



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

"PROBLEMATICA DEL EJIDO Y LAS ZONAS  
URBANAS EJIDALES"

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

EUGENIO JAIME LEYVA GARCIA



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.

**ESTA TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO  
DE DERECHO AGRARIO BAJO LA DIRECCION  
DEL SR. LIC. LUIS HUERTA CAMPUZANO, -  
SIENDO DIRECTOR DEL MISMO EL SR. LIC.  
ESTEBAN LOPEZ ANGULO.**

A LA MEMORIA DE MIS PADRES:  
SR. ELPIDIO LEYVA RAMOS Y ;  
SRA. BENIGNA GARCIA DE LEYVA.

CON INMENSA GRATITUD A MIS HERMANOS:  
EVA, ETELVINA, MIGUEL, PRISCILIANO - - -  
EVELIA, BONFILIA ( q.e. p.d), ELPIDIO Y RITA.

CON FRATERNAL AFECTO A MIS CUÑADOS:  
AUGUSTO, ARTEMIO (q e.p.d.), ALEJANDRINA,  
ESPERANZA, GILBERTO, DALILA Y JORGE.

**A MI NOVIA ;**  
**SRITA. LETICIA BAÑOS GALAN.**  
**Por la significación que tiene en**  
**mi vida.**

**RESPETUOSAMENTE A ;**  
**SR. AMADOR BAÑOS BAÑOS Y ;**  
**SRA. LILIA GALAN DE BAÑOS .**

**A MIS AMIGOS :**  
**DR. RAUL GARCIA CLAVEL.**  
**DR. ALEJANDRO LEYVA GALINDO.**  
**LIC. JAIME CASTILLO VILLAR.**

# PROBLEMATICA DEL EJIDO Y LAS ZONAS URBANAS EJIDALES

## INTRODUCCION.

### CAPITULO I.

#### EL EJIDO Y SUS ANTECEDENTES.

- a). - Etapa revolucionaria. - Plan de San Luis.
- b). - Plan de Ayala.
- c). - Plan de Guadalupe.
- d). - Adiciones al Plan de Guadalupe.
- e). - Ley del 6 de enero de 1915.
- f). - Artículo 27 Constitucional.
- g). - Reglamentación Agraria del Artículo 27 Constitucional.
- h). - Código Agrario de 1934
- i). - Código Agrario de 1940.
- j). - Código Agrario de 1942.
- k). - Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971.

### CAPITULO II.

#### ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO. - SUS PROBLEMAS Y SU ---

#### CRITICA.

- a). - Evolución histórica del ejido mexicano.
- b). - Ley de Ejidos de 3º de diciembre de 1920.
- c). - Ley del Patrimonio Ejidal.
- d). - El Ejido en el período de 1934-1940.
- e). - El Ejido en el período de 1940-1970.
- f). - Organización Económica de los Ejidos.

### CAPITULO III.

#### LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL Y SU REGLAMENTACION HASTA 1942

- a). - Merced Real dictada por Fernando V.
- b). - Disposición del Emperador Carlos V.
- c). - Disposición de Felipe II.
- d). - Ordenanza del Marques de Falces.
- f). - Cedula de Felipe II.
- g). - Decreto expedido por Antonio Lopez de Santa Anna.
- h). - Decreto expedido por Maximiliano.
- i). - Principales Circulares emitidas en la materia, antes del I/er. Código Agrario.
- j). - La Zona de Urbanización según el Código Agrario de 1934.
- k). - La Zona de Urbanización según el Código Agrario de 1940.
- l). - La Zona de Urbanización según el Código Agrario de 1942.

### CAPITULO IV.

#### PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ZONAS URBANAS EJIDALES.

- a). - Problemas originados por la Ley Federal de Reforma Agraria. -Crítica.
- b). - Problemas originados por el Reglamento de Zonas de Urbanización - de los Ejidos. Críticas.

#### CONCLUSIONES.

#### BIBLIOGRAFIA.

## INTRODUCCION.

El devenir histórico nos ha señalado el sufrimiento y estoicismo del --- campesino mexicano en su afán por obtener una fracción de tierra, de --- la cual pueda obtener los medios que contribuyan a mejorar la condición -- socio-económica, tanto de él, como de su familia.

La expansión demográfica en nuestro país ha traído consigo una amplia gama de problemas; controversias en la tenencia de la tierra; posesiones -- al margen de la ley; viviendas escasas y carentes de las condiciones míni-- mas de decoro; creciente especulación de la tierra; desbordamiento incon-- trolado de la población y encarecimiento e insuficiencia de servicios públi-- cos, condiciones que obstruyen el camino a nuestro pueblo, en su deseo\_ de alcanzar la justicia social.

Todos los problemas anteriores son resultado del abandono en que se ha mantenido al campo en México, pues los recursos económicos que en mu-- chos casos debieran destinarse al agro, se han utilizado para resolver pro-- blemas de las grandes urbes, debido principalmente a situaciones de orden político.

Es importante destacar, que los problemas urbanos en México, de nin-- guna manera deben ser considerados como hechos aislados, sino que son\_ consecuencia de la mala distribución de la riqueza; de la falta de programas para la vivienda de los campesinos; del sacrificio innecesario de zonas de -- cultivo; de la centralización de actividades administrativas, económicas, -- políticas y, en términos generales, de la marginación que, de tiempo inme-- morial, ha padecido los campesinos en nuestro medio.

La tecnología y los recursos naturales y económicos deben ser puestos al servicio de los ejidos para bien de los campesinos, de otra manera, no tiene ningún objeto que en la legislación se hable de la "Organización Económica de los Ejidos", organización que viene a ser solamente retórica. Si no se proporcionan los medios para la producción en el campo; se frena el progreso, haciendo pensar que los campesinos son los culpables por ser hombres fatalmente abúlicos y torpes.

El esfuerzo nacional se debe reencausar al medio rural, no porque pensemos en soluciones fisiocráticas, sino porque es necesario impulsar la planeación que propicie el desenvolvimiento del agro a través de polos de desarrollo, centros de producción agropecuaria, e incluso centros industriales que garanticen la elevación de niveles de vida en el campo.

Por lo tanto, diremos que para que el país pueda alcanzar un desarrollo armónico, se debe realizar una adecuada inter relación socio-económica entre los ejidos, a través de obras de infraestructura que faciliten este objetivo; proporcionar además a los ejidatarios los medios y créditos suficientes para elevar la producción en el ejido y regular el mercado de terrenos en las zonas urbanas ejidales, a través de leyes eficaces que eviten la especulación abusiva de terrenos destinados primordialmente a la habitación de los ejidatarios.

Incuestionable es señalar que, para llegar a alcanzar las metas en el desarrollo que se propone, el estado debe propugnar, al límite de sus facultades, por erradicar definitivamente la demagogia y la corrupción que infortunadamente se han enseñoreado en la cuestión agraria de México.

## CAPITULO I.

### EL EJIDO Y SUS ANTECEDENTES.

- a). ETAPA REVOLUCIONARIA. - PLAN DE SAN LUIS.
- b). PLAN DE AYALA.
- c). PLAN DE GUADALUPE.
- d). ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE.
- e). LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.
- f). ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL
- g). REGLAMENTACION AGRARIA.
- h). CODIGO AGRARIO DE 1934
- i). CODIGO AGRARIO DE 1940.
- j). CODIGO AGRARIO DE 1942
- k). LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

## CAPITULO I

### EL EJIDO Y SUS ANTECEDENTES.

ETAPA REVOLUCIONARIA. - PLAN DE SAN LUIS. - La lucha por la tenencia de la tierra es resultado de problemas existentes ya desde la -- época de la conquista, mismos que han provocado manifestaciones de -- descontento que se han hecho resaltar, particularmente en el movimiento de Independencia y en la Revolución Mexicana en 1910.

En su inicio, la Revolución Mexicana tuvo un carácter eminentemente político, como se observa en el Plan de San Luis proclamado por Don - Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, cuya principal bandera fue - el "Sufragio Efectivo. No Reelección".

Si analizamos un poco más a fondo el Plan de San Luis, veremos que el único artículo que se refiere a cuestiones agrarias es el tercero, que textualmente dispone: - "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numeros pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrio, se declaran a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que la adquirieron de un modo tan inmoral o tan arbitrario, o a -- sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán una indemnización por los perjuicios sufridos". (1)

(1) CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO, MANUEL FABILA; Pag. 2º

Como se observó en el párrafo anterior, Don Francisco I. Madero no prometía transformar el sistema socio-económico que decía combatir, sino alcanzar cambios políticos que en nada beneficiarían a las clases oprimidas del país, en su mayoría, compuestas de campesinos. No obstante, obtuvo la simpatía popular y el pueblo lo apoyó pensando que el caudillo resolvería los problemas cuando asumiera el poder.

No obstante el fuerte arraigo que el mexicano tiene para la tierra, hecho fácilmente explicable en un país de economía eminentemente agrícola, una vez electo presidente Don Francisco I. Madero, el 15 de octubre de 1911, olvidó resolver tan importante cuestión, propiciando que Emiliano Zapata continuara en pie de lucha. En vista de ésto Madero trata de justificarse ante la opinión pública enviando una carta al director del periódico "El Imparcial", el 27 de junio de 1912, en la cual textualmente dice: "Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la resolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910 y 1911, y si en algunos de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decir que no he cumplido mis promesas... Una cosa es crear la pequeña propiedad por medio de un esfuerzo constante y otra es repartir propiedades. Lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas." ( 2 )

A pesar de las justificaciones de Don Francisco I. Madero, las

presiones populares obligan a rectificar sus errores, para lo cual emite varias circulares y decretos con los que cree poder atenuar la situación; como ejemplos podemos mencionar la del 8 de enero y 17 de febrero de 1912, en las cuales reconocía la personalidad jurídica de los ayuntamientos, para hacer promociones en lo referente al deslinde, amojonamiento, fraccionamiento y reparto de ejidos de los pueblos, o sea que con la primera trataría de separar el ejido de su fondo legal, y destinarlo en lo sucesivo exclusivamente para los servicios de la población como son: solares, calles, escuelas, mercados y demás servicios que se necesiten. La segunda se refiere a la acción restitutoria, pues textualmente dice: "Se debe proceder a determinar el ejido de los pueblos, con sujeción a los títulos correspondientes... Dejando a salvo los derechos de los que no quedaron conformes con la resolución, para que los hagan valer ante las autoridades judiciales que sean competentes para conocer del asunto." ( 3 )

Debido a que Don Francisco I. Madero jamás emitió leyes de carácter social como las circunstancias lo exigían, se piensa que nunca tuvo intenciones de resolver el problema del campo. Sin embargo, el principal error de Madero, como dice Don Fernando González Roa, consistió en haber dejado en manos de las clases conservadoras la solución de tan importante problema, "Precisamente en manos de quienes estaban interesados en no resolverlos". ( 4 )

PLAN DE AYALA -Mientras tanto Emiliano Zapata seguía luchando\_ ( 3 ) EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, MARTHA CHAVEZ PADRON, - pag. 279.

( 4 ) EL ASPECTO AGRARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA, FERNANDO GONZALEZ ROA, Pag. 216.

en el sur por los principios del agrarismo, los cuales daban a su movimiento un profundo sentido social, mismos que a la postre fueron consignados dentro de la constitución, sobre todo en lo que se refiere a la restitución y dotación de tierras, pues estos principios no habían sido logrados con anterioridad, ni siquiera incluidos en el Plan de San Luis. Don Francisco I. Madero sostuvo la continuidad del sistema legal anterior al de 1910, o sea el mismo del porfiriato. En cambio, el Plan de Ayala rompe con todo lo establecido anteriormente, incluso llega a acusar a Francisco I. Madero de traición por no haber considerado la cuestión agraria como un verdadero problema.

Del pensamiento de Emiliano Zapata, extraído del Plan de Ayala, podemos resumir los siguientes puntos:

1. - La Restitución de Ejidos. - La tierra debería ser restituida a los pueblos, incluso por la fuerza, y los usurpadores que se sintieran con derecho a ellas lo deducirían ante tribunales especiales que se establecerían después de la Revolución.
2. -El Fraccionamiento de Latifundios. - Se estableció que, en virtud de que la mayoría de los Mexicanos no eran dueños más que del terreno que pisaban, se fraccionarían previa indemnización de su tercera parte, los latifundios. Con lo anterior se hace notar que el Zapatismo no quería suprimir por completo el latifundio, pues, a su juicio, las haciendas necesitaban de los pueblos, como éstos de aquéllas, toda vez que las tierras a repartir no alcanzarían para que los habitantes ---

vivieran de una manera decorosa.

3. La Confiscación de las Propiedades a quienes se opusieran a la Realización del Plan de Ayala. - Los bienes confiscados se aplicarían principalmente a indemnizaciones y pensiones de huérfanos y viudas.

De esta manera quedan expresados los sentimientos del sector mayoritario del pueblo, a través del Plan de Ayala, promulgado el 28 de noviembre de 1911. Lo anterior da al movimiento revolucionario un contenido social que estremece al sistema y logra así su reconocimiento en la estructura jurídica. Así se concreta un equilibrio adecuado entre las garantías individuales frente a las sociales.

Si Revolución significa rompimiento violento de las estructuras existentes, el Plan de San Luis no alcanzó pleno carácter revolucionario, porque sostuvo en su artículo primero la continuidad del sistema legal anterior a 1910: en cambio, el Plan de Ayala vino a enriquecer el movimiento Revolucionario con un nuevo contenido Socio-económico, al continuar luchando porque se establecieran Tribunales especiales para la resolución de los problemas agrarios; para que los pueblos tomaran posesión inmediata de las tierras usurpadas y los particulares que pretendieran ser dueños de ellas, solo mediante resoluciones de los Tribunales mencionados podrían dilucidar sus derechos; logrando de esta manera invertir el procedimiento reivindicatorio de la clase campesina y transformando el Derecho Sustantivo y el Derecho Procesal en un verdadero Derecho Social.

Emiliano Zapata y el Plan de Ayala simbolizan la conciencia nacional, demandante de una urgente e inaplazable solución al problema de la tierra: Tema obligado para los grandes intelectuales y políticos en los años subsecuentes.

PLAN DE GUADALUPE. - A la muerte de Francisco I. Madero, surge en Coahuila el Plan de Guadalupe, proclamado por Don Venustiano Carranza el 26 de marzo de 1913. Su contenido se reduce a siete artículos de carácter político, con el mérito de haberle dado un nuevo impulso al movimiento revolucionario a través de una mejor visión de los problemas sociales. Confirma lo anterior el discurso de Carranza pronunciado en Hermosillo, Son., el 24 de septiembre de 1913 y que textualmente dice: "Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero estas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social... Tendremos que renovar todo. Crear una nueva Constitución... Queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es solo repartir tierras y las riquezas nacionales, no es el Sufragio Efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional."

