenamiento.

Lo mismo podemos decir por lo que respecta a nuestro tema y en especial al único tipo que de manera directa u análoga se refiere al mismo y que es el delito de Despojo de Inmueble a que aludimos anteriormente. Dispone el artículo 395 del citado ordenamiento que lo comete: **EL QUE DE PROPIA AUTORIDAD HACIENDO VIOLENCIA O FURTIVAMENTE O EMPLEANDO LA AMENZA O ENGAÑO OCUPE UN INMUEBLE O HAGA USO DE EL O DE UN DERECHO REAL QUE NO LE PERTENEZCA".** Analizando algunos de los elementos que señalada podemos afirmar fundadamente que los mismos no incluyen ni explícita ni claramente elementos subjetivos de índole agraria que se encuentran en los despojos o invasiones realizadas con elementos agrarios patrimo

niales y que dada esta configuración este y otros tipos no norman exhaustivamente otras figuras de la misma índole agraria, desnaturalizando la actividad penal realizada con motivo de la aplicación deficiente de dichos tipos, y dejando insolubles muchos de los problemas a que alude el presente trabajo, cosa que igualmente patentizaremos más adelante. Hablando de dichos elementos subjetivos por ejemplo el despojo que se comete con predios ejidales en algunos casos se ha efectuado por el caso más usual, dadas las características de la población rural y campesina y la caracterización propia del ejidatario mexicano, es el de realización por propia autoridad pero mediante alguna de las causales que problematizan estas situaciones a que aludimos en la tercera parte de este trabajo y que en última instancia son justificantes vitales de dichos actos como lo son: la entrega de numerario, la expansión demográfica, los problemas relativos a la vivienda y a la centralización de los medios urbanos, y sobre todo el elemento más usual de la buena fe otorgada a representantes ejidales o de otra índole que abusan de la caracterización institucional del mexicano, y a otras causas por nombrar únicamente las más importantes.

Igualmente podemos apuntar que el mismo delito que se trata desde el punto de vista tanto agrario como en general de otros no es por la simple reglamentación que de él se hace un delito de índole Federal, esto atendiendo tanto a los criterios que determinan tal caracterización (i.e. personal, real, normativo, etc.).

Dadas estas precarias consideraciones de las mismas se concluye que la intervención del M.P.F., en estas cuestiones se ve obstaculizada en forma muchas veces completa y en otras parcial, situación que desnaturaliza su función y patentiza un estado de cosas estacionario y problemático, cosa que sin tendencias críticas sino al contrario constructivas, demostraremos al hacer un comentario sobre la Memoria Anual de la Procuraduría General de la República.

De lo anterior se manifiesta que la finalidad propia de la tipología penal hodierna está limitada y dirigida específicamente hacia objetos previamente determinados tanto política como normativamente. Así los tipos relativos en forma supletoria y aplicativa a la materia penal no opera satisfactoriamente en situaciones reales y aún dada la analogía no concuerdan con los principios del derecho penal vigente, ni con las exigencias del mismo, esto por diferentes causales como es de suponerse en nuestro medio (políticas, sobre todo, económicas, etc.)

Siguiendo nuestro comentario la actividad del M.P.F., se desarrolló en las siguientes fases a grosso modo: la procedimental o investigatoria, proce, comprobatoria, y la proc.-consignatoria; de las tres la que mayor aplicación han sido las dos primeras debido tanto a las deficiencias tipológicas penales como y sobre todo a otras de orden administrativo y reglamentaria, causales que igualmente dificultan esta problemática y relativas a la eficacia interventiva del M.P.F., como a su función oficiosa.

No es nuestro propósito el hacer una crítica como ya lo apuntamos sino solo el presentar una situación que debe normarse satisfactoriamente actualizándose. Amén de que no aludimos como sería de suponerse el comentario sobre la Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales dependiente de la propia Institución, y que presenta temas interesantes como lo son su Actual organización política.

De esta deficientes consideraciones se deduce la exigencia de una reglamentación tanto interna como tipológico penal relativa a los aspectos y problemas que nos ocupan.

Como complemento de nuestras apreciaciones transcribimos un comentario sobre la apreciación que hace la reciente Memoria anual de la P.G.R., y que tratándose de nuestro tema presente los siguientes puntos:

1).— La intervención del M. P. F., según hemos podido constatarlo en el número de expedientes analizados es precaria y en la mayoría de los casos fundada solo desde el punto de vista procedimental, independientemente de que se encuentra sujeta a principios y exigencias propias de su organización oficial como lo son principalmente el de subordinación y decisión.

2).— Es precaria porque le imita al cumplimiento de requisitos de forma (i.e. declaración, investigación, etc.) que de acuerdo a las funciones encomendadas constitucional y doctrinariamente son secundarias.