( 5 ).

ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE. - Una vez derrocado Victoria no Huerta, se convocó a una convención de Jefes Revolucionarios, --- para celebrarse el 1/o. de Octubre de 1913. Aquí se adoptaron los principios del Plan de Ayala y se nombró presidente provisional, el 6 de noviembre de 1914, al General Eulalio Gutiérrez. Lo anterior motivó que las fuerzas Revolucionarias se dividieran en dos fracciones, quedando Francisco Villa y Emiliano Zapata por un lado y Alvaro Obregón y Don Venustiano Carranza por el otro, todos con la firme convicción de solucionar el problema agrario. Así las cosas, Don Venustiano Carranza expidió en Veracruz el llamado Plan de Veracruz, tenido como adiciones el Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914; cuyo artículo -segundo faculta al Jefe de la Revolución para expedir y poner en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, exceptuando las reformas que la opinión exige como indispensables para establecer el régimen que garantice la igualdad de los Mexicanos, -- agregando que se dictarían "Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la Pequeña Propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a -- los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados, para mejorar la condición del peón rural." ( 6 )

LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915. - Con fecha 6 de enero de 1915, - Venustiano Carranza promulgó la ley conocida también con el nombre de ley Cabrera, por haber sido el Lic. Luis Cabrera su autor, es interesante analizar la exposición de motivos de esta Ley, porque en ella sintetiza la historia del problema Agrario en nuestro país, haciendo -- mención de que las causas del malestar de la población agrícola, se -- ( 6 ) EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, MARTHA CHAVEZ, Pag. 302.

debían al despojo de terrenos de propiedad comunal, hecho por los ministros de Fomento y Hacienda y a los apeos y deslindes que favorecían a los que realizaban las denuncias de excedencias o demasías; -- los cuales generalmente fueron hechos por compañías deslindadoras. De esta forma se invadieron terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y que, a través de la explotación de los mismos, obtenían sus medios de subsistencia.

Don Luis Cabrera, además, hizo hincapié en el hecho de que el artículo 27 de la Constitución de 1857 negaba a los pueblos de Indios la capacidad legal para obtener y administrar bienes raíces debido a -- que carecían de Personalidad Jurídica.

Por lo que respecta al concepto que Don Luis Cabrera tuvo del Ejido, éste se diferenciaba del Ejido Colonial porque: "el actual está destinado a la vida comunal de la Población, y estos aseguran al pueblo su subsistencia". ( 7 )

La Ley del 6 de enero de 1915 consta de doce artículos que en términos generales dice lo siguiente:

Art. 1/o. - Declara nulas: I. - Las enajenaciones de tierras comunales hechas por Jefes Políticos contra los mandatarios de la ley del 25 de junio de 1856. II. - Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por Autoridades Federales desde el 1/o. de diciembre de 1876; y III. - Apeos y deslindes practicados durante ese período, si --

ilegalmente se invadieran tierras comunales.

Art. 2/o. - Si los vecinos quieren que se nulifique una división o reparto, así se hará siempre y cuando sean las dos terceras partes las que lo pidan.

Art. 3/o. - Los pueblos podrán obtener la dotación del terreno suficiente para construir su ejido. Del término restitución se llegó al concepto de reconstrucción). ( 8 )

Art. 4/o. - Crea la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Ejecutivos en cada Estado.

Art. 6/o. - Establece el modo de iniciar el Procedimiento, presentando la solicitud ante los Gobernadores o los Jefes Militares.

Si tomamos en cuenta que la Ley del 6 de enero de 1915 fue formulada en plena lucha revolucionaria, tendremos que aceptar que resultó imperfecta, debido al carácter provisional de las restituciones y dotaciones, mismas que agravaron la incertidumbre nulificando los resultados Socio-económicos deseados.

Don Venustiano Carranza, para lograr el cumplimiento de Ley del 6 de enero de 1915, dictó circulares que la complementaran, de las cuales podemos mencionar la del 19 de enero de 1915, que previene a los Gobernadores de los Estados para que procedan al nombramiento de las Comisiones Locales Agrarias; el Acuerdo del mismo 19 de enero de 1915, que señalaba que la aplicación del decreto del 6 de enero de 1915 era de carácter general; la Circular del 24 de marzo de 1916, que señaló la extención que debían tener los Ejidos que se restituyan o que

( 8 ) PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO, LUCIO MENDIETA, Pag. 188.

se doten a los pueblos; Circular del 30 de junio de 1916, excluyó a las ciudades de la dotación y concedió ésta según la categoría del centro de población de que se trate; Circular del 29 de julio de 1916, concretó los derechos para solicitar reivindicación de Ejidos; el Decreto del 19 de septiembre de 1916, que modificó en algunos de sus artículos la Ley del 6 de enero de 1915; Circular del 11 de diciembre de 1916 señaló, como competente para conocer la tramitación del expediente de un pueblo, a la Comisión Agraria de la entidad correspondiente; Circular del 10 de enero de 1917, ordenó la activación de las solicitudes de restitución y dotación; Circular del 24 de enero de 1917, señaló los datos que debía recabar un expediente de dotación y Circular del 11 de febrero de 1917 que ordenó, por separado, la tramitación de los expedientes de restitución y dotación.

La importancia de la Ley del 6 de enero de 1915 radica en haber sido la primera Ley Agraria del País y concretó una realidad para el campesino mexicano que tanto había luchado para obtener un pedazo de tierra y poder subsistir.

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL:- La ley del 6 de enero de 1915 fue elevada a la categoría de Ley constitucional el 5 de febrero de 1917 quedando incluida en el Artículo 27 Constitucional, mismo que considera al problema agrario en todos sus aspectos y propugna por resolverlo a través de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo mexicano; este artículo contiene, además, disposiciones muy importantes sobre aguas, minas y petróleo, -

sin embargo, en este estudio nos circunscribiremos al problema de la tenencia de la tierra.

Desde la época de los romanos hasta principios de este siglo, pocas variantes había sufrido el concepto de propiedad, pues esta se reconocía como derecho natural del hombre, donde el estado simplemente debía protegerla por equidad, o sea que era un concepto netamente individualista; imperando como consecuencia el concepto tradicional de Justicia que equivale a darle a cada quien lo que es suyo y que en nuestro caso resultaba mayormente perjudicial, pues no importaba que las personas fueran latifundistas y mantuvieran ociosas sus tierras, con tal de mantener los antiguos preceptos de Derecho Romano.

No olvidemos que el concepto de propiedad que tuvieron nuestros pueblos aborígenes fue muy distinto al concepto de propiedad Romanista. Aquí la propiedad no era individual, sino colectiva; y lo podemos constatar fácilmente al analizar las instituciones que existieron hasta antes de la conquista. De las cuales algunas pudieron subsistir hasta la época de la colonia, etapa en la que los españoles consideraron que para dar una mejor administración de Justicia se debían mezclar sus Leyes con las existentes en los pueblos prehispánicos.

En la época de la Reforma se alzaron voces, como la de Don Ponciano Arriaga que pedía la expropiación de latifundios y el reparto gratuito de los mismos entre los campesinos. No solo se requerían adiciones o modificaciones a la Ley vigente, sino transformaciones a fon-

do de la misma, entre otro en el aspecto agrario, reivindicaciones -- que no lograron sino hasta 1917, después de muchos años de lucha y sacrificios de compatriotas por obtener un sistema normativo - -- humano y de justicia social. Don Heriberto Jara comentó al respecto: "La formación de las instituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensado de eso que se ha dado en llamar Constitución". ( 9 )

A fines de 1916, se iniciaron en Querétaro las discusiones para proponer, discutir y aprobar la nueva Constitución que debería entrar en vigor el 5 de febrero de 1917. A pesar del poco tiempo del -- que disponían los Constituyentes, el 29 de enero de 1917 se presentó un Proyecto del artículo 27 Constitucional firmado por Pastor Rouaix, José N. Macías, E. A. Enríquez y otros diputados, en el cual se -- hacía una breve historia de este artículo y pedían que no se eludieran, como en la Constitución de 1857, las cuestiones de la propiedad de la tierra por temor a las consecuencias.

A estas alturas, el problema agrario se había agravado tanto, -- que sobrepasaba ya los conflictos entre particulares para llegar a ser un problema que afectaba a toda la sociedad; esto nos explica el porqué de las diferentes corrientes que surgieron para solucionar el mismo problema. Sin embargo, consideramos que en todas estas corrientes se encuentran las ideas de Zapata con el Plan de Ayala y las de -

Cabrera con la Ley del 6 de enero de 1915.

Los diputados de la Comisión Redactora manifestaron: "El estudio del Artículo 27 del Proyecto de la Constitución abarca varios puntos - capitales: si debe considerarse la propiedad como derecho natural...." porque de ser así "fuerza será convenir en que la propiedad es un -- derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar\_ de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es\_ indispensable". ( 10 )

La comisión redactora, como observamos, defendía y consagraba - la propiedad como una garantía individual protegiéndola de toda expropiación que no estuviera fundada en la utilidad pública; pero no desco- nocía que dicha teoría debería tener algunas modificaciones para pro- piciar un reparto más justo de la propiedad agraria.

Una segunda corriente se oponía a la anterior, pues esta pugna- ba por la nacionalización de la tierra; su representante, el Diputado - Navarro decía: "Que se ponga una taxativa a estos abusos, que la Na- ción sea la única dueña de estos terrenos y que no los venda, sino\_ que nadamás dé la posesión a los que puedan trabajarlos". ( 11 )

Con el fin de conciliar intereses, surge una tercera corriente - que dice que: el derecho de propiedad debe complementarse con el tra- bajo de la tierra. Se reafirma así el concepto de propiedad con una - función social, pues esta corriente luchó porque el propietario ya no\_ lo fuera para sí solo, sino que lo fuera también para su sociedad, - apareciendo de esa manera un concepto dinámico de la propiedad donde

( 10 ) DERECHO AGRARIO EN MEXICO, MARTHA CHAVEZ, Pag. 314

( 11 ) DERECHO AGRARIO EN MEXICO, MARTHA CHAVEZ, Pag. 315.

se compaginen los intereses individuales de los pequeños propietarios con la propiedad de los núcleos de población que no contaron con -- tierras, o que las tuvieron pero no en cantidad suficiente.

El concepto de justicia se modificó al establecerse la posibilidad de expropiar los latifundios para entregarlos gratuitamente a los campesinos, naciendo de esta forma el moderno concepto de justicia redistributiva que superó al caduco concepto de justicia distributiva. Este cambio dió lugar al Derecho Agrario basado en un Derecho completamente Social, que recuperó para nuestro pueblo el dominio de la tierra así establecido en el Artículo 27 Constitucional, que dice textualmente "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Este nuevo concepto de propiedad hace posible que la Nación recupere definitivamente y reafirme su propiedad originaria, no solo como un derecho, sino como una obligación para conservar y regular el adecuado uso del suelo y los recursos naturales, creando las normas jurídicas para evitar el acaparamiento y uso inmoderado de la tierra.

No fueron vanos los esfuerzos a través de la historia de Hidalgo, Morelos, Madero, Zapata, Villa, Carranza y otros tantos héroes que lucharon por un México mejor, pues el Artículo 27 de la Constitución Mexicana sintetiza los anhelos del pueblo que lucha por ser cada día

mejor, al llevar en su contenido las tres formas de propiedad adecuadas para nuestro pueblo; estas formas son: la Ejidal, la Comunal y la Pequeña Propiedad.

LA REGLAMENTACION AGRARIA. - Debido a que la Ley del 6 de enero de 1915, y el Artículo 27 Constitucional carecían de una reglamentación para ser llevadas a la práctica, la Comisión Nacional Agraria estuvo expidiendo una serie de circulares que son, en buena parte, los antecedentes de la legislación reglamentaria vigente. - Dichas circulares eran expedidas a medida que se advertían determinadas necesidades; por lo tanto, en la mayoría de los casos se emitían para resolver problemas específicos que reflejaban la realidad del País y por estos motivos, han perdurado hasta nuestros días, pero con substanciales modificaciones debido a las contradicciones en que a menudo incurrieron, al no obedecer a un Plan preconcebido, ni presentar una construcción armónica, haciéndolas inasequibles para el público. Estas fueron, entre muchas, las razones que obligaron al gobierno a seguir otra ruta en la Legislación Agraria, pues para atacar a estos problemas surgieron los diferentes Códigos Agrarios, que son otras implementaciones a fin de consignar en ellos todas las normas referentes a la cuestión agraria, que repercute sobre un alto porcentaje de la población de nuestro país que se dedica a la actividad rural.

CODIGO AGRARIO DE 1934. - Debido a la dispersión existente en las leyes en materia agraria, fue necesario agruparlas en un solo ordenamiento y así surgió el Primer Código Agrario en México, -

el 22 de marzo de 1934, para facilitar la aplicación de preceptos en materia agraria. Este código constó originalmente de 178 artículos y 7 transitorios, divididos en 10 títulos que se ocuparon de los temas siguientes:

1. - Autoridades Agrarias.
2. - Disposiciones comunes.
3. - Capacidad Jurídica Comunal e Individual.
4. - Procedimiento en materia de dotación de tierra.
5. - Dotación de Aguas.
6. - Creación de nuevos centros de población agrícola.
7. - Registro Agrario Nacional.
8. - Régimen de Propiedad Agraria.
9. - Responsabilidades y sanciones contra funcionarios y empleados encargados de la tramitación agrícola.
10. - Disposiciones Generales.

Es importante hacer mención de este código y sus principales puntos, puesto que las autoridades agrarias, al seguir los lineamientos ahí establecidos, lograron una mejor administración de la justicia, sin faltar personas que, abusando de las lagunas que esta ley contenía sobre todo en materia procesal, se aprovecharon de dichos errores para capitalizarlos en beneficio personal.

Entre las principales reformas que el Código de 1934 sufrió en sucesivas modificaciones, podemos señalar las que aumentaron el radio de afectación de las fincas; las que suprimieron las incapacidades de los peones y asalariados; las que determinaron las inafectabilidades

en función de los cultivos; las que crearon la inafectabilidad ganadera, y las que establecieron la doble vía, si la solicitud es de restitución, - el expediente se iniciará por esta vía; pero, al mismo tiempo, se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declarase improcedente.

Durante la vigencia de este código, el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas distribuyó a los campesinos 20 millones de -- hectáreas y creó 11 mil ejidos, lo cual nos da una idea de los beneficios que esta ley reportó, además se aceleró el reparto de la tierra a los -- núcleos de población carentes de ella o con tierras insuficientes para - satisfacer las necesidades de ese núcleo de población.

CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940. - En términos generales podemos decir que el código de 1940, aparte de los cambios señalados anteriormente, tuvo una mejor técnica que el anterior, pues - separó la parte sustantiva de la parte adjetiva, consiguiendo así una -- estructuración sistemática de su articulado en tres partes fundamentales que son: 1. - Autoridades Agrarias y sus atribuciones; 2. - Derechos Agrarios; y 3. - Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

En cuanto al problema agropecuario podemos afirmar que por estos años, la ganadería se encontraba en franca decadencia debido a que -- los ganaderos no incrementaban su producción por temor a ser afectados. Este problema encontró solución con la promulgación del Código - Agrario del 23 de Septiembre de 1940, mismo que conservó gran parte - de lo establecido por el Código del 22 de marzo de 1934, con la adición

de un capítulo especial sobre "Concesiones de inafectabilidad ganadera" - y establecer lo siguiente:

Artículo 183. - A petición de parte interesada, el Presidente de la República, oyendo el parecer de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Departamento Agrario, podrá otorgar concesión de inafectabilidad ganadera por dotación o creación de nuevo centro de Población, durante un período de veinticinco años, que ampare las extensiones de tierras necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tengan un pie no inferior de quinientas cabezas de ganado mayor, si no son lecheras y trescientas si lo son, o su equivalente en ganado menor, siempre que terrenos y llanos pertenezcan a la misma negociación con anticipación de seis meses a la fecha de la petición, que el objeto principal del negocio sea la explotación ganadera, que la negociación constituya unidad y que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población o que se compruebe que en un radio de siete kilómetros existen tierras suficientes, para las necesidades dotatorias de los núcleos de población con derecho.

CODIGO AGRARIO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1942. - Este Código fue promulgado por el Gral. MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente de la República, el 30 de diciembre de 1942; fue el tercero en su orden y contó originalmente de 362 artículos y 5 transitorios.

A pesar de su amplitud, este código contenía innumerables lagunas y deficiencias, mismas que se fueron superando a través de las reformas y modificaciones a su texto original. Este código, no obstante sus deficiencias, ha sido el que mayor tiempo ha estado vigente, siendo derogado

hasta 1971 para dar paso a la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL 16 DE MARZO DE 1971. - La Ley Federal de Reforma Agraria presenta un espíritu renovador y - dinámico que rebasa el concepto y contenido de los códigos anteriores, por lo cual constituye un avance positivo en materia de legislación -- agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria se divide en siete libros que - tratan de los temas siguientes:

1. - Autoridades Agrarias.
2. - El Ejido.
3. - Organización Económica del Ejido.
4. - Redistribución de la Propiedad Agraria.
5. - Registro y Planeación Agraria.
6. - Procedimientos Agrarios.
7. - Responsabilidades.

Como se observa a simple vista, los cuatro primeros libros contie-  
nen un derecho sustantivo, en tanto que los tres restantes se re--  
fieren a los procedimientos, planeación y responsabilidades en materia -  
agraria.

El libro primero termina con la distinción que se hacía entre las  
autoridades agrarias y los órganos agrarios en los códigos anteriores. -  
Señala además que "Los miembros del comisariado, por una sola vez -  
podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente pe-  
río, si obtienen la mayoría de votos de las dos terceras partes", es--  
tableciendo que el voto será secreto para vigorizar la apertura democrá-

tica.

El segundo libro se refiere al ejido y establece que las mujeres adquieren una capacidad jurídica igual a la del hombre en todo lo relacionado con los derechos ejidales.- La parcela quedó considerada como derecho familiar, pues en caso de fallecimiento del ejidatario, su parcela pasaría a manos de su familia; (hijos y viudas). Se constituyó la unidad agrícola industrial para mujeres mayores de 16 años. Por último, en la acción de ampliación, la capacidad del núcleo solicitante se redujo de 20 individuos capaces, a solamente 10.

El libro tercero aborda el problema de la organización económica, en un intento por fortalecer la justicia social en el campo, contemplando una serie de posibilidades para la comercialización e industrialización de los productos ejidales y la diversificación de las actividades productivas de los campesinos. Por tal motivo, este libro establece innovaciones que se hacen extensivas a las comunidades agrarias y a los pequeños propietarios. Estas prerrogativas son: asistencia técnica, crédito suficiente y oportuno, centrales de maquinaria, cooperativas de consumo, creación de asilos, almacenes -- bodegas y frigoríficos. Los ejidatarios son además posibles derechohabientes de beneficios del seguro social y mejoramiento en la construcción de la vivienda social, entre otros.

En el libro cuatro se estipula la redistribución de la propiedad privada y el fortalecimiento de medidas para hacer desaparecer los latifundios: estipula además que la propiedad agrícola o ganadera conserva su calidad de inafectable y no podrá permanecer por más de dos

años consecutivos sin explotación. En esta Ley, se añade, además de los ya conocidos, un nuevo certificado de inafectabilidad que es el -- agropecuario.

En el libro quinto se señalan en términos generales los plazos para que las autoridades agrarias cumplan con sus funciones en los procedimientos. Se introdujo, además, la inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad en relación a las propiedades presuntamente afectables; La nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad; la suspensión temporal de derechos agrarios y la reposición de actuaciones.

En el libro sexto se trata de coordinar el Registro Nacional Agrario con los diversos registros públicos de la propiedad, para llevar un mejor control, clasificación y registro de la propiedad rústica del país; además se señalan los programas para formular la organización y desarrollo ejidal y comunal.

En el libro séptimo establece las responsabilidades en que incurren -- las autoridades agrarias y los empleados que intervienen en la aplicación de la Ley.

## CAPITULO II.

### ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO SUS PROBLEMAS Y SU CRITICA.

- a). - EVOLUCION HISTORICA DEL EJIDO EN MEXICO.
- b). - LEY DE EJIDOS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1920.
- c). - LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL.
- d). - EL EJIDO EN EL PERIODO DE 1934-1940.
- e). - EL EJIDO EN EL PERIODO DE 1940-1970.
- f). - ORGANIZACION ECONOMICA DE LOS EJIDOS.
- g). - EXPLOTACION COLECTIVA.

## CAPITULO II

### ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO. -SUS PROBLEMAS Y SU CRITICA.

Uno de los objetivos fundamentales de la Reforma Agraria consiste en -- organizar adecuadamente a los ejidos, para que obtengan mayores beneficios-- económicos, ya que, a no dudarlo, todo grupo social puede y debe ser corræ-- tamente administrado.

En éste capítulo estudiaremos los aspectos específicos de la organización-- económica de los ejidos desde el punto de vista de la legislación y señalando-- en cada caso la deficiente realidad mexicana.

EVOLUCION HISTORICA DEL EJIDO EN MEXICO. -La palabra ejido deriva del vocablo latín EXITUS, el cual significa SALIDA. El ejido como Institución es muy antiguo y ha venido evolucionando a través del tiempo de acuerdo al-- desarrollo que se señala en los siguientes párrafos.

En España, el ejido era sólomente un solar situado a la salida de los -- pueblos, que no se labraba ni se plantaba, destinado al solaz de la comuni-- dad. Este solar servía no sólomente para el esparcimiento del pueblo, sino -- también para dar paso al ganado que iba a la dehesa, lugar donde pastaba el-- ganado.

En México, durante la Colonia, muy a menudo surgían problemas entre-- los españoles e indios, debido a que el ganado de ámbos se revolvía. Para -- dar solución a este problema, Felipe II dictó el V.o. de diciembre de 1573 una Cédula con la cual creó un nuevo concepto del ejido cuando señaló las ---- tierras con que deben constituirse las comunidades de los naturales, - ----

## CAPITULO II

### ORGANIZACION ECONOMICA DEL EJIDO. -SUS PROBLEMAS Y SU CRITICA.

Uno de los objetivos fundamentales de la Reforma Agraria consiste en --organizar adecuadamente a los ejidos, para que obtengan mayores beneficios-- económicos, ya que, a no dudarlo, todo grupo social puede y debe ser corræ-- tamente administrado.

En éste capítulo estudiaremos los aspectos específicos de la organización-- económica de los ejidos desde el punto de vista de la legislación y señalando-- en cada caso la deficiente realidad mexicana.

EVOLUCION HISTORICA DEL EJIDO EN MEXICO. -La palabra ejido deriva del vocablo latín EXITUS, el cual significa SALIDA. El ejido como Institución es muy antiguo y ha venido evolucionando a través del tiempo de acuerdo al-- desarrollo que se señala en los siguientes párrafos.

En España, el ejido era sólomente un solar situado a la salida de los -- pueblos, que no se labraba ni se plantaba, destinado al solaz de la comuni-- dad. Este solar servía no sólomente para el esparcimiento del pueblo, sino -- también para dar paso al ganado que iba a la dehesa, lugar donde pastaba el-- ganado.

En México, durante la Colonia, muy a menudo surgían problemas entre-- los españoles e indios, debido a que el ganado de ámbos se revolvía. Para -- dar solución a este problema, Felipe II dictó el V.o. de diciembre de 1573 una Cédula con la cual creó un nuevo concepto del ejido cuando señaló las ---- tierras con que deben constituirse las comunidades de los naturales, - ----

que debían ser: "Los sitios en que se han de formar los pueblos y -- reducciones para que tengan comodidad de aguas, tierras y montes, - entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo don- de los indios puedan tener su ganado, sin que se revuelvan con --- otros de españoles". ( 1 )

Como se observa en el párrafo anterior, el ejido por medio de - ésta cédula se le dió un nuevo significado, que lo convirtió en un - lugar donde solamente debía pastar el ganado de los indios, o sea que eran tierras ganaderas y no para la siembra. Esta idea ha sido reco- gida por los estudiosos a través del tiempo; como se indica en el dic- cionario jurídico de Escriche que dice: "El ejido es el campo o tierra\_ que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra, y es co--- mún a todos los vecinos; y viene de la palabra latina exitus, que sig- nifica salida". ( 2 ).

El ejido en la época del México Independiente es bien conocido - puesto que, a virtud de una errónea interpretación de las Leyes de - reforma, se llegó a la desamortización del ejido y a la casi desapari- ción de nuestros campos por la acción del contubernio fincado en los intereses de los latifundistas y algunos gobiernos de la segunda mi- tad del siglo pasado, lo que trajo como consecuencia, el gran abando- no y miseria en que encontramos a los campesinos al iniciarse el -- movimiento revolucionario.

( 1 ) CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO, MANUEL FABILA, Pag. 23.

( 2 ) DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, ESCRICHE, Pag. 599.

El conocimiento de esta realidad vivida por los campesinos, trajo como consecuencia que estos formaran filas en los ejércitos revolucionarios al grito de "Tierra y Libertad", lema de los revolucionarios del sur, y así vemos como Emiliano Zapata incita a la lucha con su "Plan de Ayala", en cuyo artículo 7/o. dice: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, que no son dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar su situación y condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas; por ésta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura y de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los Mexicanos". ( 3 ).

Con el Plan de Ayala se aclaró muy bien la diferenciación entre tierras ganaderas y tierras agrícolas, pues Zapata luchaba por los ejidos entendiéndose por estos a las tierras ganaderas y por los campos de sembradura que debían destinarse precisamente a la agricultura. Sin embargo debido a situaciones reales de escasez de tierras, posteriormente se les tuvo que dar un uso agrícola a los ejidos y por éste motivo fueron considerados como tierras de cultivo. Es decir. la misma necesidad de tierras que tenían los pueblos hizo pensar que la solución estaba en disponer de los terrenos que aún quedaban libres, y en esta situación se encontraban los ejidos; por fortuna éste se salvó, con la diferencia de que lo destinaron al cultivo.

En el artículo 3/o. de la Ley del 6 de enero de 1915, Don LUIS CABRERA, estableció: "Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de --- identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las - necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacio-- nal el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmedia-- tamente colindante con los pueblos interesados" (4)

Don LUIS CABRERA, en múltiples ocasiones nos habla del ejido, pero no lo define, sin embargo, le da ya un significado de tierras de cultivo.

El artículo anterior, adquiere el carácter de constitucional de acuerdo a lo estipulado por el párrafo 3/o. de la fracción VII del Artículo 27 de la Constitución de 1917 que textualmente dice: "En consecuencia, todas las --- tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones refe-- ridas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de enero de - 1915, que continuará en vigor como Ley Constitucional".

Debido a que la Ley del 6 de enero de 1915 y el Artículo 27 Constitucio-- nal sólo contenían los lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria - y para su aplicación se requería de una buena reglamentación; a falta de ésta, se expidieron circulares para solucionar los problemas que se pre-- sentaban, éstas circulares vinieron a ser un reflejo de la realidad; sin -- embargo, por la falta de una codificación, las autoridades agrarias a menu-- do incurrieran en contradicciones y ésta anarquía originó la Ley de - -----

ejidos del 3º de diciembre de 1920.

LEY DE EJIDOS DE 3º DE DICIEMBRE DE 1920.- Para resolver los problemas que originaban la falta de una ley específica, Don Alvaro - Obregón expidió el 3º de diciembre de 1920 la Ley de ejidos, que viene a ser una codificación ordenada de las principales circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria en un período comprendido de 1915 a 1920. Trata todo lo relacionado con la acción y restitución de tierras y los procedimientos para obtenerlas; para nuestro estudio --- tiene especial reelevancia lo referente al artículo 13, que textualmente dice: "La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido, y tendrá -- una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la pobla- ción, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc.. El -- mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una cantidad diaria equivalente al duplo del jornal -- medio en la localidad.." ( 5 )

En el párrafo anterior se estableció el cambio de la significación legal de la palabra ejido, ahora se le consideró como tierras agrícolas: por lo tanto, su significación actual es correcta al tener sus cimien- tos precisamente en esa Ley.

Por haber sido la primera ley en su género tuvo muchos errores, los trámites eran muy dilatorios y burocráticos entre otros, por lo que -- tuvo una corta vida y fue abrogada el 22 de noviembre de 1921; sin embargo, en esta última ley se conservaron los mismos principios en lo --

( 5 ) CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO, MANUEL FABILA, Pag. 350.

referente a la calidad de los núcleos de población.

El 11 de Octubre de 1922 fué emitida la circular 51 de la Comisión Nacional Agraria; éste documento es trascendente porque se le considera el antecedente más importante de la colectivización de la agricultura mexicana, al señalar que la producción colectiva del ejido debería manejarse por un comité administrativo.

LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL - Fué el 19 de diciembre de 1925 -- cuando se dictó la primera ley reglamentaria sobre la repartición de -- tierras ejidales, con éste documento se pretendió establecer la forma -- en que las tierras debían repartirse entre los ejidatarios, optándose -- por fraccionarla en lotes.

Esta ley se oponía abiertamente a la Circular 51 y los que apoyaban ésta argumentaban que los ensayos de la organización comunal --- efectuados en algunos pueblos les había producido la impresión de que -- de prolongarse tal sistema, haría nugatorio el esfuerzo para la reconstrucción económica del país, esfuerzo que se perseguía conscientemente con la resolución del problema agrario. De ésta forma, los campesinos habían perdido la confianza también, porque muchas veces sacrificaron sus intereses individuales por el beneficio colectivo sin resultados positivos.

Al observar lo anterior, notamos que lo que sucedió fué que los -- detractores del colectivismo capitalizaron los errores cometidos para criticarlo, pero al profundizar un poco más en el asunto, encontramos que el término "Colectivo fué mal empleado al tratar de implantarse cooperativas de producción agrícola; sin embargo, se utilizó éste término para --

contraponerlo al término individual. No debemos olvidar que la forma de propiedad y el tipo de explotación, son dos cosas diferentes.

EL EJIDO EN EL PERIODO DE 1934-1940. - El ejido colectivo alcanzó su máxima expresión durante el período del Presidente Lázaro Cárdenas. en 1935 publicó un decreto, relativo al establecimiento de centrales de maquinaria al servicio de ejidatarios pero el paso más importante en éste renglón lo dió el 6 de octubre de 1936 al promulgar el decreto para expropiar la región de la "Laguna" y transformarla en ejidos, con una organización que prohibía su parcelación y hacer de éste modo obligatorio el cultivo colectivo. Con estas medidas, se logró sustituir a la hacienda por el ejido y así logran grandes beneficios económicos. Cárdenas, pues, tuvo el mérito de haber convertido el ejido en un sistema básico de producción agrícola y como función social en beneficio de la economía nacional.

Tanto se preocupó Cárdenas por los problemas sociales del pueblo de México, que Don Jesús Silva Herzog, comenta: "Fue en 1938 cuando la Revolución Mexicana llegó a su plenitud. Después comenzó su descenso". ( 6 )

EL EJIDO EN EL PERIODO DE 1940 A 1970. - Siendo Presidente de la República Don Manuel Avila Camacho, se inicia una nueva etapa dentro de la Reforma Agraria del país mismo que se distingue por un marcado descenso en los esfuerzos por solucionar los problemas agrarios planteados en los regímenes anteriores. En 1942 se promulgó el Código Agrario

(6) AGRARISMO MEXICANO: JESUS SILVA HERZOG, Pag. 452.

que estuvo vigente hasta 1971, sin embargo este no tuvo cambios importantes respecto del anterior en cuanto a la solución de la problemática del ejido.

La interrogante de la forma más conveniente de explotar la tierra ejidal continuó teniendo actualidad. El apoyo que recibió el ejido colectivo durante el Cardenismo fué devirtuado, e incluso alterado, durante el período presidencial siguiente. En lugar de impulsar al ejido, -- volvió a ocupar un lugar importante la pequeña propiedad, como base de la economía agrícola del país y en donde encontró mayor apoyo el -- argumento de que el ejidatario prosperaría sólo si trabajara en parce-- las individuales, debido a la idiosincracia del campesino mexicano, iden-- tificado como individualista; argumentándose que si utilizaban la tierra -- en forma colectiva, ésta no se adecuaba a las condiciones psicológicas -- de los trabajadores del campo.

Los argumentos que sobresalieron en contra del colectivismo, hasta antes de éste régimen, eran en el sentido de que aquel era inadmi-- sible por razones económicas y sociales; en cambio, en el régimen de -- Avila Camacho, se objetaban situaciones de carácter psicológico. Esta -- postura no nos debe extrañar, pues el propio Presidente contaba con -- grandes extensiones de tierra y su mentalidad, por tanto, se adecuaba -- con la de los terratenientes que trataban de obstruir el desarrollo del -- ejido.

A pesar de que la actitud oficial se volvió abiertamente en contra -- de la colectivización ejidal, hubo personas que lo defendieron y lo consi-- deraron necesario para obtener resultados óptimos de los recursos natu-- rales, en concordancia con la técnica y los principios modernos de tra--

bajo en el campo; sin embargo, todos estos esfuerzos fueron casi infructuosos durante algún tiempo, pues los gobiernos subsecuentes -- dejaron en el abandono la forma de explotación colectiva en el campo.

En los regímenes subsecuentes, muy poco se hizo por mejorar al campesinado, sin embargo debemos hacer mención que en el período de Alemán se crearon las comisiones nacionales del maíz, la del café, la del olivo, y la de la caña de azúcar, además de haber hecho obras de importancia en lo que respecta a irrigación; durante la administración de Adolfo Ruiz Cortines se prosiguió con la entrega de la tierra pero a un ritmo muy lento, su mayor mérito en la materia fue el crear el Seguro Agrícola y el haber dado cierto impulso a los créditos agrícolas a través del Banco Ejidal.

En el sexenio del Lic. Adolfo Lopez Mateos se dió un fuerte impulso a la repartición de tierras, se promulgó la ley de semillas mejoradas y se le hicieron adiciones al Art. 107 Constitucional, estableciendo la suplencia de la queja deficiente en materia agraria, y la no procedencia del desistimiento y de la caducidad de la instancia quedando de esta manera protegidas las comunidades agrarias en el juicio de amparo.

Durante el sexenio del Lic. Gustavo Diaz Ordaz se creó el Banco Nacional Agropecuario para aumentar la producción en el campo pero se cometieron muchos errores al repartir la tierra pues con el lema de "dar la tierra donde está el campesino" se originó que se repartieran tierras inadecuadas para el cultivo. ( 7 )

ORGANIZACION ECONOMICA DE LOS EJIDOS. - Hasta la reforma agraria de 1971 se trata ampliamente lo referente a la organización -- económica de los ejidos; desde la exposición de motivos, se concibe - al ejido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y en general - todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un -- núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica pro- pia para que resulte capaz de explotarlo lícita e integralmente, bajo - un régimen de democracia política y económica.

En esa ley se considera, además, que el reparto de la tierra es la meta inmediata de los gobiernos subsecuentes, pues cumple en esencia su objetivo, consistente en la destrucción del sistema feudal hacendista, firme pilar del viejo régimen para procurar establecer una sociedad más justa y democrática en el campo, sin embargo, en algunas regiones del país, motivado por la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que los principios de Revolución Mexicana trataban de desaparecer. La forma de organización y aprovechamiento de los productores agrícolas, --- tiene el propósito de evitar el incremento de estos problemas y la co--- rrección de los existentes con toda oportunidad.

El presidente actual, Luis Echeverría Alvarez, en la exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria dijo: "El ejido como empre sa, implica la decisión libremente adoptada por los ejidatarios, de agru- par sus unidades de dotación en tal forma que el conjunto de ellas se - transforme en una organización rentable capaz de elevar su nivel de -- vida".

Continúa diciendo, que la estructura empresarial del ejido la -- encontramos ya establecida con anterioridad en ciertas instituciones -- como son, el comisariado ejidal, el consejo de vigilancia y la sociedad local de crédito. No había necesidad, entonces, de establecer una -- nueva empresa agraria, sino de conformar debidamente las que ha -- fundado la revolución, estimulando formas superiores de organización para los ejidos y comunidades evitando la duplicación y dispersión de actividades, mediante un bien concertado trabajo comunitario que --- acreciente la responsabilidad de sus miembros y distribuya justamente las cargas y los beneficios.

Es necesario promover la plena explotación agrícola y ganadera y al mismo tiempo, la diversificación de actividades productivas como -- una posible solución al problema económico del ejido y a la necesidad de que, el ejidatario y su familia dispongan de ocupación permanente en el curso del año. Sólo así podrá solucionarse la dramática situación que resulta de la influencia del ocio forzado, producción de ---- subsistencia, abandono de la tierra e ilegal alquiler de la parcela y - de su trabajo.

Las normas de orden económico que establece el proyecto, ofrecen una novedad en su contenido en cuanto que contempla la posibilidad - de comercialización, industrialización y diversificación de las actividades productivas de los campesinos.

La tarea de la organización rural en la producción y comercialización de sus bienes y servicios, impone una estrecha colaboración entre los diversos organismos gubernamentales que intervienen en el --

sector rural, solo así podrá elevarse la eficacia de la acción pública - en el fenómeno de la Reforma Agraria.

Los conceptos del párrafo anterior, llegan a concretarse en el -- artículo 128 de la Ley de Reforma Agraria de 1971, que textualmente -- dice: "Los titulares de las dependencias y organismos oficiales, que -- dentro de sus atribuciones legales participen en la Reforma Agraria, - deberán establecer una adecuada coordinación para programar sus actividades conforme a los principios que dicte el Presidente de la República".

EXPLOTACION COLECTIVA. - El artículo 130 de la Ley Federal de - la Reforma Agraria vigente señala que los ejidos provisionales o difinitivos podrán explotarse en forma individual o colectiva. La explotación colectiva de todo un ejido sólo podrá ser acordada o revocada por el -- presidente de la República, previa elaboración de estudios técnicos realizados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy -- Secretaría de la Reforma Agraria; en todo caso, deberá mediar solicitud de los núcleos interesados aprobados en asamblea general por las dos - terceras partes de sus integrantes con excepción de los casos a que se refiere el artículo 131, el cual textualmente dice: "El presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en - los siguientes casos:

- I. - Cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido.
- II. - Cuando una explotación individual resulte antieconómica o ---

menos conveniente por las condiciones topográficas y la --  
calidad de los terrenos, por el tipo de cultivo que se reali--  
ce; por las exigencias en cuanto a maquinaria, implemen--  
tos e inversiones de la explotación, o porque así lo deter--  
mine el adecuado aprovechamiento de los recursos.

III. - Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos produc--  
tos están destinados a industrializarse y que constituyen --  
zonas productoras de materias primas de una industria. --  
En este caso, independientemente del precio de la materia--  
prima que proporcionen, los ejidatarios tendrán derecho --  
a participar de las utilidades de la industria, en los térmi--  
nos de los convenios que al efecto se celebren.

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

De lo estipulado por el artículo anterior, podemos señalar que --  
la voluntad de los campesinos será determinante al elegir el tipo de --  
explotación que se seleccionará en el ejido; sin embargo, el artículo --  
131, fracción tercera, establece: El presidente de la República Mexicana  
determinará la forma de explotación colectiva: cuando se trate de eji--  
dos que tengan cultivos cuyos productos estén destinados a industria--  
lizarse y que constituyen zonas productoras de las materias primas --  
de la industria. En éste caso, independientemente del precio de las --  
materias primas, los ejidatarios tendrán derecho a participar de las --  
utilidades de la industria; donde se entreguen esas materias, en los --

términos de los convenios que al efecto se celebren. Con ésta disposición se trató de mejorar la situación del campesino, por ejemplo; si éste trabaja en zona cañera tendrá que cultivar necesariamente caña, para garantizar el abastecimiento del ingenio, mismo que le dará derecho a la participación de utilidades de la empresa. No obstante ésta reglamentación, no se han logrado los objetivos planeados porque el campesino continúa marginado y sin recibir ningún beneficio de las industrias en que participa, pero conviene aclarar que éste no es un problema de tipo legal, sino más bien, de tipo administrativo.

La organización económica de los ejidos se complementa con artículos que por su importancia revisten el mayor interés al respecto. Por ejemplo, los artículos 133 y 134 de la ley de Reforma Agraria estipulan la necesidad de que los ejidos cuenten con los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo, además de garantizar los derechos de los ejidatarios que participen en la explotación colectiva.

El artículo 144 se refiere a la explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, excluyendo pastales y forestales, pero que puedan ser aprovechados por el ejido debido a las circunstancias; estos recursos pueden ser: turismo, pesca y minería. El artículo 147 se refiere a la posibilidad de organizar a los ejidatarios en asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones, mutualidades o algún organismo semejante que beneficie a los ejidatarios.

El artículo 148 establece: "todo ejido, comunidad y pequeña propiedad -- cuya superficie no exceda de la unidad mínima de dotación, tiene derecho preferente a asistencia técnica; a crédito suficiente y oportuno; a la tasa -- de interés más baja y plazos de pagos más largos que permita la recupera-- ción de la economía nacional y. en General, todos los servicios oficiales -- creados por el estado para la protección de los campesinos y el fomento de -- la producción social en el agro". Este artículo es de indudable justicia so-- cial, pero con fines mediatos, imposibles de alcanzarse a corto plazo por la insuficiencia de recursos monetarios de la banca oficial, ya que los crédi-- tos que está en posibilidad de otorgar, apenas si alcanza a financiar a una décima parte de los campesinos. De tal manera resulta, que éste artículo positivo desde cualquier punto de vista solo plasmará su positividad en la -- medida en que el crédito aumente hasta satisfacer la demanda.

El artículo 150 permite a los ejidos el establecimiento de centrales de -- maquinaria, y el 152 señala una preferencia para que los ejidos sean conce-- sionarios de empresas estatales o de participación estatal, productoras de -- maquinaria, implementos agrícolas, fertilizantes, insecticidas, semillas, \_ alimentos y medicamentos veterinarios. El artículo 156 complementa al --- anterior al reconocer; La capacidad jurídica para contratar, por si o en fa-- vor de sus integrantes, a través del comisariado ejidal, los créditos de refac-- ción avío e inmobiliarios que requieran para la debida explotación de sus -- recursos. Este beneficio se hace extensivo para los ejidos constituídos por los gobernadores en los términos de lo establecido por el artículo 163 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 164 nos señala la forma en que deben constituirse los fondos comunes de ejidos, y estos deberán ser destinados para obras de beneficio social.

Los artículos 167 y 167 bis tratan lo relacionado con el fondo nacional de fomento ejidal, organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función social será canalizar la inversión de sus recursos y asignaciones especiales que determine el gobierno federal a la realización de programas de fomento económico de los ejidos, para el incremento de la producción agropecuaria; al establecimiento de industrias de transformación y comercialización y a la constitución de empresas ejidales que extraigan o elaboren materias para la construcción de viviendas.

Del artículo 178 al 186 se reglamenta lo relativo al desarrollo de las empresas rurales.

El artículo 187 establece: "Los ejidatarios y comuneros así como los pequeños propietarios, gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social en los términos dispuestos por la ley de la materia."

Por lo observado, diremos que éste artículo es generoso pero de difícil realización, debido a que el estado no cuenta con los recursos económicos necesarios para el establecimiento de clínicas del Seguro Social en el medio rural, que serían las que beneficiarían directamente al campesino.

Los artículos 188, 189 y 190 se refieren, a que el ejecutivo federal promoverá las cooperativas integradas por ejidatarios; que los ejidos tendrán derecho preferentes a recibir los servicios de pasantes de carreras universitarias y técnicas y, por último las enseñanzas garantías y preferencias que deben recibir los ejidos.

El artículo 164 nos señala la forma en que deberá constituirse los fondos comunes de ejidos, y estos deberán ser destinados para obras de beneficio social.