3).— Es poco fundada ya que dada la fundamentación normativa a que está sujeta principalmente en nuestro caso, sobre la cual descansa, su actividad desde el punto de vista jurídico se ve condicionada por esta deficiencia.

4).— Es normativamente deficiente, porque la tipificación y fundamentación legal que se hace de los casos y delitos vistos o analizados, no reúnen en forma clara y patente elementos tipológicos que encuadren debidamente según las figuras y tipos penales — que considera el Código Penal.

Siguiendo el criterio de la Suprema Corte en jurisprudencia asentada, igualmente — los órganos agrarios están sujetos no a la autoridad Federal, en los casos que se analizan, sino a la del fuero, esto para presentar lo asentado anteriormente en el sentido de que — no toda la rama y materia que comprende el Código A, en su normación son de índole Federal, (fallo Cop. 17/1960 — Severiano Díez Barrozo y otros Dic. 5 de 61 Pleno, Sexta Epoca, Vol. LIV, I parte, pág. 47), igualmente Jurisprudencia 7 S. C. Sexta Epoca, Sec. II, Vol. II, Pág. 98, Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965.

Igualmente el Código Penal, y creemos que este problema es eminentemente agrario y por tanto no se encuentra regulado en dicho ordenamiento, no considera bajo ningún — aspecto tipológico la problemática agraria en general y en particular la urbana ejidal. Es evidente y necesario el que el mismo ordenamiento proteja, tanto represiva como preventivamente todo acto o conducta que tiendan contra la disminución, aniquilamiento o figuras conexas del patrimonio agrario en todas y cada una de sus formas y clases; no podemos pasar por alto el hecho tan notorio en nuestro medio de que nuestras afirmaciones y postulados parecen demasiado tópicos, no obstante esto es necesario hacer estas — consideraciones.

En relación con la hipótesis que se determina tanto en la Ley Orgánica del P. Judicial como Orgánica del M. P. F., podemos afirmar sin lugar a dudas que todas aluden a — hipótesis de índole Federal que están específicamente determinados y que son propios — de la actividad o de la naturaleza del sujeto "Federación", mas no de nuestro caso que — aún cuando se le ha asimilado por una analogía demasiado generalizada, ya que consideramos que los hechos y en general la problemática analizada en este trabajo caen dentro de ámbitos tanto de índole Federal como de otros fueros común, privado, etc., por tanto en principio están sujetos al régimen Federal.

Es aplicable en este sentido, ya que confirma y reafirma lo asentado por nosotros — en párrafos anterior, lo dicho por el autor Hinojosa Ortiz, en su obra "Prólogo y Comentarios al Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. "El Sistema de Sanciones (i.e. del Código Agrario) está elaborado pensando fundamentalmente en el trámite de los expedientes agrarios; de haberse tramitado lo expediente y constituido los ejidos, pueden cometerse no solo faltas sino delitos graves que no están expresamente previstos y sancionados.

(86).— Edición de la Cámara de Diputados. México, 1960, pág. 271.

De acuerdo a la enumeración que hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 41 fracción, 1., (caracterización de los delitos de índole Federal), la invasión o propiamente el Despojo de Inmuebles como lo llama el Código Penal, desde el punto de vista intrínseco penal i.e. de los elementos constitutivos, del mismo no es un delito de índole Federal como la determina la anterior Ley, ni tampoco como lo supone el Código Agrario en su artículo 359 al hablar de la aplicación del C. Penal en las infracciones por "delitos oficiales" (y decimos los establece el Código en nuestra materia trata da ? evidentemente que no). cometidos en materia agraria.

La Suprema Corte, en relación al Código Agrario, i.e. a su naturaleza normativa y aplicativa, en jurisprudencia asentada, ha determinado que no todas las ramas del derecho agrario mismas que norma en forma general este ordenamiento, son propiamente de naturaleza Federal sino que en algunos casos ha prevaecido, y lo mismo nos inclinamos a afirmar en el nuestro, con ciertas modalidades, el fuero común o en otros el mixto, aunque no determinado en forma jurisprudencial. Dadas las modificaciones sustantivas que está sufriendo hoy en día el aspecto ejidal y en el general el Derecho Agrario, no podemos, desde un punto de vista como el de nuestra problemática, afirmar que sea propia y tajantemente de índole Federal.