Los artículos 167 y 167 bis tratan lo relacionado con el fondo nacional de fomento ejidal, organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función social será canalizar la inversión de sus recursos y asignaciones especiales que determine el gobierno federal a la realización de programas de fomento económico de los ejidos, para el incremento de la producción agropecuaria; al establecimiento de industrias de transformación y comercialización y a la constitución de empresas ejidales que extraigan o elaboren -- materias para la construcción de viviendas.

Del artículo 178 al 186 se reglamenta lo relativo al desarrollo de las empresas rurales.

El artículo 187 establece: "Los ejidatarios y comuneros así como los pequeños propietarios, gozarán de los beneficios del régimen del Seguro Social en los términos dispuestos por la ley de la materia."

Por lo observado, diremos que éste artículo es generoso pero de difícil --- realización, debido a que el estado no cuenta con los recursos económicos necesarios para el establecimiento de clínicas del Seguro Social en el medio ru--- ral, que serían las que beneficiarían directamente al campesino.

Los artículos 188, 189 y 190 se refieren, a que el ejecutivo federal promo--- verá las cooperativas integradas por ejidatarios; que los ejidos tendrán derecho preferentes a recibir los servicios de pasantes de carreras universitarias y --- técnicas y, por último las enseñanzas garantías y preferencias que deben re--- cibir los ejidos.

Sintetizando el capítulo anterior, podemos concluir, que el ejido, a pesar de sus limitaciones, no es solamente un núcleo de población dotada de tierras, sino que ha ido tomando, paulatinamente, carices de una organización compleja, regida por una legislación ampliamente especializada; que formula sus decisiones por medio del voto de sus integrantes en las Asambleas generales, decisiones que deben ser ejecutadas por conducto del comisariado vigilado por un consejo de vigilancia.

Esta concepción nos da una visión muy clara para entender al ejido, - como una organización tendiente a mejorar la estructura del agro, que - por muchos años ha sido marginado del desenvolvimiento económico que han alcanzado otros sectores de la economía nacional.

### CAPITULO III.

#### LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL Y SU REGLAMENTACION HASTA 1942

- a). - MERCED REAL DICTADA POR FERNANDO V.
- b). - DISPOSICION DEL EMPERADOR CARLOS V.
- c). - DISPOSICION DE FELIPE II.
- d). - ORDENANZA DEL MARQUES DE FALCES.
- e). - CEDULA REAL DEL MARQUES DE FALCES.
- f). - CEDULA EMITIDA POR FELIPE II.
- g). - DECRETO EXPEDIDO POR ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA.
- h). - DECRETO EXPEDIDO POR MAXIMILIANO.
- i). - PRINCIPALES CIRCULARES EMITIDAS EN LA MATERIA, ANTES -  
DEL PRIMER CODIGO AGRARIO.
- j). - ZONA DE URBANIZACION SEGUN EL CODIGO AGRARIO DE 1934.
- k). - ZONA DE URBANIZACION SEGUN EL CODIGO AGRARIO DE 1940
- l). - ZONA DE URBANIZACION EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

## CAPITULO III

### LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL Y SU REGLAMENTACION HASTA 1942

Una vez dominados los indios por los españoles, uno de los principales problemas que se les presentó a estos últimos fué el de como mantener so metidos a los primeros para evitar levantamientos y sobre todo, para con tinuar con su explotación inhumana. Para dar solución a estos proble mas, las autoridades españolas dictaron disposiciones tendientes a agru par a los nativos en pueblos, mismas que vienen a ser los antecedentes del fundo legal en México.

MERCED REAL DICTADA POR FERNANDO V. -La primera disposición -- instaurando el régimen de las Mercedes Reales, fué la dictada por Fernan do V, en Valladolid de España, el 18 de Junio de 1513; de la que transcribi mos la parte vinculada a los objetivos de éste trabajo; "Porque nuestros -- vasallos se alienten al descubrimiento y población de las indias, y pueden vivir con comodidad, y conveniencia, que deseamos. Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y se repartan casas, solares tierras, caballerías, - y peonías a todos los que fueron a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos, peones, y los que fueren de menor grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad, para que de allí en adelante los puedan vender, y -- hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia; y así mis mo conforme a su calidad, el Gobernador, o quien tuviere nuestra facultad,

les encomiende los indios, en el repartimiento que hiciere"... Y porque podía suceder que al repartir las tierras hubiese dudas en las medidas, - declaramos, que una peonía es un solar de cien pies y doscientos de largo. Y ordenamos que se haga el repartimiento, de forma que todos participan de lo bueno y mediano, y de lo que no fuere tal, en la parte que a cada uno se le debiere señalar". ( 1 ).

DISPOSICION DEL EMPERADOR CARLOS V EL 26 DE JUNIO DE 1523. - A los repartos hechos en virtud de la ley que se alude, señala Mendieta Y Núñez, se les dió el nombre de mercades, ya que para ser válidos era menester que fuesen confirmados por una disposición real denominada Merced; de tal suerte que la disposición anterior sirvió de base a la colonización de lo que fué la Nueva España.

La agrupación de indios, motivó una serie de preceptos sobre la forma de como debían fundar sus pueblos; contradictorios y oscuros muchos de ellos y dieron motivo, a su vez, a aclaraciones, ratificaciones y rectificaciones de los mencionados preceptos, por lo que consideramos como el más remoto origen legislativo del fondo legal en la Nueva España la disposición dada por el Emperador Don Carlos V el 26 de junio de 1523 que establecía: "Los virreyes y gobernadores, que tuvieren facultad, señalen a cada villa y lugar, que de nuevo se fundare y poblare, las tierras y solares que hubiere menester, y se les podrán dar sin perjuicio de tercero, para propios, y envíenos relación de lo que a cada uno hubieren señala-

( 1 ). CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO, MANUEL FABILA; Pag. 4.

do y dado para que lo mandemos confirmar". ( 2 ).

DISPOSICIÓN DE FELIPE II. - La Ley dictada el 20 de Noviembre de 1536 por Felipe II, dispone, "A efecto de regularizar el aprovechamiento de Caballerías y peonías, se obliguen a tener edificados los solares, poblada la casa, hechas y repartidas las Hojar de tierras de labor y haberlas labrado, puesto de plantas y población de ganados las que fueren de pasto, dentro del tiempo limitado... pena de que pierdan el repartimiento de solares y tierras, y más cierta cantidad de maravedis para la República, con obligación en pública forma y fianza llana y abonada". ( 3 ).

ORDENANZA DEL MARQUES DE FALCES. Es al Marqués de Falces, conde de Santi-Esteban y Virrey de la Nueva España, a quien correspondió históricamente la iniciativa de precisar la extensión de tierra que debería disponer la fundación de un pueblo; que por ordenanza del 26 de mayo de 1567, dispuso: "Que de aquí no se haga merced de ninguna estancia, ni tierras, si fuere que tal estancia esté y se pueden asentar mil varas de medir paños o seda y desviado de la población y casas de indios, y las tierras quinientas de las dichas varas; y así se ponga en los mandamientos acordados que para lo ver se diesen, que no se den, sino fuere habiendo la dicha distancia; y por si alguno asentara que tal distancia o tierras de que le fuere hecha la merced, sin que haya en medio de ellas y las dichas casas de indios la dichas varas, pierda las tales estancias e tierras e derecho a que elio tuviere adquiridas. Y las mercedes que de otra manera fueren, --

( 2 ). Opus: Pag. 9.

( 3 ). Opus: Pag. 14.

que no vaya declarado lo susodicho, sean ningunos; e visto ser ganados - subrepticamente y en falsa relación". ( 4 ).

CEDULA REAL DEL MARQUEZ DE FALCES. - La ordenanza del virrey de - gastón de peralta, Marquez de Falces fué confirmada y reformada por cédula real del 4 de Julio de 1687. (&). Mediante la cual se estableció definitivamente que sería de seiscientas varas, a partir de la Iglesia y a los cuatro - vientos, como se constituiría el fundo legal de los pueblos, destinado paraque sobre él se levantaran los hogares de los indios, y por su origen tambien inajenable, pues se otorgó a la entidad pueblo y no a personas parti--cularmente designadas". ( 5 ).

El fundo legal debía considerarse como el casco del pueblo en el que no estaban comprendidos los terrenos de labor designados para la subsisten--cia de los habitantes, y la principal finalidad que se perseguía con la formación de éstos según los españoles, fue propágar la fé católica entre los naturales. Las reducciones deberían contar, al igual que la de los españoles -- tierras de común repartimiento, propios, montes, pastos, aguas y fundo legal.

El 13 de julio de 1573, nacieron las ordenanzas de población, en las que se dejaban a los particulares la iniciativa de colonización con una amplia - recompensa, por el esfuerzo heroico y abnegado al hacer posible una em--presa de esta magnitud.

CEDULA EMITIDA POR FELIPE II. - El 1/o. de diciembre de 1573, Don Felipe II, dispuso a través de una cédula que: .."Los sitios en que se han de

( 4 ) Opus, Pag. 21.

( 5 ) Opus, Pag. 31.

formar los pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranza, y un ejido de una legua de largo donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con -- otros de españoles". ( 6 ).

DECRETO EXPEDIDO POR ANTONIO LOPEZ DE SANTA-ANNA. - Con -- las disposiciones anteriores se resolvió en gran parte el problema urba- no durante la Colonia, en los primeros años de la Etapa Independiente -- no se habló de ninguna Ley sobre este asunto y no fue sino hasta el 30 -- de julio de 1853 que Don ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA, expidió un -- Decreto para evitar que los núcleos de población se establecieran en pro- piedades de terratenientes y hacendados, tal y como se expresa en los -- artículos siguientes:

Artículo 1/o. -Toda congregación de familias establecida con cualquier título o carácter en el terreno perteneciente a dominio particular, no podrá erigirse ni solicitar se le erija en población políticamente organizada sin que primero haga constar el expreso y libre consentimiento del pro- pietario del terreno.

Artículo 2/o. -Faltando el requisito de que habla el artículo anterior, -- ninguna autoridad tomará en consideración las solicitudes que sobre el -- particular se hicieren. (7)

Al ascender al poder Don IGNACIO COMONFORT, expidió un Decreto con él declaró insubsistente el Decreto señalado en el párrafo anterior, -

(6). -Opus, Pag. 23.

(7). -Opus, Pag. 99.

por considerarlo en contra de los intereses de las mayorías, sin embargo, su texto fue muy lacónico y sólo expresó: "Se declarará insubsistente el Decreto del 30 de julio de 1853 que prohíbe a las congregaciones de familias de las haciendas que se erijan en pueblos sin el consentimiento de los propietarios de los terrenos. (8)

DECRETO EXPEDIDO POR MAXIMILIANO. - El 16 de septiembre de 1866, el Emperador MAXIMILIANO DE HABSBURGO, expidió un Decreto que constó de 20 artículos de los cuales, por su importancia y relación con la cuestión urbana, extraemos los siguientes:

Artículo 1/o. - Los pueblos que carezcan de fundo legal y ejido tendrán derecho a obtenerlos siempre que reunan las circunstancias designadas en los artículos siguientes (dos).

Artículo 2/o. - Se concede a las poblaciones que tengan más de cuatrocientos habitantes y escuelas de primeras letras, una extensión de terreno útil productivo igual al fundo legal determinado por la Ley.

Artículo 3/o. - Los pueblos cuyo censo exceda de dos mil habitantes, tendrán derecho a que se les conceda además del fundo legal, un espacio de terreno bastante y productivo para ejido y tierras de labor que nos señalaremos en cada caso particular, en vista de las necesidades de los solicitantes.

Artículo 4/o. - Los pueblos que no teniendo el número de habitantes que exigen los artículos anteriores, quieran disfrutar de las ventajas que en —

por considerarlo en contra de los intereses de las mayorías, sin embargo, su texto fue muy lacónico y sólo expresó: "Se declarará insubsistente el Decreto del 30 de julio de 1853 que prohíbe a las congregaciones de familias de las haciendas que se erijan en pueblos sin el consentimiento de los propietarios de los terrenos. (8)

DECRETO EXPEDIDO POR MAXIMILIANO. - El 16 de septiembre de 1866, el Emperador MAXIMILIANO DE HABSBURGO, expidió un Decreto que consistió de 20 artículos de los cuales, por su importancia y relación con la cuestión urbana, extraemos los siguientes:

Artículo 1/o. -Los pueblos que carezcan de fundo legal y ejido tendrán derecho a obtenerlos siempre que reunan las circunstancias designadas - en los artículos siguientes (dos).

Artículo 2/o. -Se concede a las poblaciones que tengan más de cuatrocientos habitantes y escuelas de primeras letras, una extensión de terreno útil productivo igual al fundo legal determinado por la Ley.

Artículo 3/o. -Los pueblos cuyo censo exceda de dos mil habitantes, tendrán derecho a que se les conceda además del fundo legal, un espacio de terreno bastante y productivo para ejido y tierras de labor que nos señalaremos en cada caso particular, en vista de las necesidades de los solicitantes.

Artículo 4/o. -Los pueblos que no teniendo el número de habitantes que exigen los artículos anteriores, quieran disfrutar de las ventajas que en -

ellos se conceden, podrán reunirse con otro y otros pueblos hasta llenar las condiciones requeridas, en cuyo caso no solo tendrán derecho al fondo legal y ejido, sino que el gobierno les indemnizará el precio de los terrenos que abandonen al mudar la habitación.

Artículo 5/o. - El nuevo pueblo que se forme con la aglomeración de dos o más, hasta reunir más de dos mil habitantes, disfrutará de las franquicias que el gobierno le concederá en cada caso particular, para fomentar la formación de grandes poblaciones. (9).

PRINCIPALES CIRCULARES EMITIDAS EN LA MATERIA, ANTES DEL PRIMER CODIGO AGRARIO. - Antes de ocuparnos específicamente de las primeras disposiciones reglamentarias del Art. 27 de la Constitución; conviene aclarar que el texto original de dicho precepto, no solamente confirmó lo establecido en la Ley del 6 de Enero de 1915, sino que estableció que dicha ley continuaría en vigor como ley constitucional; por lo anterior, resulta interesante ocuparnos de disposiciones, como la circular Núm. 18, expedida por la Comisión Nacional Agraria, que si bien no se refiere expresamente a dicho artículo constitucional, debe considerarse dentro del renglón de disposiciones agrarias.

La circular de referencia, fué expedida el 13 de Marzo de 1917, teniendo a consultas realizadas por la Comisión Local de Coahuila, a la Comisión Nacional Agraria, respecto de casos particulares planteados sobre restitución o dotación, cuando los títulos primordiales no expresaban si el terreno se había concedido a los pueblos o a otros grupos, para fundo legal o para ejido. (10).

(9) OPUS, Pag. 153.

(10). Opus, Pag. 313.

Singular importancia reviste la Circular Núm. 4<sup>o</sup> del 6 de octubre de --- 192<sup>o</sup> remitida por el Presidente de la Comisión Nacional Agraria a los goberna-  
dores de los estados por lo cual nos permitimos insertar su texto: "La Comi-  
sión Nacional Agraria, tomando en consideración la urgente necesidad de re-  
solver el problema agrario, en su sesión celebrada el día 24 del mes actual, --  
por unanimidad de votos, acordó dirigirse a usted, como tengo la honra de ha-  
cerlo por medio de la presente, para insinuarle la conveniencia de que el go---  
bierno a su digno cargo promueva inmediatamente ante la legislatura del esta-  
do, la erección de los poblados existentes en los latifundios, formados por los\_  
trabajadores de los mismos y sus familiares, en pueblos libres, rancherías --  
o comunidades, según su importancia, a fin de que las Comisiones Locales --  
Agrarias y en definitiva la expresada Comisión Nacional Agraria, proceda desde  
luego a dotar a dichos centros de población, de tierras, en los términos que --  
marca la ley del 6 de enero de 1915". (11).

La circular anteriormente transcrita denota el imperativo que sentía el go--  
bierno revolucionario de la época por redistribuir la tierra afectable, y además\_  
señaló uno de los procedimientos seguidos para tal fin: la erección de los gru--  
pos de trabajadores que habitaban en los latifundios existentes, en sujetos co--  
lectivos de Derecho Agrario solicitante de tierras; o sea en pueblos libres, ran-  
cherías o comunidades que hasta ese entonces carecían de fundo legal o de su-  
perficie suficiente donde estuviese ubicado el caserío; ya que eran verdaderos -  
hacinamientos de casuchas en superficies y en números, insuficientes, en --  
relación a los que posteriormente fueran considerados capacitados para recibir\_  
dotación de tierras, lo que viene a justificar esencialmente las bases del Código  
Agrario, al conceder a los ejidos una zona de urbanización específica en los ---  
(11). Opus, Pag. 345.

casos que lo estipulan.

ZONA DE URBANIZACION SEGUN EL CODIGO AGRARIO DE 1934. -En el Código Agrario de 1934, aún cuando se encuentran disposiciones para que en los terrenos ejidales se ubique la zona de urbanización, no existe en realidad, precepto alguno que determine las afectaciones que deben verificarse por concepto de dotaciones en la superficie destinada a constituir la zona de referencia.

No encontramos ningún artículo que determine que al proyectarse la afectación, se incluya además la superficie laborable necesaria para el número de capacitados y satisfacer las necesidades colectivas de los mismos, una superficie destinada expresamente al fundo legal e a la zona de urbanización. Para reafirmar ésta posición, analizaremos los artículos del ordenamiento citado.

En cuanto al monto de las dotaciones, el Código de 1934 especifica:

Artículo 39. - "El monto de las dotaciones será proporcional al número de individuos capacitados para recibir parcela dentro del ejido y las necesidades colectivas del poblado, en lo que se refiere a tierras de monte de agostadero, o en general, a otras clases de tierra distintas de las de cultivo".

Confirmando lo anterior, el Artículo 49 del propio ordenamiento señalaba: "Las dotaciones ejidales comprenderán, además de las tierras de cultivo, las de agostaderos de monte o de cualquiera, para la satisfacción de las necesidades del poblado de que se trata y comprenderán en todo caso las superficies necesarias para formar las parcelas escolares de acuerdo con el artículo 133 de éste Código". (12).

(12) Opus. Pag. 577.

Como se desprende de los artículos señalados, en ninguna forma se hace relación expresa en el Código que nos viene ocupando, para que en el monto de las dotaciones quede comprendido el fondo legal a la zona de urbanización. Todo lo contrario sucede en el caso de parcelas escolares ya que son expresamente incluidas estas dotaciones en el último de los preceptos. Suponemos que el legislador agrario de 1934 incluyó dentro de la denominación genérica; "Satisfacción de las necesidades del pueblo de que se trate", la necesidad de que el ejido contase con una superficie específicamente destinada a servir de asiento al caserío de los integrantes del mismo.

Tan no predetermina el legislador agrario aludido la necesidad de incluir en el cálculo previo de la superficie total con que ha de ser beneficiado en la vía dotatoria al núcleo campesino solicitante que, en aparente contradicción el artículo 56 especifica que las casas construidas por los solicitantes en los terrenos afectados podrán comprenderse en las dotaciones, a petición de los mismos interesados. El propio Código al referirse en el capítulo 1/o. del título 4/o., dedicado a la tramitación ante las comisiones agrarias mixtas, especifica en la fracción segunda del artículo 63 que una vez publicada la solicitud se procederá 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 conformidad con el artículo 34 se consideraban afectables, en los términos del propio ordenamiento, las fincas cuyos linderos "Sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar habitado -- más importante del núcleo de población solicitante". (13).

A pesar de no contar con un precepto que señalara la necesidad previa a la cuantificación de la tierra necesaria para dotar al ejido de una fracción destinada específicamente a zona de urbanización, éste ordenamiento jurídico no dejó de establecer la obligación de segregar la zona de urbanización en el procedimiento de ejecución de las resoluciones presidenciales.

En efecto, al referirse al fraccionamiento y adjudicación de las tierras de uso individual y, específicamente al cumplimiento de los fallos presidenciales, el artículo 133 estableció: 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 pastos y la superficie cultivada o susceptible de cultivo, fijándose en todo caso, en la zona de urbanización, un lote para el establecimiento de las escuelas rurales, con campo deportivo y de experimentación agrícola.

Al analizar el párrafo anterior, vemos las bases principales para reglamentaciones posteriores, ya que estableció que los ejidos no solo deberán contar con zonas urbanas sino también con algunos servicios públicos como son: lotes para escuelas y parcelas escolares.

ZONA URBANA EN EL CODIGO AGRARIO DE 1940. - En la exposición de motivos del Código Agrario de 1940 encontramos párrafos con conceptos sobre la evolución y tenencia de la tierra en las zonas urbanas del ejido, como se expresa en lo siguiente: "Las dotaciones de tierras incluirán, en lo sucesivo, las superficies necesarias no sólo para la parcela escolar sino para el --

deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos dotados y para el establecimiento de campos destinados a la implantación y desarrollo de la educación vocacional agrícola de los jóvenes y adultos, ya que los campesinos no han recibido hasta hoy una educación técnica apropiada para que desarrollen su profesión, en concordancia con los preceptos que la ciencia agronómica y la técnica agrícola demandan'. (14).

La exigencia de superficies para fundos legales, se explica por la carencia de ellos en un sin número de pueblos en posesión de ejidos. Por tal motivo, las dotaciones de tierras que en lo sucesivo se hicieran comprenderían las casas ocupadas por los campesinos, situación que beneficiaría indudablemente a los trabajadores que las estuviesen poseyendo; además la inclusión de los peones acasillados como sujetos de Derecho Agrario hizo necesaria la afectación de las casas que ocuparían, para no colocarlos en una situación difícil al efectuarse la posesión de las tierras que les pertenecían, pues el valor de esas propiedades podría incluirse en el importe de la indemnización correspondiente.

Resalta destacar que por primera ocasión un Código especifica que las superficies dotadas a los sujetos colectivos incluirán una superficie suficiente para constituir el fundo legal. Además el artículo 85 de dicho ordenamiento estableció que las dotaciones ejidales deberían comprender, además de las tierras de cultivo referidas en los artículos anteriores; I. -Las de agostaderos, monte o cualquier otra calidad diferente que se requieran 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 satisfechas en la región, en la inteligencia que el lote base para el cálculo no será mayor de 100 metros cua- drados.

Lo interesante de éste artículo radica, en hacer una clara distinción para los campos de experimentación agrícola y no quedar subsumido en la zona de urbanización como se señaló en el Código anterior.

El artículo 90, estableció: 'Las casas y anexos del solar ocupados por los - campesinos beneficiados en la dotación quedarán en favor de los mismos'!

El artículo 132 resultó mejor que el artículo del Código de 1934, pues en - el que nos ocupa se estableció, que en el proyecto de fraccionamiento de las - tierras ejidales se separasen de acuerdo a las necesidades del poblado, entre - otras, la zona o zonas de urbanización.

Por lo que respecta a las causales de privación de derechos agrarios ejida - les, el artículo 139 del Código anterior señalaba varios motivos, algunos de - los cuales quedaron implícitos en el Código vigente, al establecerse que la -- privación de derechos sobre la parcela no sería causal suficiente para perder los derechos adquiridos sobre el lote que le haya sido adjudicado al ejidatario en la zona urbanizada.

En la sección cuarta del capítulo VII del Código de 1940 se encuentra lo -- que podríamos considerar como el primer régimen jurídico en la materia, lo cual podemos constatar al ver los siguientes artículos:

Artículo 143. - Los fondos legales de los núcleos de población se destinarán y fraccionarán mediante los estudios y proyectos correspondientes -- que apruebe el cuerpo consultivo agrario. Cada uno de los miembros de los núcleos de población ejidal recibirá un solar; si hubiere solares exedentes, después de hechas las reservas de las zonas de urbanización, de los destinados a preveer el crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos, el núcleo de población podrá arrendar o enajenar los solares exedentes a los individuos que quieran radicarse en el poblado, quienes no podrán adquirir más de un solar. - Los individuos que pertenezcan al núcleo de población, deberán llenar las siguientes condiciones:

- I. - Ser mexicano.
- II. - Vecindarse en el poblado.
- III. - Dedicarse a ocupación y oficio útiles a la comunidad.
- IV. - Construir en el solar.
- V. - No abandonar el mismo solar durante los cuatro primeros años que -- transcurran desde la fecha en que haya tomado posesión de él, salvo causa de fuerza mayor.
- VI. - Que la asamblea de los ejidatarios los admite por votación afirmativa de las dos terceras partes de sus componentes.
- VII. - Que la determinación de la asamblea la apruebe la dirección de organización agraria ejidal de acuerdo con el proyecto de deslinde y fraccionamiento.

Al tomar posesión del solar, el adjudicatario extraño al ejido entregará al núcleo de población el precio del mismo o firmará el contrato que corresponda si la venta es a plazos.

La enajenación en su favor no se perfeccionará sino después de llenadas -- las condiciones que establece éste artículo y en particular la de no abandonar el solar en un período de cuatro años.

Los fondos obtenidos por ventas o arrendamientos de solares ingresarán al fondo común de núcleos de población.

Artículo 144 - El abandono del solar durante un año consecutivo, dentro de los cuatro primeros años de su posesión, implicará la pérdida de los derechos del poseedor, sobre el mismo, salvo fuerza mayor. En aquel caso el solar quedará vacante y el núcleo de población podrá disponer de él enajenándolo de acuerdo con el artículo anterior o adjudicándolo preferentemente a otros de sus miembros que carezcan de solar; transcurridos cuatro años el solar pasará al dominio privado de su poseedor.

Por lo expuesto en el párrafo anterior nos daremos cuenta que en el Código de 1940 se dieron los primeros pasos para el ordenamiento jurídico de la zona de urbanización.

ZONA DE URBANIZACION EJIDAL EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942 - -- para tener un concepto más amplio de éste Código, en lo que respecta a zonas de urbanización ejidal, seguiremos los lineamientos establecidos por el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, que al comentar el tema que nos ocupa, dice:

"El Artículo 175 del Código Agrario establece la posibilidad de que se concedan zonas de urbanización a los núcleos de población ejidal por medio de resoluciones presidenciales; pero ésta disposición carece de base constitucional, pues el artículo 27 sólo autoriza la dotación de tierras para proveer al sostenimiento de los campesinos y a la reconstrucción de los ejidos, más no habla de dotaciones para zonas urbanas. Y no habla de ellas porque las dotaciones se otorgan a nucleos de población ya existentes y que no pueden existir sin estar asentados en determinado lugar. El primer texto del --

artículo 27 señalaba exactamente a los pueblos, rancherías congregaciones etc. , como sujetos de derecho para el reparto de la tierra, es decir, partía del supuesto de que sólo carecían de tierras de labor, pero no del espacio indispensable para fincar sus casas. La modificación introducida que cambió la enumeración de la fórmula general de núcleos de población, no desvirtuó en manera alguna éste supuesto legal. Con fundamento en esas consideraciones debe concluirse que, tratándose de núcleos de población ya existentes, no procede concederles tierras para zonas de urbanización, cuando menos como parte integrante de las dotaciones agrarias. El caso es diverso cuando se trata de creación de nuevos centros de población agrícola que sí tienen base en un mandamiento constitucional expreso (el art. 27), y en cuya reglamentación sí procede incluirse la zona urbana sin la cual es imposible crear nuevo centro de población. - Se dirá que el Código Agrario es congruente con el sistema que ya criticamos y que consiste en separar al núcleo de población ejidal del núcleo de población solicitante, pues claro que aquel, considerado como una nueva unidad, requiere zona de urbanización; pero entonces confúndese lamentablemente la dotación de tierra ordenada por el art. 27 con la creación de nuevos centros de población agrícola, siendo que son dos aspectos diversos que exigen reglamentaciones diferentes; el asunto es tanto más grave que con absoluta incongruencia se dice en el artículo 177 que: Todo ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona de urbanización, sin exceptuar el caso de que ya tenga solar y habitación en su pueblo, caso frecuente porque según hemos visto en la parte histórica de éste estudio, lo que perdieron los campesinos, fueron las tierras de labor, pero raramente los solares que constituyen el caso de sus pueblos. El mismo precepto faculta a los ejidatarios para arrendar

o revender los solares excedentes a personas extrañas al ejido, con lo --  
cual aparta de manera absoluta la concesión de tierras para zonas de ur-  
banización, de la dotación de tierra propiamente que sólo se refiere a ---  
quienes las necesitan para satisfacer sus necesidades y que únicamente\_  
se otorgan a los agricultores para que las trabajen por sí mismos, no ---  
para que hagan negocio de compraventas con ellas.

Las zonas de urbanización se crean sobre terrenos del ejido que la --  
ley declara inalienables, en consecuencia, estas disposiciones sobre la -  
zona de urbanización rompen completamente el sistema tradicional de la  
propiedad ejidal y se presta a abusos y negocios inmorales. No obstante -  
que la dotación ejidal constituye una unidad, se establece notable diferen\_  
cia en los derechos del ejidatario por lo que respecta al solar de la zona -  
urbana y las tierras de labor, pues mientras que sobre las de labor son -  
muy limitadas, sobre el solar tiene propiedad plena, de tal modo, que al -  
llenar los requisitos de construir su casa y habitarla durante cuatro ----  
años consecutivos, puede disponer libremente de dicho solar. El solar --  
se concede al ejidatario por su calidad de tal, según el artículo 177 y por -  
lo mismo, lógicamente debería de privársele de él cuando deja de serlo;--  
pero como su propiedad sobre el solar es plena, cuando pierde los derechos  
sobre la parcela ejidal por alguna de las causas señaladas en el Código, --  
conserva no obstante, la propiedad del solar, pues así lo dispone el artícu\_  
lo 169 creando una situación absurda. En efecto, la casa construida por -  
el ejidatario en el solar, es la casa de su familia, en ellas viven todos los \_  
que dependen económicamente de él, lo más probable es que hasta le hayan  
ayudado a construirla, y resulta así inexplicable, que pueda disponer libre\_

mente del solar y de la casa cuando por no cumplir sus deberes como --  
ejidatario se le priva de la parcela y se entrega ésta a su mujer o a su --  
heredero, pues entonces las familias quedan con la tierra destinada a --  
satisfacer sus necesidades, pero sin solar y sin casa habitación en la --  
zona urbana".