Es más, como se señala en el citado artículo (359 CA.) no se determina en nuestro caso 1) la Comisión de un delito propiamente "oficial" ya que ni el Código ni el Reglamento aluden a tales hipótesis, 2) los delitos a que alude el mismo ordenamiento agrario, si son de naturaleza Federal ya que al caracterizárseles como oficiales se entiende que quien los comete actúa en nombre y representación del sujeto Federación, de acuerdo a las funciones de cada sujeto; dado que en nuestro caso la mayoría de estas infracciones, a las cuales se alude en la parte Tercera de este trabajo, en su aspecto administrativo, las cometen personas que no tienen ninguna relación con el sujeto Federación, y en otros elementos representativos del mismo, por la determinación específica del citado ordenamiento agrario, no es posible la aplicación fuera del mismo, del Código Penal al no estar previstas situaciones de naturaleza agraria en ordenamiento de esta naturaleza.

En otro aspecto y que está relacionado igualmente con el tema que nos ocupa i.e. con la intervención del M.P.F. afirmamos que no existe una justicia agraria propia dictada, y si la misma no existe mucho menos podemos afirmar que tenga vigencia una justicia Agraria Penal.

Las Disposiciones del mismo ordenamiento, aún en sus repetidos proyectos (3), no hablan de ningún caso de responsabilidad penal, aún el último de estos que analiza algunos de los casos en que cabría la sistematización de típicos delitos agrarios, no solo de índole "oficial", sino general, sigue el sistema seguido por los anteriores y por el Vigente que como afirmaba un autor en relación al mismo: "estaba elaborado pensando fundamentalmente en el trámite de los expedientes agrarios", i.e. era un sistema meramente procedimental, administrativo...

De las situaciones presentadas en la mayoría de los ejidos que en nuestros muestran un sin número de problemas desde algunos puntos de vista y los cuales abordamos, (i.e. como son los casos de los ejidos, Santa Cruz, La Garita de Juárez, Pie de la Cuesta, Las Cruces y la Sabana, en Acapulco Gro. por solo nombrar unos cuantos), pero principalmente en el aspecto administrativo, como lo son la regularización y legalización de las situaciones patrimoniales de los adquirentes de lotes urbanos ejidales como efecto de la creciente explosión demográfica, la dotación de servicios, etc., en lo que respecta a la intervención del M.P.F., como autoridad Federal encargada de solucionar y sancionar en principio todo problema de índole penal, Y EN LA PRACTICA, PROBLEMAS QUE NO —

NECESARIAMENTE ESTAN INTIMAMENTE LIGADOS A DICHA MATERIA, en suplencia del DAAC, dada su mínima y paupérrima intervención es de exigirse una regla — mentación adecuada a dicha intervención toda vez que ésta no está suficientemente definida, y a la vez, dado el creciente aumento de nuestros problemas urbanos, comprendidos aquí también los urbano ejidales, la creación de un departamento con facultades propias para el control y regulación de estos problemas, que aunque no se suscitan sino en contadas ocasiones representan situaciones latentes que pueden explotar en un momento dado.

Todo esto debido a que la intervención del M.P.F. se ve desvirtuada y como tal no actúa debidamente en la solución de tales problemas.

COMENTARIO SOBRE LA MEMORIA DE LA PROC. GRAL. DE LA REP. 1968.

Según se indica en la misma es deber de la Procuraduría, según lo disponen los art. 21 y 102 constitucionales, cumplir con sus funciones ejerciendo acción penal en contra de quienes infringan la ley "en perjuicio de la seguridad social que es patrimonio de la — ciudadanía mexicana".

En relación al campo solo se afirma "Previo análisis de quejas y denuncias se intervino en los asuntos del agro para conseguir el equilibrio de intereses contenciosos y así — lograr la solución a los problemas de los campesinos, en justa y ordenada aplicación de — nuestras normas jurídicas, coordinados con las dependencias del Ejecutivo se aplicaron — soluciones en intereses de la seguridad nacional, observando una conducta tutelar para — hacer respetar los derechos prótegidos"

En la misma no se encuentre ninguna averiguación de intereses que se refiera a nuestro tema a pesar de que el mismo se encuentra latente en numerosos expedientes. Ignoramos la causa de esta carencia. Desafortunadamente en la relación que se hace de esta — nuestra materia no se presentó ningún caso de importancia y todos los que se mencionan "invasión de pequeños propietarios por ejidatarios, invasión de ejidos (i.e. parcelas) por — particulares, despojo de parcelas por parte de comisariados ejidales, invasión de terrenos — ejidales por ejidatarios", y demás figuras conexas, aluden a los diferentes tipos de problemas agrarios y en cuanto a la forma de solución de los mismos se afirma: "pues se acude — principalmente al convencimiento, a la asesoría de los interesados para la solución de sus problemas"

Creemos que es prudente tal política desde el punto de vista administrativo, interno por la presencia de ciertos casos, pero es opinión nuestra que la existencia de numerosos casos, que además tienen constancia en expedientes y averiguaciones radicadas, si ameritan el tomar otras medidas y en vista de nuestro creciente desarrollo urbano, el encauzarlas hasta el aspecto penal propiamente a fin de que prevengan y sancionen situaciones que pueden presentarse debidas a la absoluta inaplicación del Código Agrario. Evidentemente solo apuntamos tales hechos con la exigencia de que los ordenamientos de la materia sean no ya reformados, al menos modificados".

Aquí igualmente se pone de manifiesto el hecho de que ante la deficiente estructura — ción jurídico procesal del procedimiento agrario, y en relación a nuestra problemática se — presenta en forma directa y manifiesta la ineficacia de la acción penal en materia agraria — por falta de elementos suficientes que la hagan efectiva.

CONCLUSIONES.

CONCLUSIONES.

Quedándonos como último paso a seguir, el enunciar brevemente a modo de conclusiones, cada uno de los conceptos más importantes que se desprenden de este trabajo y ante la exigencia expositiva de concretizar los postulados que se originan del mismo, creemos oportuno hacer las siguientes consideraciones tomando en cuenta tanto los aspectos históricos estructurales, como otros de diversa índole:

1.— En relación a los antecedentes anteriores a la Conquista y relativos a la figura que nos ocupa, podemos concluir que los únicos elementos referentes a la misma con semejanza y analogía relativas son los siguientes: 1).— La existencia de una porción de tierra del llamado barrio o calpulli y que formaba parte del lote o parcela asignada a cada familia:

2.— Figura que obedecía a la división tradicional de la tierra y basada fundamentalmente, como corresponde a toda organización primitiva, a una forma tribal:

3.— Esta figura o porción, como uno de los autores comentados afirma, era objeto de diversos actos entre los cuales se nombra en principio, el uso del mismo por sujetos distintos a los destinatarios, la traslación de la misma mediante actos consuetudinarios de naturaleza jurídica:

4.— La similitud apuntada con la regulación que actualmente se hace de zona de urbanización de los ejidos, en cuanto a los actos que se mencionan en el punto anterior, no tiene ninguna relación directa histórico-jurídica, no mediando entre ambas ningún estudio al respecto o ensayo que pueda patentizar esa relación:

5.— Por tanto, es solo un antecedente en nuestro sistema anterior a la Conquista y el cual solo se menciona como tal, no habiendo aún en el caso del ejido ni una relación remota ni tampoco razón o fundamento para que se afirme que dicha figura (i.e. el ejido mexicano) es de origen azteca o propliamente mexicano.

11.— En las siguientes etapas como la de la Conquista, tienen lugar otros hechos que aportan ciertos elementos en la comprensión del ejido actual, según sobradamente se ha insistido, y del cual forma parte integrante la zona urbana ejidal, se aportan algunos datos referentes tanto, a).— a su origen, b).— Naturaleza, función y finalidades, c).— Como a su organización y demás elementos. Dadas tales circunstancias podemos afirmar:

1.— Que la existencia del ejido mexicano es de origen latino-ibérico, i.e. como forma de explotación de la tierra y como forma de tenencia de la misma,

2.— Que dada la similitud originaria, en la posesión y explotación de las tierras indígenas y las regulaciones de índole mixta que se efectuaron en este periodo hubo una semi adaptación de sistemas, aplicándose el ibérico en las partes dominadas y permaneciendo en las otras el indígena, dando lugar dicha regulación a una absorción total por parte del sistema español. Esto por lo que respecta al aspecto general i.e. al ejido, forma de la que depende la zona de urbanización de los ejidos. En cuanto a esta última,

3 3.— Igualmente podemos afirmar que dada la irregular normación y estructuración que se hizo tanto de la propiedad indígena como de la incipiente española, misma que comprendió casi 3 siglos de dominación, en relación con nuestro tema, y aún como muchos otros por decir la mayoría, no hubo ninguna aportación.

III.— No es sino hasta principios del presente siglo por lo que se refiere a la existencia y creación, mención, del objeto que nos ocupa, que se le menciona principiando a estructurarle según los siguientes ordenamientos y proyectos: Ley de Dotaciones y Resoluciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 y Ley de 6 de enero de 1915.

La regulación que se hace de la misma es según los siguientes lineamientos generales, se deja a una ley posterior, la fijación del límite correspondiente a la zona para habitación en comparación con el lote de terreno; igualmente se seguía el sistema usado hasta entonces, esto es, se determinaban las extensiones para la Constitución de Ejidos o fundos legales sin especificar lo que hoy entendemos por zona de urbanización de los Ejidos.

Del análisis que de los mismos ordenamientos y hasta donde las fuentes lo permiten, concluimos que solo se le menciona como una exigencia de orden primario estructural y organizativo, sin llegar a constituir una unidad independiente, dentro del mismo ejido, sino más bien atendiendo a las indicaciones académicas de alguno de los iniciadores de nuestro reciente sistema agrario, y sin constituir por el desarrollo alcanzado en aquellos años, una exigencia real.

IV.— Pasando a la hodierna regulación que se hizo de la zona de urbanización i.e. a partir del Código y Reglamento Vigentes, podemos asentar lo siguiente:

1.— En principio, la regulación plasmada en el Código en uno de sus capítulos (Cap. IV) fue deficiente, debido a que no comprendió en sí cual era la naturaleza propia de dicha zona, no determinándola de antemano, limitándose solo a enunciar algunos de sus presupuestos referentes a los sujetos con derechos a la misma,

2.— De acuerdo a estas situaciones y otras de menor importancia pero de gran trascendencia, fue deficiente la normación que se hizo de la misma, desde varios puntos de vista como lo son el estructural organizativo, el jurídico, etc., aunando a estas deficiencias la propia del derecho agrario como tal, vicios que se transfieren en general a la creación, organización, control, etc., de la misma zona,

3.— Dado el nimio desarrollo demográfico del país no se previó que con el tiempo dichas zonas serían núcleos urbanos o semi-urbanos que por su naturaleza serían directamente incorporados a la expansión de los centros urbanos ya establecidos, situación que debido a la disparidad de regímenes a que están sujetos ambos núcleos traería serias consecuencias, propiciando soluciones irregulares,

4.— Debido a la poca trascendencia que se otorga a ciertos aspectos y entre ellos el nuestro, del derecho agrario, tanto por el Ejecutivo como por la Dependencias y Organos Dependientes de aquél, no existen corrientes que puedan motivar la modificación de las situaciones existentes.

5.— Obedeciendo a una de estas exigencias y dada la creciente comisión de actos ilegales e irregulares, se dictó el Reglamento referente a dichas zonas. Lo apuntado respecto a éste último, ya que en su normación y regulación son idénticos, relativo al tema que nos ocupa, es aplicable igualmente al Código; ambos disponen y presentan únicamente normas relativas a la creación; al procedimiento regulador o dotatorio, precariamente a la índole de derecho que adquieren tanto ejidatarios como otros adquirente o derecho habientes, sobre todo desde un punto de vista primario-primitivo, a ciertos requisitos que en sí son nulos, dado que todo mundo puede reunirlos; a ciertas prohibiciones median te las cuales se quisieron solucionar los abusos cometidos al amparo del Código Vigente; concluyendo: que la regulación hecha sobre todo en el Reglamento fue de jurídica norma

tiva, siendo esta una exigencia que postula el presente trabajo en el sentido de que es necesario darle una auténtica estructura jurídica a este aspecto incorporándolo a otros — más desarrollados del derecho agrario.

V.— De lo anterior se infiere, la exigencia de una regulación de acuerdo a las tendencias y situaciones actuales, sobre todo en el aspecto jurídico, i.e. una configuración normativa que comprenda la naturaleza de los derechos sobre la zona de urbanización, las diversas relaciones en que pueden estar inculdós, objetiva como subjetivamente; la debida protección otorgada a los mismos mediante una técnica procesal adecuada y otras de índole administrativa, de control y organización internos, etc.

VI.— Ante la exigencia de solucionar el alto índice de casos que se han presentado en relación a los aspectos apuntados i.e. agrario, penal y administrativo, se ha pensado — que el Ministerio Público Federal en ejercicio de sus funciones de índole penal Federal, y dado que tanto el Código como la propia ley del mismo, en forma general así lo establecen, ha intervenido con base en los mismos, careciendo de una regulación amplia y — específica que haga efectiva su misión en estos sectores.

De los casos y situaciones que pudimos comprobar y relativos a la importante actividad desarrollada por dicho Ministerio, puesto que es la única autoridad que interviene y relativos a nuestra problemática podemos afirmar lo siguiente: a).— Entendemos quedadas las circunstancias actuales de intervención de la misma, y no obstante la irregular-estructuración jurídica (pues de hecho no existe determinación competencial en materia penal, expresa) que subsiste hoy en día; no obstante, que las autoridades del fuero — común, por deducción interpretativa asentada en Jurisprudencia de la Suprema Corte, — son las competentes para conocer de estos casos y situaciones, e igualmente que es la autoridad (i.e. M.P.F.) que aunque pseudocompetencialmente, por deficiencias normativas, se ha avocado al conocimiento de los casos aludidos, afirmamos, por lo que respecta a la problemática y trascendencia de los mismos, que debe ser la única autoridad Federal que controle y prevenga todo acto que tienda a la enajenación o separación de los bienes ejidales, carácter que parecen adquirir los solares urbanos ejidales según la actual reglamentación; no obstante esta deficiente estructuración normativa, siguen formando parte del ejido como tal y por tanto, aún irregularmente, sujetos al régimen de éste, siendo necesaria no solo la eficaz intervención de la mencionada autoridad sino la completa reglamentación de la misma. Ahora bien, el régimen aludido es de carácter Federal y no es conveniente, para su eficaz protección, que se deje, autoridades de orden secundario como son las comunes, la solución de situaciones que se presenten tanto en materia agrario—penal como civil. Es cierto que en este nuestro sistema, el derecho es sagrado y como tal respetado, siendo escrito, más en esa misma proporción es ineficaz en relación a los sujetos — que trata de proteger.

No desemos ahondar en las cuestiones relativas a la normación y régimen a que deben o no estar sujetos las zonas urbanas ejidales, así como las cuestiones que las mismas plantean, cosa que llevaría tiempo y realización de estudios mas completos mas no obstante esta deficiencia, es urgente y necesaria la normación de esta intervención a fin de que se le de la debida importancia que hoy representa, ya que desde otros puntos de vista las demás autoridades, tanto administrativas como judiciales, ya por deficiencias en — el procedimiento agrario, ya por incompetencia de régimen a que está sujeta la propiedad urbana ejidal o por improcedencia de soluciones aplicables, en ninguna forma pueden aportar las soluciones necesarias a los casos planteados: b).— Es la única autoridad — que por sus atribuciones puede plantear y resolver situaciones de índole competencial y

técnico procesales, contribuyendo al desarrollo íntegro no sólo de este aspecto del derecho agrario si no de otros generales y no menos importantes. Sería ambiciosa nuestra — consideración si tal postulación hiciéramos, más creemos que aún dentro de la misma ca be dicha afirmación: c).— Desafortunadamente y nada extraño a nuestro sistema y for ma de vida no es raro que la mencionada intervención no ha sido lo que de ella esperaban sus iniciadores teniendo actualmente deficiencias como las siguientes:

1.— No cumple su cometido al no llevar y agotar hasta sus últimas consecuencias — una cuestión planteada:

2.— En el aspecto técnico jurídico y dadas las facultades atribuídas al Procurador - General, en la Constitución y Ley secundaria respectiva, igualmente, no se ha notado — evolución alguna ni tampoco presentado la exigencia de reglamentar debidamente la in - tervención asignada al Ministerio Público Federal en materia agraria penal, rama que hoy en día ha adquirido inusitada trascendencia;

3.— En la práctica observada, es nimia su eficacia y parca su intervención en consi - deraciones, dejando situaciones críticas en estado de insolución, queriendo con esto apun tar tan solo algunas de las facetas del problema tratado.

VII.— Así, de las consideraciones anteriores, del conocimiento y presentación de si tuaciones y hechos expuestos, igualmente, de la intervención de autoridades y en especial del Ministerio Público Federal, procede y lo postulamos sin ambición académica alguna, - adición y reformar tanto el Código Agrario y Reglamentos comentado como las Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal y del Poder Judicial de la Federación, igualmen te, el Código Penal, ya que los tipos delictivos aplicables subsidiariamente con motivo de tal intervención, no son suficientes e inúmeras situaciones de índole agrario penal, no en cuadran en los actuales tipos delictivos.

No obstante la indicación de que las presentes consideraciones se hacen a modo de resumen, creemos oportuno indicar que el objeto primordial de este trabajo, es el de pre sentar las situaciones problemáticas desde algunos puntos de vista, y las deficiencias que los actuales ordenamientos presentan para una solución satisfactoria de los mismos. No - pretendemos sentar las bases para completa normación, sino solo apunrarlos, ya que re- queriríase investigaciones no solo como la presente, sino otras de índole técnica social - y mas ampliamente jurídica, exigencia que rebasa nuestras posibilidades. Nos limitamos - pues, a presentar el proble a sin pretender resolverlo exhaustivamente.

BIBLIOGRAFIA.

- AGUILAR Y MAYA J. Monografía del Ministerio Público Federal.
El Ministerio Público Federal en el nuevo Régimen, Ed. Polis — México, 1942.
- ALTAMIRA Y CREVEA RAFAEL. Historia de la Propiedad Comunal, 1866.
- ALVA — IXTLILXOCHITL, Fernando de.— Obras Históricas, México, Editora Nacional, S. A., 1944.
- B. CALLION ARTHUR. Urbanismo, Planificación y Diseño.
- BARBERIS CORRADO. Teoría e Historia de la Reforma Agraria en Europa, 1935.
- BEL ALBERTO L. El Constituyente del 17 y el Ministerio Público en Revista Mexicana del Derecho Penal, No. 4.
- BENEYTO PEREZ JUAN,— Estudios sobre la Historia del Régimen Agrario. Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1941.
- BLAKE MCKELEY. The Urbanization of America, 1903.
- CASO ALFONSO.— El Pueblo de Sol. México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
"Instituciones Indígenas Precortesianas", en Métodos y Resultados de la Política Indígena en México. México, Memorias del Instituto Nacional Indigenista, 1954. Vol VI, pp. 13—27.
"La tenencia de la tierra entre los Antiguos Mexicanos". Memoria de El Colegio Nacional. México, 1959. T. IV, Núm. 2, pp. 29—54.
- CASO ANGEL.— Derecho Agrario, Historia Derecho Positivo Antología, México, Editorial Porrúa, S. A., 1950.
- CARRANCA Y TRUJILLO RAUL. La Organización Social de los Antiguos Mexicanos, Ed. Botas, Méx. 1964.
- CLAVIJERO FRANCISCO JAVIER.— Historia Antigua de México, México, Editorial Porrúa, S. A., 1958.
- CHI—YI—CHEN.— La Reforma Agraire in China Populaire, París, 1964.
- DE LA PEÑA MOISES.— "El Pueblo y su Tierra".— Mito y realidad de la Reforma Agraria en México. Cuadernos Americanos, México, 1964.
- DODI LUIGI.— Elementi di Urbanística, Milano, 1945.

- DURAN FRAY DIEGO.**— Historia de las Indias de Nueva España e Islas de Tierra Firme. México, Editora Nacional, S. A., 1951.
- ECKSTEIN SALOMON.**— El Ejido Colectivo en México — Fondo de Cultura Económico, 1968.
- ESCRICHE JOAQUIN.**— Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Tercera Edición. Madrid, Librería de la Sra. Vda. e Hijos de D. Antonio — Calleja, Editores. 1847.
- FABILA MANUEL.**— Cinco Siglos de Legislación Agraria. (1483—1940). México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. 1941.
- FLORES GARCIA FERNANDO.**— La Administración de Justicia en los Pueblos — Aborígenes del Anáhuac, Revista de Derecho Penal, No. 57.
- FERNANDO DE OVIEDO.**— Historia General y Natural de los Indios y Tierra Firme del Mar Océano.— Madrid Imprenta de la Real Academia de la Historia. 1851.
- GARCIA RAMOS ENRIQUE.**— Iniciación al Urbanismo, UNAM.
- GONZALEZ—BUSTAMANTE J. J.**— Principios de Derecho Procesal Mexicano. Ed. Porrúa, 4a. Ed. México, 1964.
- GRAUE DIAZ GONZALEZ DESIDERIO.**— El Ministerio Público en México, Ponencia en Congreso de Procuradores de Justicia.
- GUTIERREZ DE MAC. G. MARIA TERESA.**— Desarrollo y Distribución de la Población Urbana en México, UNAM.
- HERRERA, ANTONIO DE.**— Historia General de los Hechos de los Castellanos en las Islas y Tierra Firme de el Mar Océano. Asunción de Paraguay. Editorial Guarání, 1944.
- HINOJOSA ORTIZ MANUEL.**— Nuevo Código Agrario Comentado. México, Edición de la Confederación Nacional Campesina, 1944.
- HINOJOSA ORTIZ MANUEL.**— Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y sus Reglamentos. Comentado. México, Talleres Tipográficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1980.
- ILICH LENIN VLADIMIR.**— El Programa Agrario de la Social de Democracia en — la Primera Revolución Rusa de 1905.
- JOYANT EDMOND.**— Traité d'urbanisme, París, 1928.
- KEVIN LYNCH.**— Site Planning, Camm. Mass. Life and Death of the Great Cities, Town Scape. Design of Great Cities.

- KLARACHICK W.**— *Quelques Problemes d'urbanisme*, Paris, 1930.
- MAGARIÑOS SANTIAGO.**— *El Problema de la Tierra en México y Constitución de 1917*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1964.
- MASON EDUARD.**— *Planificación Económica en áreas subdesarrolladas*, Cía. General de Ediciones, 1963.
- MAZA, FRANCISCO DE LA.**— *Código de Colonización y Terrenos Baldíos de la República Mexicana, años de 1451 a 1892*. México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1893.
- MENDIETA GERONIMO DE.**— *Historia Eclesiástica Indiana*. México, Editorial — Salvador Chávez Hayhoe, 1945.
- MENDIETA Y NUÑEZ.**— *Lucio.— El Problema Agrario de México*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1954.
- MINGUIJON ADRIAN SALVADOR.**— *Historia del Derecho Español*. Barcelona, Editorial Labor, S.A., 1953.
- MOLINA ENRIQUEZ ANDRES.**— *Los Grandes Problemas Nacionales (en Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México, No. 1 Vol. X, Suplemento de enero a marzo de 1953)*.
- MONEVA Y PUYOL, JUAN.**— *Introducción al Derecho Hispánico*, Barcelona Editorial Labor, S. A.
- MONZON ARTURO.**— *El Calpulli en la Organización Social de los Tenochcas*, México, U.N.A.M., 1949.
- NEUTRA RICHARD.**— *Planificar para sobrevivir*.
- OROZCO Y BERRA MANUEL.**— *Historia Antigua y de la Conquista de México*. México, Editorial Porrúa, S. A., 1960.
- OTS CAPDEQUI, José María.**— *El Estado Español en las Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.
- OTS CAPDEQUI, José María.**— *Instituciones*. Barcelona, Salvat Editores, S.A., 1959.
- PASO Y TRONCOSO, Francisco del.**— *Epistolario de la Nueva España, 1505-1918*. México, Antigua Librería Robredo, de José Porrúa e Hijos, 1939-1940.
- PALERM ANGEL.**— *Observaciones sobre el desarrollo agrario en Israel*.
- PALLARES EDUARDO.**— *Organización del Ministerio Público*. México, 1912.

- PIMENTEL JOSE MARIA.**— Situación de Ministerio Público en nuestro derecho, México, 1932.
- PINA PALACIOS JAVIER.**— Derecho Procesal Penal, México, 1948.
- PRICHET HERMAN.**— La Constitución Americana.
- RAYMOND JEAN.**— L'urbanisme e la Portée de Tous, Paris 1925.
- RIGIOTTI GIORGIO.**— Urbanismo: La Técnica, Milán.
- ROMERO VARGAS ITURBIDE IGNACIO.**— La Organización Política del Anáhuac, México, 1957.
- SILVA HERZOG.**— El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.
- STERN CHURCHILL HENRY.**— "La Ciudad es su Población", 1958.
- SOUSTELLE JACQUES.**— La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la Conquista de México. Fondo de Cultura Económica, 1956.
- TORQUEMADA, FRAY JUAN DE.**— Monarquía Indiana. México, Editorial Salvador Chávez Hayhoe, 1943. Nueva España. México, U.N.A.M., 1942.
- TOUSSAINT.**— Introducción al Estudio de los Planos de la Ciudad de México.
- VELA ALBERTO R'**— El Constituyente del 17 y el Ministerio Público, en Revista Mexicana de Derecho Penal No. 4.
- WYGODSENSKI WILLY.**— Economía Política Agraria, 1899.
- CONGRESO INTERNACIONAL DE URBANISMO, Bruselas, 1934.**
- SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANISMO. EN AMERICA LATINA, —**
Santiago de Chile, 1959.

INDICE

INTRODUCCION.

Pág.

CAPITULO I :

ANTECEDENTES HISTORICO - JURIDICOS.	7
Sistema Mexicano.	
a).- La Preconquista.- Los pueblos y tierras indígenas.- La llamada zona urbana en el Calpulli.	
b).- Después de la Conquista.- La propiedad española.- Establecimiento de núcleos de población en la Nueva España.- Fundación de poblados indígenas.- El fundo legal.	
c).- Epoca Independiente.- Dimensiones del fundo legal.- (El Imperio).	
d).- Etapa Revolucionaria.- Ley de 23 de abril de 1927.	
e).- Etapa Posrevolucionaria.- Leyes y Codificación Moderna.	

CAPITULO II :

LEGISLACION VIGENTE.	45
a).- Breve exégesis jurídica.- 1). Código Vigente de 31 -- de diciembre de 1942.- 2). Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos (10 de marzo de 1954).	

CAPITULO III :

PROBLEMATICA DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.	67
1).- La organización urbanística.- 2). Confrontación de algunos aspectos.- 3). Principales problemas relacionados con el Reglamento y Código vigentes.- 4). Comentario a la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco de 12 de agosto de 1950.	

CAPITULO IV :

INTERVENCION DE AUTORIDADES EN LAS ZONAS URBANAS E.,	99
a).- Intervención de autoridades en general.- b). El Ministerio Público Federal.- Breve síntesis histórico-jurídica.- Situación actual.- Intervención en materia agraria (urbano-ejidal).	
CONCLUSIONES.	117
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	123