De acuerdo al estudio que el Dr. Mendieta y Núñez hace en el párra-  
fo anterior, del Código Agrario de 1942, en lo que respecta a zonas urba-  
nas, nos damos cuenta que éste origina problemas jurídicos difíciles --  
de comprender, debido a las características peculiares que el propio or-  
denamiento otorga a la propiedad ejidal en general; esto es, que siendo --  
la propiedad ejidal inenajenable, al facultarse a los ejidatarios para ----  
arrendar o vender solares a personas ajenas al ejido, se propician las -  
operaciones ilícitas y los abusos con los terrenos de las zonas urbanas.  
Problemas que se analizarán en forma detallada en el capítulo siguiente.

## CAPITULO IV.

### PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

- a). - Problemas originados por la Ley Federal de Reforma Agraria,
- b). - Problemas originados por el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos. Crítica.

## CAPITULO IV.

### PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

#### PROBLEMAS ORIGINADOS POR LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA-

Entre los principales problemas que se presentan en las zonas urbanas ejidales, gran parte de ellos son originados por las ostensibles contradicciones a que la misma legislación da lugar, aunados a los que plantean -- las constantes violaciones a la ley, llevadas a cabo por los propios ejidatarios y autoridades agrarias, al establecer un verdadero comercio con los -- derechos ejidales.

En efecto, el artículo 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece: "Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se -- hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo a las -- características, usos y costumbres de la región para el establecimiento -- del hogar campesino; pero en ningún caso excederá de 2500 metros cua-- drados. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a -- personas que deseen avecindarse, pero en ningún caso se les permitirá -- adquirir derechos sobre más de un solar y deberán ser mexicanos, dedi-- carse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir -- para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad.

El ejidatario o avecindado, a quien se haya asignado un solar en la -- zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que -- se le adjudique otro".

Si nos profundizamos en el análisis del artículo anterior, observamos que su redacción no es acorde a los intereses de los ejidatarios, pues establece en el primer párrafo que todo ejidatario tiene derecho a recibir, como --

patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización, y al final afirma que el ejidatario o vecindado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le --- adjudique otro.

En base a lo anterior, observamos las contradicciones plasmadas en el - precepto antes mencionado; pues el espíritu del artículo 27 Constitucional establece que todo ejidatario debe tener un solar donde habite con su familia; la afirmación anterior la podemos constatar al analizar el inciso "g" de la fracción XVII del propio ordenamiento que dice: "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo\_ ni gravamen ninguno".

Para reforzar nuestra posición, haremos mención del artículo 727 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales, aplicable a toda la República en materia federal que establece: "Los bienes afectos al patrimonio de familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo ni gravamen alguno". Lo anterior nos muestra una contradicción muy clara en la que ---- incurrió el legislador al redactar el artículo 93 de la ley federal de Reforma Agraria, pues no hace la distinción entre ejidatario y vecindado, conce-- diéndole a ambos, la misma categoría y permitiendo en los términos de la ley, el que un ejidatario pueda enajenar el solar urbano, lo que no puede\_ aceptarse ni lógicamente ni jurídicamente.

En efecto al analizar el artículo 741 del Código Civil notamos que expresa: el patrimonio de la familia se extingue:

I. - Cuando todos los beneficiarios cesen de tener derecho de percibir -

alimentos;

- II. - Cuando sin causa justificada, la familia deje de habitar por un año la casa que debe servirle de morada, o de cultivar por su cuenta - y por dos años consecutivos la parcela que le esté anexa;
- III. - Cuando se demuestre que hay gran necesidad o notoria utilidad -- para la familia de que el patrimonio quede extinguido;
- IV. - Cuando por causa de utilidad pública se expropien los bienes que - lo forman;
- V. - Cuando tratándose del patrimonio formado con los bienes vendidos por las autoridades mencionadas en el artículo 735, se declare judicialmente nula o rescindida la venta de esos bienes.

En todos los casos de extinción del patrimonio de familia, debe probarse ante la autoridad judicial correspondiente, que ese patrimonio se encuentra en una de las hipótesis planteadas en los cinco apartados del artículo 741 del Código mencionado y profundizando en el tema que nos ocupa, nos preguntamos: ¿en que situación quedará el ejidatario en el caso del párrafo tercero del artículo anterior?, Cuando existe notoria utilidad - no se presenta ningún problema, este surge en momentos de gran necesidad, pues la situación se complica si el Juez autoriza la extinción del patrimonio familiar para la venta del solar urbano; pero entonces nos preguntamos, ¿donde habitará el ejidatario y su familia; si su modus vivendi lo obtiene precisamente de la parcela que tiene en ese ejido y el artículo 93 en su párrafo tercero le prohíbe expresamente el derecho a que se le adjudique otro solar?.

Tomando en cuenta que la Ley Federal de Reforma Agraria es eminentemente protectora de los trabajadores del campo, debería ser más objetiva en sus conceptos y no desproteger al ejidatario y sobre todo a su familia,

con preceptos como el anterior.

El artículo 96 de la Ley Federal de Reforma Agraria, expresa: "El comprador de un solar adquirirá el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construido casa y habitado en ella durante cuatro años transcurridos desde la fecha en que hubiese tomado posesión legal del solar, salvo el caso de fuerza mayor. El plazo máximo para el pago de solares urbanos será de cinco años". Y el artículo 100 de la ley de referencia, dice: "El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, actualmente Secretaría de la Reforma Agraria, expedirá los certificados de derechos a solar que garantice la posesión, tanto a ejidatarios como a no ejidatarios y cuando cumplan con todos los requisitos fijados en este capítulo se les expedirán los correspondientes títulos de propiedad; estos se inscribirán en el registro Nacional Agrario y el Registro Público de la Propiedad correspondiente".

Los artículos 96 y 100 se complementan entre sí; el primero señala los requisitos a cumplir y el segundo habla de las prerrogativas a las que tiene derecho el ejidatario después de haber cumplido con dichos requisitos; ahora bien, el problema que se presenta al margen de estos artículos es, que siendo una obligación de los ejidatarios constituir su patrimonio familiar, como lo señala el párrafo primero del artículo 93 de la ley federal de Reforma Agraria, estos al no cumplir con este artículo, imposibilitan el cumplimiento de los artículos 96 y 100 de la ley de referencia, pues cuando el ejidatario inscribe su solar en el registro Público de la propiedad, al no cumplir con el imperativo legal que lo obliga a que lo inscriba como patri-

con preceptos como el anterior.

El artículo 96 de la Ley Federal de Reforma Agraria, expresa: "El comprador de un solar adquirirá el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construido casa y habitado en ella durante cuatro años transcurridos desde la fecha en que hubiese tomado posesión legal del solar, salvo el caso de fuerza mayor. El plazo máximo para el pago de solares urbanos será de cinco años". Y el artículo 100 de la ley de referencia, dice: "El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, actualmente Secretaría de la Reforma Agraria, expedirá los certificados de derechos a solar que garantice la posesión, tanto a ejidatarios como a no ejidatarios y cuando cumplan con todos los requisitos fijados en este capítulo se les expedirán los correspondientes títulos de propiedad; estos se inscribirán en el registro Nacional Agrario y el Registro Público de la Propiedad correspondiente".

Los artículos 96 y 100 se complementan entre sí; el primero señala los requisitos a cumplir y el segundo habla de las prerrogativas a las que tiene derecho el ejidatario después de haber cumplido con dichos requisitos; ahora bien, el problema que se presenta al margen de estos artículos es, que siendo una obligación de los ejidatarios constituir su patrimonio familiar, como lo señala el párrafo primero del artículo 93 de la ley federal de Reforma Agraria, estos al no cumplir con este artículo, imposibilitan el cumplimiento de los artículos 96 y 100 de la ley de referencia, pues cuando el ejidatario inscribe su solar en el registro Público de la propiedad, al no cumplir con el imperativo legal que lo obliga a que lo inscriba como patri-

monio familiar, lo inscribe como una propiedad que no tiene ninguna --- restricción judicial, dando lugar a que se efectúen transacciones nulas de pleno derecho, pero existentes en la realidad factica. Como resultado de esta situación, a menudo nos encontramos con el problema de que algunos ejidatarios pierden su solar resultando perjudicados principalmente -- los miembros de su familia. Independientemente de lo anterior, existe -- la imposibilidad legal para que el ejidatario pueda enajenar el solar urbano, toda vez que este solar forma parte de los terrenos ejidales y los derechos sobre él son también derechos ejidales, por tanto, los terrenos -- como los derechos son inalienables por disposición expresa del artículo 52 de la propia ley que dice: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intranmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenda llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las tierras cultivadas que de acuerdo con la ley puedan ser objeto de -- adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la -- ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine.

Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios -- y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán --

a disposición del núcleo de población correspondiente.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden en el estado comunal."

Por la exposición anterior, es evidente que nos encontramos comentando un derecho vigente carente de toda positividad al no ser acatado por los particulares; tampoco debemos olvidar que el derecho debe contemplar situaciones de hecho para que sus normas tengan aplicación y no pierdan su efectividad.

De nada sirve contar con una legislación completa, si esta no atiende precisamente los problemas que debe resolver.

PROBLEMAS ORIGINADOS POR EL REGLAMENTO DE ZONAS DE URBANIZACIÓN DE LOS EJIDOS. - El artículo segundo del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos determina: "La magnitud de las zonas de urbanización se determinará conforme a las necesidades reales del momento en que se constituya y previendo, en forma prudente, su futuro crecimiento.

En la resolución presidencial respectiva deberá fijarse con exactitud la superficie y urbanización de la misma".

En base al artículo anterior observamos que el incremento de la población ha motivado la insuficiencia de la zona urbana disponible, surgiendo un déficit de solares para los campesinos, propiciando en algunos casos el desbordamiento incontrolado de la población hacia zonas de cultivo, ésta circunstancia, afecta las actividades productivas del ejido, alterando la seguridad con que debe contarse en todo proceso de transformación urbana y agudizando al mismo tiempo, el fenómeno de la creciente especulación con la tierra.

Si a lo anterior aunamos lo establecido por el artículo tercero del propio ordenamiento, que expresa: "Será indispensable en todo caso, justificar -- la necesidad real y efectiva de constituir la zona de urbanización para sa-- tisfacer necesidades propias de los campesinos y no las ajenas de los pobla-- dos o ciudades próximas a los ejidos". Esta última norma no atiende nece-- sidades que en los últimos años han surgido en ejidos que circundan los -- grandes centros de población, pues la presión ejercida por quienes tienen -- necesidad, no solamente de techo, sino también de servicios públicos, ha -- propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturo-- nes de miseria que constituyen asentamientos humanos no controlados, -- conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades aten-- der sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofrecien-- do notorios contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

El crecimiento desordenado de los centros urbanos de población, hace -- imperiosa la necesidad de establecer normas que estimulen el crecimiento -- ordenado y sistemático de las zonas urbanas, para elevar la eficiencia social y la calidad de la vida, que en nuestro caso sería específicamente la de los -- ejidatarios.

En la actualidad se debe reglamentar, además de la urbanización, el ---- problema de la conurbación, fenómeno que no se previó en el artículo ter--- cero del reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos y que en forma egoista lo negó, pues claramente expresa dicho artículo que la zona de urba-- nización de un ejido se creará para satisfacer las necesidades propias y no -- las ajenas. Por lo tanto, podemos concluir que este artículo en la actuali-- dad resulta inoperante.

Otro problema que con frecuencia se presenta en las zonas urbanas -- ejidales, es el originado por la centralización de funciones, pues el artículo sexto del propio ordenamiento expresa: "El Departamento--hoy Secretaría de la Reforma Agraria;deberá realizar periódicamente inspecciones de -- las zonas de urbanización, con el fin de comprobar el estado que guarden\_ en relación con los siguientes puntos :

- I. - Si los terrenos correspondientes a calles así como los reservados - para plazas, jardines, parques deportivos, mercados y otros servicios públicos o comunales, están invadidos por particulares o se - destinan a otros usos o finalidades.
- II. - La situación que guarda el solar adjudicado en posesión, indicando:
  - a). - Si conserva sus dimensiones originales;
  - b). - Si se ha construido, describiendo la construcción que exista y el tiempo que tenga.
  - c). - Si está ocupado, desde que fecha y el número de personas que sucesivamente lo hayan habitado.
- III. - El estado en que se encuentran los solares vacantes, tanto por lo que respecta a sus dimensiones como por lo que toca a las personas que los detentan y el uso a que los dedican.<sup>m</sup>

Es indudable que el Departamento de Asuntos Agrarios, hoy Secretaría de la Reforma Agraria, ha capitalizado demasiadas funciones que bien podría desempeñar el comisariado ejidal, sin embargo, por lo establecido en el artículo anterior, se originan problemas; en primer lugar: la invasión\_

de predios debido a que no se cumple precisamente con lo establecido en --- el párrafo I del artículo que nos viene ocupando.

Un segundo problema que origina este artículo, se debe a que el orga--- nismo en cuestión tampoco cumple con lo establecido por el párrafo segun--- do del mismo artículo, propiciando la subdivisión de lotes, generándose ---- un problema de difícil solución; pues como regularmente en zonas urbanas ejidales donde existen algunos servicios públicos, estos solamente se pro--- porcionan en una area muy restringida, que normalmente es el centro de la población, si otras personas desean obtener esos beneficios, tienen que --- habitar necesariamente en el area anteriormente aludida, propiciándose la subdivisión de solares, que en la mayoría de los casos quedan con dimen--- siones inferiores a las que las leyes preveen para la construcción de una -- casa. A través de éste fenómeno van surgiendo aglomeraciones que, dan - como resultado la ineficiencia de los servicios públicos.

Los problemas anteriormente señalados, son comunes en nuestro país, \_ debido en parte a la falta de recursos económicos del campesino, lo cual --- aunado a una ineficiente planeación y previsión por parte de las autoridades encargadas de resolverlos, han originado nuevos conflictos que agravan --- cada vez más la situación de la clase tradicionalmente marginada al desarro- llo nacional.

Para mejorar la situación del campesino mexicano, deben darse soluciones adecuadas por parte de los gobernantes. En la actualidad, es imperiosa la -- necesidad de realizar programas para mejorar las condiciones de vida -----

en los ejidos.

La publicidad que en determinados casos se da a soluciones de funcionarios de alta investidura, no tiene mayor importancia, puesto que casi siempre resultan desplantes políticos que, al carecer de la solidez de una programación, se pierden en el vacío.

A las nuevas generaciones corresponde hacer notar la existencia de fallas y el conocimiento de sus causas, antes de actuar. Los técnicos en la materia deberán analizar a fondo cada una de las circunstancias presentes en cada ejido, para obtener resultados óptimos en el mejoramiento de las zonas urbanas ejidales y evitar, en todo caso, la ineficiencia de los servicios públicos por falta de previsión y planeación.

El artículo séptimo del reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos, establece: "Deberá efectuarse por lo menos una inspección anual durante los cuatro años siguientes a la fecha en que se ejecute la resolución que adjudica los solares, vigilando el pago del valor de los que hayan sido adjudicados a los no ejidatarios, practicando los correspondientes cortes de caja a la tesorería del comisariado ejidal y haciendo que los fondos recaudados sean depositados en la Agencia más próxima del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V."

El precepto legal anterior también resulta ser poco práctico, ya que en la mayoría de los ejidos de la República Mexicana, ni siquiera se hace una sola inspección dentro del período que señala la ley, mucho menos llevará la Secretaría de la Reforma Agraria el control anual del estado que guardan los solares urbanos ejidales y esta situación propicia una anarquía en la

tenencia de la tierra, que hasta la fecha ninguna institución ha sido capaz de resolver.

El artículo décimo del mismo ordenamiento estipula: "Queda prohibido expedir títulos de propiedad al mismo tiempo que se dicte la resolución presidencial que adjudica los solares urbanos. Los títulos de propiedad sólo podrán expedirse, cuando menos cuatro años después de ejecutada dicha resolución, siempre que el adjudicatario haya construido casa y no la haya abandonado durante ese tiempo, salvo el caso de fuerza mayor".

Para comentar lo anterior, debemos insistir en el señalamiento Plasmado en los artículos antes citados, toda vez que en éste último tal vez para proteger en mejor forma la propiedad urbana del ejidatario, establece dicha condición que: "Los títulos de propiedad sólo podrán expedirse, cuando menos, cuatro años después de ejecutada dicha resolución", esta norma entorpece y retarda los beneficios que el ejidatario pudiera obtener, una vez dictada la resolución correspondiente.

Hacemos ésta afirmación, en base a que el primer párrafo del artículo 93 de la ley Federal de Reforma Agraria protege la propiedad urbana pues esta se le otorga al ejidatario como patrimonio Familiar, asegurándose de ésta manera la inalienabilidad de esa propiedad, sin temer a que el campesino, como pudiera argumentar el legislador hiciera un mal uso de derechos que no tiene, efectuando transacciones que obviamente realiza el ejidatario en cualquier momento pero al margen de toda legalidad.

En efecto, de acuerdo con lo que establece la fracción V del artículo ---

cuarto del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos; 'se deberá -- formar un legajo que contenga entre otras cosas, el nombre del adjudicatario -- y el número del solar que le corresponda'; para que una vez cumplidos los requisitos se le dé al adjudicatario su título de propiedad.

Para reforzar nuestra posición, diremos que en la mayoría de los casos, las condiciones que se le imponen al campesino para que obtenga su certificado sobre el solar urbano casi imposibilita su adquisición, lo cual, aunado a la infinidad de vicios burocráticos presentes en la Secretaría de la Reforma Agraria, lo hacen un Organismo incapaz de resolver la regularización y titulación en las zonas urbanas ejidales.

Existen ejidos donde se formularon padrones de ejidatarios a los cuales, al término de cuatro años, se les debieron haber expedido los títulos de propiedad de los solares, pero al efectuarse la entrega de los títulos correspondientes, -- de acuerdo a los padrones de referencia, los funcionarios se han encontrado -- que determinados solares no los habitan los ejidatarios a los que originalmente se les asignaron, debido principalmente a que éstos realizaron transacciones -- ilegales con sus lotes.

Las autoridades competentes, si cumplieran consu deber, no permitirían la realización de éstos actos, sin embargo, estos problemas salen a relucir cuando por una circunstancia de orden político el núcleo de población se vé favorecido, porque en los ejidos donde no se presentan éstas condiciones, los ejidatarios esperan, como es fácil comprobarlo en la propia Secretaría, treinta o más años, la llegada de los Títulos de Propiedad que por éstos vicios, tal vez nunca puedan obtener.

El Artículo Décimoprimer del Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos, dispone que: "Son nulos de pleno derecho todos los contratos de compra-venta, arrendamiento, comodato y, en general, todos los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir todo o en partes los derechos sobre los solares urbanos, cuando se hayan realizado antes de haberse expedido el Título de Propiedad correspondiente".

Este precepto se incluyó para asegurarle a la familia del ejidatario su habitación, sin embargo, al no hacerse la distinción entre ejidatario y avencindado, podría interpretarse que al obtener el Título de Propiedad correspondiente, el ejidatario podría disponer libremente del bien, lo cual contravendría lo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Los problemas analizados con anterioridad, se presentan con mayor intensidad en los ejidos que circundan las grandes urbes, pero no debemos olvidar -- que el crecimiento demográfico en la mayoría de las zonas ejidales urbanas, -- también presentan con menor o mayor intensidad, problemas de asentamientos urbanos irregulares.

Si bien es cierto que el crecimiento demográfico es una de las principales causas del desorden existente en la tenencia de la tierra en las zonas urbanas, debemos tener conciencia de que éste fenómeno es muy grave, pero no es el -- único, y que dicho problema se debe fundamentalmente a la ineptitud de todas las autoridades encargadas de resolver éstas cuestiones.

Hasta nuestros días han existido organismos como la Oficina de Zonas Urbanas Ejidales y el Comité Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, -- dependientes ambos de la Secretaría de la Reforma Agraria; el Fideurbe y la --

Procuraduría de Colonias, dependientes del Departamento del Distrito Federal y, Auris, dependiente del Gobierno del Estado de México; todos con facultades en menor o mayor grado para ordenar y solucionar el problema de la tenencia de la tierra en las zonas urbanas ejidales; sin embargo, éstos Organismos no dejan de ser meras oficinas burocráticas manejadas por funcionarios que desconocen éste tipo de problemas y que por lo tanto, como ha venido sucediendo, las soluciones han resultado inadecuadas.

Para sanear de todas las irregularidades en la titulación de la tierra en las zonas urbanas ejidales, por Decreto Presidencial del 6 de noviembre de 1974, - publicado el 8 de noviembre del mismo año, fue reestructurado el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, elevándolo a la categoría de Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con personalidad jurídica y patrimonio propio, atributos de los cuales carecía su antecesor por ser sólo una oficina más de la Secretaría de la Reforma Agraria; teniendo en la actualidad como su nombre lo indica, como objetivo fundamental, la regularización de la tenencia de la tierra donde haya asentamientos humanos irregulares, mediante la venta de lotes, previo decreto expropiatorio de tales terrenos en su favor, basando o invocando dicha expropiación en base a la fracción Sexta del Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mismo que a continuación transcribimos: "Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular .

Son causas de utilidad pública:

- I. -El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. -La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte.
- III. -El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;
- IV. -Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para la conducción de energía eléctrica.
- V. -La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad.
- VI. -La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;
- VII. -La explotación de elementos naturales pertenecientes a la nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;
- VIII. -La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicios y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y
- IX. -Las demás previstas por las Leyes especiales.

El fracaso que ha tenido esta Comisión, se debe a las mismas causas que han hecho inoperantes a oficinas creadas con el mismo objeto, pues la burocracia ha hecho presa de la función regularizadora de la tenencia de la tierra,

misma que analizaremos más detalladamente en los párrafos siguientes.

En la Comisión que nos ocupa, existe una deficiente división y distribución del trabajo, pues hay oficinas como la de Relaciones Públicas y la de Prensa, que simplemente absorben presupuesto federal sin justificar su existencia; además, dicho organismo se maneja por sus directivos no en forma técnica, sino política, dando al traste con la teleología que anima la benéfica regularización multicitada.

Se afirma lo anterior al observar la organización administrativa del CORETT, pues, a excepción de algunas oficinas, en la mayoría hay carencias, tanto de personal como de elementos materiales, para el desarrollo eficiente de las labores.

Por lo tanto, como la función de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra consiste precisamente en legitimar la propiedad de las Zonas Urbanas Ejidales, únicamente se necesitarían a nuestro juicio dos grandes departamentos, mismos que serían el técnico y el jurídico. - El primero se encargaría de realizar los levantamientos topográficos o de cartografía urbana con el objeto de ubicar e identificar el bien inmueble a vender, así como para eleborar los avalúos a fin de estar en posibilidades de precisar el monto de cada lote.

El Departamento Jurídico se encargaría de contratar y al llegarse todos los elementos necesarios, para la legalización de la tierra en sí.

De tal manera, que por su importancia y naturaleza, serían estos los Departamentos principales, además de que hubieran otros de menor categoría, los cuales podrían ser de finanzas, contabilidad y auditoría. De tal suerte --

que en esta forma, tendríamos mejor funcionalidad para lograr los objetivos para lo que fué creada y por el otro lado, se reduciría el personal que, en la mayoría de los casos, no justifica su existencia dentro del organismo que -- tiene como meta la legalización de la tierra en las Zonas Urbanas Ejidales.

## CONCLUSIONES.

1. - Durante la Colonia, la codicia de los conquistadores, así como la ---  
incertidumbre en cuanto a la extensión de las medidas agrarias, fue  
ron, entre otros, los motivos por los que se despojaron de sus tierras  
a los indígenas, prevaleciendo por lo tanto, en esta época una verda-  
ra injusticia en cuanto al reparto de la tierra.
2. - Una vez que el país entró a la vida independiente, la inequitativa dis-  
tribución de la tierra originó que en manos del clero y de los podero-  
sos, se concentrara no solamente la propiedad rural, sino también --  
la propiedad urbana, propiciándose su amortización.
3. - Durante todo el siglo pasado y principios del presente, la tierra presen-  
tó escasas alternativas de uso social, pues las formas de propiedad se  
reducían a la hacienda y el latifundio, formas estas que sujetaban al  
pueblo a la miseria y lo marginaban de todo beneficio socio-económico.
4. - Fue en el Constituyente de 1857 cuando empezaron a surgir algunos -  
hombres que inquietaron la conciencia nacional, al pugnar por me--  
jores condiciones de vida para el pueblo Mexicano, formado en su ---  
inmensa mayoría por campesinos.
5. - Todo el descontento de las clases oprimidas del país afloró en el movi-  
miento revolucionario de 1910 a través de la lucha armada; el pueblo,  
secundando a los grandes próceres, luchó por obtener cambios en las  
estructuras sociales de México.
6. - En la Constitución de 1917 se ven plasmados los más caros anhelos --  
del pueblo Mexicano al lograr que en ella se establecieran preceptos --  
de indudable justicia social.

7. - Es indudable que el artículo 27 Constitucional, por ser de avanzada en su esencia, sentó la base de la Reforma Agraria, pero debemos observar que, a pesar de la buena legislación, el campesino en nuestro medio se encuentra todavía en un nivel de vida muy precario.
8. - La azaharosa actividad política que continuó después de haberse promulgado la Constitución de 1917, hace que los gobernantes subsecuentes se olviden de la estricta aplicación del derecho y se concreten a solucionar todos los problemas, incluidos los del campo, a través de disposiciones dictadas sin ningún fundamento legal.
9. - Fue en el período del Gral. Lázaro Cárdenas cuando se dio impulso definitivo al agro a través del reparto de la tierra para impulsar el Regimen Ejidal.
10. - A, pesar de las leyes reglamentarias que con posterioridad fueron surgiendo, el problema agrario en nuestros días presenta un panorama desolador, puesto que a través de soluciones políticas, la mayoría de campesinos solo han recibido tierras que no son aptas para el cultivo o en extensiones insuficientes para sufragar las necesidades del campesino y su familia.
11. - Si hasta hace algunos años, los problemas en las zonas urbanas no se habían agravado, se debía fundamentalmente a que el número de habitantes era mucho menor que en la actualidad.
12. - El problema demográfico de México no ha sido resuelto, o al menos controlado por el aparato gubernamental, propiciándose anarquía en la tenencia de la tierra tanto en el medio rural como en el ----

medio urbano, con la consecuente irregularidad jurídica de dichas posesiones.

13. -El 6 de noviembre de 1974 se Creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, organismo que en dos años de actividades ha regularizado la propiedad en las zonas urbanas de aproximadamente sesenta ejidos; si consideramos que en el país existen al rededor de treinta mil ejidos, una simple comprobación de lo hecho con lo que es necesario hacer, bastará para comprobar la lenta, burocrática y escasa eficiencia de este tipo de organismos y sus correspondientes programas.
14. - El grave problema socio-económico presente en el agro mexicano, se debe fundamentalmente a que el fraude y la mentira han tomado carta de naturalización entre los funcionarios encargados de manejar el presupuesto destinado a este renglón.
15. - La demagogia, como recurso político, ha hecho estragos en la entraña de nuestro pueblo, circunstancia demostrable por el hecho de que en nuestro país al campesino se le tiene organizado para votar y no para producir.
16. - La irregularidad manifiesta y notoria en las zonas urbanas ejidales, es reflejo fiel del desorden existente en el ejido en general, motivado desde luego por la falta de programas y mayor atención de nuestros gobernantes hacia el núcleo mayoritario y prioritario de población en México.

## BIBLIOGRAFIA.

EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO.

Dr. Lucio Mendieta y Nuñez.

EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO.

Lic. Martha Chavez Padron.

CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA EN MEXICO.

Manuel Fabila.

LA REVOLUCION SOCIAL DE MEXICO.

Manuel Gonzalez Ramirez.

EL ASPECTO AGRARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA.

Fernando Gonzalez Roa.

EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO.

Salomon Eckstein.

AGRARISMO MEXICANO.

Jesus Silva Herzog.

CATECISMO AGRARIO.

Julio Cuadros Caldas.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SOBRE TERRENOS BALDIOS.

Wistano Luis Oroasco.

DICCIONARIO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

Escriche.

MEXICO ATRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, TOMO IV.

XLVI Legislatura del Congreso de la Unión.

EL GOBIERNO MEXICANO.

Núm. 65. Presidencia de la República.

CARTA DE MEXICO, NUMERO 37.

Presidencia de la República.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO COSTITUYENTE DE 1916-1917

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS