

203 2c1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LOS AVECINDADOS Y EL REGLAMENTO
DE LAS ZONAS DE URBANIZACION
EJIDAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALICIA MENDOZA HERNANDEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

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

Al iniciar el desarrollo del presente trabajo de tesis, nos hemos remontado a la Epoca prehispánica, haciendo la observación de la forma en que las tierras de propiedad, fueron divididas y ya en la Epoca Colonial comenzarán a ser repartidas , deduciendo que el reparto efectuado fué injusto para los indios, tal desigualdad agraria no les permitió progresar originandose así la lucha entre los grandes y pequeños propietarios, convirtiéndose desde esta Epoca, en el Problema Agrario.

Continuamos en el desarrollo de nuestro tema con una breve mención de los acontecimientos que propiciaron la guerra de independencia , no generalizando que la guerra se haya iniciado por el Problema Agrario exclusivamente, ya que existieron otras causas para su estallamiento.

Igualmente hemos mencionado, la manera en que se integraron en la Epoca de la Colonia, los fundos Legales cuya medida se considera como actual en los casos de restitución y dotación de tierra.

Así mismo se realiza un estudio del arrendamiento o venta de solares en las zonas de urbanización ejidal; así como los criterios que se -- toman para otorgar dichos solares y a quienes ? .

I N D I C E .

Introducción	5
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	
1.- México Independiente	7
2.- Ley del 25 de Junio de 1856	17
3.- Ley del 6 de Enero de 1915	27
CAPITULO II	
MEXICO SIGLO XX	
1.- Constitución Política de 1917	33
2.- Fondos Legales y Zonas Urbanas Ejidales	44
3.- Necesidad de las Zonas Urbanas en el Ejido	58
CAPITULO III	
LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA	
1.- Artículo 90 al 100 de la Ley Federal de la Reforma Agraria	64
2.- Resolución Presidencial	71
3.- Contratos y Requisitos	73
CAPITULO IV	
REGLAMENTO DE ZONAS URBANAS DE LOS EJIDOS	
1.- Asamblea General y sus Dictámenes	76
2.- Reglamento y sus Consecuencias	83
3.- Los Avecindados, sus Prerrogativas y sus Obligaciones	87
4.- Crítica	90
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFIA	96

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES.

- 1.- MEXICO INDEPENDIENTE
- 2.- LEY DEL 25 DE JUNIO DE 1856.
- 3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

ANTECEDENTES

1.- MEXICO INDEPENDIENTE.

En la Epoca Prehispánica, los grupos más sobresalientes en lo -- que era entonces el territorio de México fueron:

- 1) En el centro del País: Los Aztecas.
- 2) En el sureste: Los Mayas.

La clase predominante en estas tribus, fueron los Aztecas y la -- tierra de este Imperio fué dividida en tres clases, las cuales a continuación mencionamos:

- 1) LAS TIERRAS DE LA PROPIEDAD PRIVADA.- Es decir, tierras que pertenecían al Rey, Nobles y Señores que -- les eran concedidas en recompensa por sus victorias o por los servicios prestados al Estado y pasaban en herencia de Padres a Hijos.
- 2) LAS TIERRAS DE PROPIEDAD PUBLICA.- Tierras que perte

neaban al Estado y a las Instituciones Civiles, Militares y Religiosas, cuyos productos estaban designados a sostener el gasto de los Funcionarios Públicos (TECPANTLALLI) y los del Culto Religioso -- (TEOPANTLALLI).

- 3) LAS TIERRAS DE PROPIEDAD COMUNAL.- Tierras que se dividían entre los barrios o Calpullis que formaban la Ciudad.

La distribución de las tierras al pueblo la hacía el Calpullec o Jefe de Barrio, reservando unas porciones para el sustento del Gobierno, Templo Local, gastos de guerra, pago de tributos y el resto lo repartía entre los habitantes del pueblo dando a cada familia una parcela de acuerdo a sus necesidades y con la obligación de trabajarla, pues de lo contrario, la perdería si pasaban dos años sin cultivarla.

En los territorios y pueblos conquistados, los Mexicanos recibían concesiones de tierras que trabajaban los vencidos, cuyos productos servían para sostener al Estado y al Ejército de sus dominadores.

Más tarde, la propiedad de estos Imperios sufrió rudos ataques -- desde que se realizó la conquista española confiscando los bienes de Xicotencatl y Moctezuma decretada por Hernán Cortés, pues to que, los españoles empezaron a poblar el territorio no habita

do en la Nueva España. En un principio se establecieron en las poblaciones de los Indios, posteriormente los primeros repartos se hicieron de las propiedades de los Reyes, Príncipes, Guerreros y Nobles y sobre todo, los campos destinados al sostenimiento del culto de los Dioses Indígenas. (1)

La única propiedad que les fué respetada es la que pertenecía a los barrios (CALPULLI), propiedad comunal de los pueblos, y ésta por lo tanto, quedó como en la Epoca Precolonial; muchos Indígenas gozaron de la propiedad privada, los reyes españoles hicieron mercedes de tierras a muchos indios que prestaron relevantes servicios a la corona, otros indígenas adquirieron tierras por compra a la corona y las tuvieron por ese título también en absoluta propiedad.

De todo lo anteriormente expuesto, puede deducirse que el repartimiento de las tierras fue injusto, para los indios, únicamente se les dió lo indispensable para su subsistencia ya que ésto no les permitía progresar, esta base de desigualdad en cuestión agraria se caracteriza por una lucha entre los grandes y pequeños

(1) González Blackaller C.E. y Guevara Ramírez L.- "SISTESIS DE HISTORIA DE MEXICO". Editorial Herrero, S.A. México. 1973. Págs. 119 y 120.

propietarios en la cual la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida.

Cabe resaltar, lo que al respecto expresa la Autora Martha Chávez Padrón:

"El Gobierno del México Independiente, encontró problemas Agrarios ya definidos, pero todas las soluciones - que legisló se fundaron en planteamientos incompletos y erróneos de funestas consecuencias, pues remitieron la solución a colonizaciones agrícolas en terrenos baldíos no propios para cultivo". (2)

Igualmente, resultan relevantes, las palabras vertidas por el Autor Lucio Mendieta y Núñez:

"Los indios y las castas consideraban a los españoles, como la causa de su miseria; por eso la guerra de independencia encontró en la población rural su mayor contingente; esa guerra fué hecha por los indios labriegos, guerra de odio en la que lucharon dos elementos: el de españoles opresores y el de indios oprimidos".(3)

-
- (2) Chávez Padrón de Velázquez Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa, Edición 9a. Actualizada. México. 1988. Pág. 23
- (3) Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. México. 1985. Pág. 92.

La Independencia fué una Guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario; con esto no se pretende decir que la -
cuestión agraria haya sido la única causa de la Guerra de Independencia; pero sí se estima que figura entre uno de los principales motivos uno de los más importantes fué el mal reparto de tierras.

El Autor Salomón Ecktein, nos comenta:

"Desde el punto de vista agrario, el período colonial se caracterizó por la lucha constante entre los poderosos terratenientes, generalmente de origen español- y los pequeños campesinos localizados en los alrededores de los poblados indígenas y de población mestiza, ya que éstos sucesivamente se veían privados de sus tierras, para lo cual se utilizaban tanto medios legales como ilegales". (4)

La lucha prosiguió hasta después del período Independiente, continuando ininterrumpidamente hasta los comienzos del Siglo XX, fecha en la cual los poblados fueron derrotados casi completamente, en conjunción con sus pobladores.

Una vez restablecido el orden, Hidalgo nombró autoridades y trató

(4) Ecktein Salomón.- "EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO". Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1978. Pág. 15.

de organizar a sus Hombres, el 19 de Octubre de 1810 publica un Decreto aboliendo la esclavitud, más tarde, en Noviembre de 1810 el movimiento Independiente se había propagado en distintas regiones del país, posteriormente las derrotas sembraron la discordia entre los Jefes del movimiento independiente, unos a otros se culpaban; Allende representaba al elemento Militar y el Cura Hidalgo al elemento civil, esta divergencia hizo crisis, y el grupo militar encabezado por Allende destituyó del mando a Hidalgo; en Aguascalientes los caudillos deciden dirigirse a Estados Unidos para adquirir elementos de guerra, responsabilizando a Ignacio López Rayón del movimiento armado en el centro del país, quienes más tarde fueron llevados a Monclova y finalmente a Chihuahua donde después de un simulado consejo de guerra fueron condenados a muerte, así terminó la primera etapa de la Revolución de Independencia.

De hecho únicamente mantenían vivo el fuego de la Revolución Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria; por otra parte el Liberal español Francisco Javier Mina, era desde España un amante de la libertad y un enemigo de la tiranía; y puesto que Fernando VII lo había desterrado de la Patria que con su sangre había defendido de la Invasión Napoleónica, nada mejor que combatir; nada mejor que combatir al déspota de Fernando VII.

El pueblo Español, influido por las ideas liberales de Francia había acabado por gobernarse sólo, los representantes de las -- distintas provincias españolas integraron el Cádiz su cámara de representantes llamadas cortes, mismas que en el año de 1812 aprobó una Constitución francamente liberal, con ella gobernaron al país durante la ausencia de Fernando VII.

Diez años más tarde los más decididos partidarios del movimiento no querían que en la Nueva España rigiera la Constitución Española de 1812.

Y como faltara un caudillo, los ahí reunidos lo encontraron en la persona de Agustín de Iturbide, éstos lograron recomendarlo al Virrey Apodaca para que se le confiriera el mando de las tropas del Sur. (5)

Concedor como nadie del medio, sabía que la Independencia no -- tan sólo era conveniente sino indispensable, contaba con tres -- opciones: que la hicieran los insurgentes, los realistas o ambos bandos conciliados.

Empero, no optó por ninguna de las dos primeras opciones, resolvió hacer una Independencia en la que tuvieran parte todos los

(5) Cfr. González Blackaller C.E. y Guevara Ramírez L.- Ob. Cit. Págs. 256, 257, 266, 274, 276 y 279.

partidos y todas las tendencias.

Iturbide consideraba erróneo que, para defender al blanco fuera necesario triturar al Indio y viceversa. Fué el primer Gobernador demócrata de esta Nación y, quizá el más demócrata de todos. (6)

Hemos considerado pertinente, retomar las siguientes palabras - del Autor Francisco Castellanos:

"Observó que las reformas eclesiásticas habían causado en México mayor descontento que en España, porque aquí, la adhesión a las instituciones religiosas era mayor". (7)

El 24 de Febrero de 1821, reunido en Iguala con todas las tropas y oficiales que le seguían, Agustín de Iturbide declara la Independencia de América Septentrional, en una proclama que en sus 24 artículos destacará entre los más importantes:

- 1) La Religión es y será Católica Apostólica y Romana, sin soberanía de otra alguna.
- 2) Gobierno Monarquía moderada y constitucional.

(6) Cfr. Castellanos Francisco.- "EL TRUENO". Gloria y Martirio de Agustín de Iturbide. Editorial Diana. México, 1982. Pág. 75 y 76.

(7) Cfr. Castellanos Francisco.- Ob. cit. Pág. 76.

- 3) El Gobierno será sostenido por las tres garantías.
- 4) Las Cortes establecerán enseguida la Constitución del Imperio Mexicano.
- 5) Abolición total de la esclavitud entre todos los habitantes sin distinción alguna.
- 6) Las personas y sus propiedades serán respetadas y protegidas por el Gobierno. (8)

Continúa con su exposición el Autor Francisco Castellanos:

"Al promulgarse el Plan de Iguala, significó un acto franco y abierto contra el gobierno español el movimiento de Independencia adoptó un carácter distinto del que había tenido antes y rápidamente se propagó por todo el país". (9)

La Autora Martha Chávez Padrón, abunda en su comentario:

"El 4 de enero de 1823 el emperador constitucional de México, Agustín de Iturbide expidió un decreto sobre colonización, entre los más importantes se encuentran el Artículo 80, estableció que a los colonos se les -

(8) Cfr. Castellanos Francisco.- Ob. cit. pág. 80 y 81.

(9) Idém.- Pág. 83.

daría por lo menos, una labor para labrar o un sitio para ganados, según la actividad campesina a que se dedicaran.

En el Artículo 11 se hacía una declaración general en el sentido de que el principal objeto de las leyes en todo gobierno libre debe aproximarse en lo posible, a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomando el gobierno en consideración lo prevenido en esta Ley, para procurar que aquellas tierras que se hallaren acumuladas en grandes porciones en una sola persona o corporación y que no pueda cultivarlas, sean repartidas entre otras, indemnizando a los propietarios su justo precio a juicio de peritos". (10)

Consideramos importante el siguiente comentario vertido por el Autor Francisco Castellanos:

"El cambio que se operó a la caída de Iturbide, no se podía contener, pero llevó al país a la anarquía y lo volvió a hundir en un mar de sangre, dejándolo a merced de nuestro poderoso "vecino" que, en menos de 25 años, México estuvo a punto de desaparecer como nación

(10) Chávez Padrón de Velázquez Martha.- Ob. Cit. Pág. 203.

libre y soberana, a estos desastres de los que no pudimos recuperarnos, como la pérdida de más de medio territorio del país, concurrieron los nefastos resultados de la falta de un gobierno vigoroso, respetado y capaz de sobreponerse en la defensa de su territorio, de su soberanía y de su Independencia.

De lo que no nos salvó nadie fué de la pérdida de más de medio territorio.

El Imperio Mexicano de Iturbide contempló una superficie de 5,118 000 Km cuadrados, incluyendo el centro de América y ahora se reducía a sólo 2,040 255 Kms. - cuadrados". (11)

2.- LEY DEL 25 DE JUNIO DE 1856.

Con el propósito de enriquecer nuestra exposición en este punto, hemos de citar a varios Autores.

(11) Castellanos Francisco.- Ob. Cit. Pág. 83 y 189.

Los liberales mexicanos nunca asumieron una actitud contraria a la religión. Sabían que era doctrina, creencia y fe, también sabían que el clero era una Institución política susceptible de modificarse al convenir así a los intereses de la sociedad. En relación al tema que nos ocupa, señala el Autor Lucio Mendieta y Núñez:

"Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía en gran parte a la amortización eclesiástica. El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en las traslaciones de dominio por la sencilla razón de que éstas eran cada vez más escasas, pues el clero -- concentraba en sus manos gran parte de la propiedad raíz y raras veces hacía ventas a los particulares; -- el comercio y la industria sufrían igualmente, porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales.

Estas y otras razones determinaro al gobierno a dictar la Ley de 25 de Junio de 1856". (12)

(12) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. cit. pág. 119.

Siendo Presidente de la República Ignacio Comonfort, el 25 de Junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública. (13)

El Autor Jesús Silva Herzog, nos señala su punto de vista:

"La Ley del 25 de Junio tuvo como único objeto, desamortizar las propiedades rústicas y urbanas del clero y fué enviada al congreso extraordinario constituyente para su aprobación. Se acordó la dispensa de trámites y, al pasarse a la discusión hablaron en pro los Diputados Zarco, Prieto y Romero; objeciones de cierto peso fueron presentadas por Ramírez, Moreno Vallarta y Balcárcel. La Ley se aprobó por 78 votos contra 15 y el gobierno recibió el respaldo de la asamblea. En este acto fue seguramente el de mayor trascendencia en materia de propiedad, no sólo en el seno del congreso sino en la Historia del México In-

(13) Cfr. Chávez Padrón de Velázquez Martha.- Ob. Cit. Pág. 224.

dependiente hasta esa memorable fecha". (14)

Al respecta, nos comenta el Autor Lucio mendieta y NÚñez:

"En esta Ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual". (15)

Estas adjudicaciones deberían hacerse dentro de los tres meses contados a partir de la publicación de lo contrario perdían -- sus derechos los arrendatarios; en esta Ley se autorizaba el denunció, que quienes lo hacían recibían como premio la octava parte del precio que se obtuviera a la venta de la finca denunciada, gravando estas operaciones a favor del gobierno con una alcabala de cinco por ciento como derechos de traslación de dominio.

Más amplia, agrega el Autor Antonio de Ibarrola, es la circular del 28 de junio de 1856 la cual señalaba:

"Se trata de impedir que permanezca estacionaria la propiedad conteniendo el desarrollo de las artes e

(14) Silva Herzog Jesús.- "EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA". Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 1974. Pág. 84, 85.

(15) Mendieta y NÚñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 119.

industrias que de ella dependen, como medida indispensable para allanar el principal obstáculo que hag ta hoy se ha presentado para el establecimiento de un sistema tributario uniforme, movilizando la propiedad raiz, que es la base natural de todo buen sistema de impuestos". (16)

Se creyó que la medida iba a traducirse en un cuantioso ingreso para el erario como paliativo se hizo notar que las corporaciones habrían de seguir recibiendo idénticos ingresos que antes, aunque de hecho los inquilinos se convirtieran desde ese preciso momento en propietarios.

para el 30 de Julio del mismo año, señala la Autora Martha Chávez Padrón de Velázquez:

"Se expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización cuyos 32 Artículos especificaban más el procedimiento a seguir en las adjudicaciones o remates; pero para nosotros este reglamento tiene un especial interés, porque en su Artículo 11 claramente se incluyó dentro de las corporaciones a las comunidades -

(16) Ibarrola Antonio de.- "DERECHO AGRARIO". Editorial Porrúa, México 1975. Pág. 110 y 111.

y parcialidades indígenas, con las graves consecuencias que ésto provocó haciendo que estas instituciones - perdieran su personalidad, sus derechos y, en consecuencia sus tierras". (17)

El Artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución y el artículo 30 determinó cuáles eran las personas morales comprendidas en las disposiciones de la Ley: bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Este Artículo, enfatiza el Autor Lucio Mendieta y Núñez:

"Ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad agraria, porque comprendió en los efectos de la Ley, la propiedad de los pueblos de indios, pues aún cuando el Artículo 80 estableció que

(17) Chávez Padrón de Velázquez Martha.- Ob. Cit. Pág. 225.

de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada dijo de las tierras de repartimiento o comunales.

El objeto que el Gobierno perseguía al decretar la desamortización, en la circular de 28 de junio de -- 1856, dirigido por Miguel Lerdo de Tejada a los gobernadores y autoridades del país eran dos aspectos: el primero como resolución tendiente a movilizar la propiedad raíz, y el segundo como medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos". (18)

De esto se deduce que aún se deseaba darle otra oportunidad al clero para que aprovechara su situación de primer capitalista del país, movilizándolo sus dineros y creando una corriente económica favorable del país.

Los arrendatarios de propiedad eclesiástica, no pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley, ya que si se convertían en propietarios pagarían el cinco por ciento de alcabala; además de la alcabala tendrían que pagar gastos de adjudicación y

(18) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 120, 121.

el precio de la finca adjudicada se imponía al seis por ciento anual, además de que el comprador se veía obligado a pagar réditos, todo esto habría de pagar para convertirse en propieta---rio.

Otro de los efectos de la Ley fue que las fincas de mano muerta pasaran a poder de los denunciantes en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero.

Continúa el Autor Lucio Mendieta y Núñez:

"El gobierno pretendió atenuarlos y extender el beneficio de la misma a la clase media, a efecto de lo --cual expidió la resolución de nueve de octubre de --1856, en la que reconoce el perjuicio que las leyes -de desamortización estaban causando a los pueblos de indios y, para facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, se dispone que:

Todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos, conforme a la base de la Ley de 25 de Junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan -como de repartimiento, ya pertenezca a los ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización sin que se les cobre alcabala ni se les obli--gue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco -de otorgamiento de la escritura de adjudicación pues

para constituirlos dueños y propietarios en toda forma de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándolo en el archivo de la misma, los documentos que se expidan.

Esta disposición provocó la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes del ayuntamiento, lo que produjo desastrosas consecuencias; personas extrañas a los pueblos comenzaron a apoderarse de las propiedades de los mismos obrando como denunciantes, y esto motivó que los indios se sublevaran en varios puntos del país? (19)

La Ley de Desamortización tuvo que ser muy aclarada y perfeccionada por medio de reglamentos y circulares, no obstante lo cual sus resultados no fueron satisfactorios ni respondieron a los propósitos del gobierno.

Las ideas de algunos miembros del gobierno, tendientes a resolver por medio de medidas más o menos moderadas o más o menos radicales la cuestión agraria, no lograron convencer a la mayoría de sus colegas. Esto desgraciadamente para la Nación, quedó pa-

(19) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 123.

tentizado al aprobarse en forma definitiva el Artículo 27 Constitucional.

De suerte que dicho Artículo, ratificó la Ley de Desamortización con disgusto del clero y dejó prácticamente sin resolver el problema del latifundismo, faltó decisión, coraje y claridad mental, mientras tanto los grandes hacendados debieron de sentirse seguros de sus extensos dominios, y pensaron tal vez que de ellos era la tierra porque eran inmensamente ricos y que a ellos les correspondía el poder porque eran dueños de la tierra. (20)

La conclusión es obvia: la Ley de Desamortización y el Artículo 27 Constitucional, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no obstante las buenas intenciones de los Legisladores, estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó plenamente demostrado en los años posteriores.

Independientemente del fracaso de la Ley de Desamortización de los bienes del clero, fincas rústicas y urbanas en cuanto a la idea de crear la pequeña propiedad y al malhadado contenido del Artículo 27 de la Carta Magna, la voz de Pío IX, cargada de intolerancia y de odio, así como también la actitud belicosa del

(20) Cfr. Silva Herzog Jesús.- Ob. Cit. Pág. 86 y 87.

alto clero mexicano, provocaron la guerra de tres años, uno de los episodios más sangrientos en la Historia de México.

En síntesis podríamos decir que si bien es cierto que la Ley de Desamortización suprimió la amortización y le quitó personalidad jurídica al Clero para continuar como terrateniente, también es cierto que en dicha Ley se cometió el error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, fortaleciéndose así el gran hacendado mexicano que se convertirá en latifundista, complicándose estos hechos con la incertidumbre en el campo por la nueva titulación que dió origen a la rebeldía del clero para entregar los títulos legales originales, y a la consecuente depreciación por la alarma que estos hechos provocaron.

3.- LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.

No podemos omitir el pensamiento de Luis Cabrera, precursor apasionado y arquitecto de la Reforma Agraria, quien indudablemente tuvo gran influencia como constructor de la nueva estructura agraria en México.

Mucho debe la Revolución Mexicana a este gran ideólogo, la experiencia que adquirió en el contacto con la dura realidad social y económica de los hombres del campo, y su profunda preparación aunada a su brillante inteligencia, hicieron a este mexicano ejemplar, uno de los pensadores más importantes y visionarios de nuestro movimiento social. Si indiscutiblemente su mérito como autor de la Ley del 6 de enero de 1915, no menos cierto es que los antecedentes de ella los debemos buscar en el ya histórico discurso que pronunció el 3 de diciembre de 1912, en la Cámara de Diputados sobre materia Agraria.

La expedición de la citada Ley por parte de Venustiano Carranza en el Puerto de Veracruz, como jefe de la fuerzas constitucionales, nos parece a nosotros con toda honradez el inicio de la etapa que comúnmente se conoce como la Reforma Agraria Mexicana y el paso de mayor trascendencia en materia agraria en nuestro País.

La trascendencia de dicha Ley estriba no sólo en la justificación del movimiento Revolucionario, sino en el haber recogido parte de los planteamientos del Plan de Ayala y las ideas del Lic. Luis Cabrera, que en el mes de Diciembre de 1912, había expresado ante la Cámara de Diputados la necesidad de reconstituir los ejidos de los pueblos, considerando que una de las cau

sas de malestar y descontento de la población agrícola, había sido el despojo de los terrenos que les fueron concedidos en la Época Colonial, el cual se llevó al cabo mediante enajenaciones de las autoridades políticas, por composiciones y ventas de la Secretaría de Fomento y Hacienda, a los denunciantes de excedencias o demasías de las compañías deslindadoras, en frecuente --complicitad con Jefes Políticos y Gobernadores, debiendo por --tal motivo, restituirles los ejidos de que fueron despojados y de dotar a los núcleos de población carentes de tierras. No obstante lo anterior, el Licenciado Luis Cabrera analiza el último considerando que a la letra dice:

"Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesitan para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir antiguas comunidades ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio,

aunque con las limitaciones necesarias para evitar -
 que los ávidos especuladores, particularmente los ex
 tranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad
 como sucedió casi invariablemente con el repartimiento
 legalmente hecho de los ejidos y fundos legales -
 de los pueblos a raíz de la Revolución de Ayutla".

(21)

Los puntos esenciales de la Ley que nos ocupa, son los siguientes:

Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de Indios, si fueron hechos por las autoridades de los Estados en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de Junio de 1856.

Declara igualmente nulas todas las composiciones, -- concesiones y ventas de esas tierras hechas por la autoridad federal ilegalmente y a partir del 19 de Diciembre de 1870.

Por último, declara la nulidad de las diligencias de

(21) Cabrera Luis.- "LA RECONSTITUCION DE LOS EJIDOS DE LOS PUEBLOS COMO MEDIO DE SUPRIMIR LA ESCLAVITUD DEL JORNALERO MEXICANO". Editado - Tipografía Fidencio S. Soria. México, 1913. Pág. 6.

apeo y deslinde practicadas por compañías deslindadoras o por autoridades locales o federales, en el período de tiempo antes indicado, si con ellas se invadieron ilegalmente pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas.

Esta Ley, creaba los organismos encargados de velar por su cumplimiento, y que eran:

- 1) La Comisión Nacional Agraria;
- 2) La Comisión Local Agraria; y
- 3) Los Comités Particulares Ejecutivos.

Se consideró que el carácter provisional de las dotaciones y --restituciones era el punto débil de la Ley, porque dejaban en situación incierta a los pueblos y a los hacendados.

En tal virtud, y por decreto de 19 de Septiembre de 1916, se reformó la Ley en el sentido de que las dotaciones y restituciones serían definitivas, a efecto de lo cual se ordena que no se lleve al cabo providencia alguna en definitiva sin que los expedientes sean revisados por la Comisión Nacional Agraria y aprobado el dictamen de la misma, por el Ejecutivo.

La Ley del 6 de Enero de 1915, fue reformada en 3 de diciembre de 1931 y por último, al reformarse el Artículo 27 Constitucional, desapareció de la Legislación Agraria, pues ya no se le --

considera como Ley Constitucional.

C A P I T U L O I I

MEXICO SIGLO XX

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE 1917.
- 2.- FUNDOS LEGALES Y ZONAS URBANAS EJIDALES.
- 3.- NECESIDAD DE LAS ZONAS URBANAS EN EL EJIDO.

MEXICO SIGLO XX

1.- CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

El Constituyente de 1916-1917 y el Artículo 27 Constitucional.- La convocatoria para el Congreso Constituyente fue lanzada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en Decreto del 19 de Septiembre de 1916, fijando como fecha para su instalación el 12 de Diciembre del mismo año y como sede del Congreso, la Ciudad de Querétaro.

Como aspecto interesante, debemos darnos cuenta de cuál era la situación nacional e internacional en el año de 1917 para poder captar la influencia que estos turbulentos días pudieran haber tenido en el ánimo del Constituyente de Querétaro.

A este respecto, el Autor Frank Tannenbaum nos dice:

"Influyó poderosamente en la Constitución de 1917 el que fuera redactada en una época de intensos conflictos nacionales e internacionales. La Convención se reunió en el momento en que las pasiones, agitadas -

por la Guerra Mundial, envolvían al mundo cuando el clamor de justicia social y por los derechos de las naciones pequeñas tenía más eco que nunca. Por todas partes, la gente del Pueblo obtenía y esgrimía poderes a los que antes no se había atrevido a aspirar siquiera, y aunque la Revolución Rusa no había estremecido aún al mundo, el movimiento obrero y -- sus organizaciones avanzaban a grandes pasos por toda la Europa Occidental. Las exigencias de guerra -- también habían obligado a los gobiernos a asumir un mayor control de la organización económica en los -- diferentes países a ejercer poderes discrecionales sobre la explotación de los recursos naturales, el comercio exterior, la producción y los precios, y a influir de diversos modos sobre el uso y la distribución de la riqueza.

Todos estos cambios profundos, ocurridos en la estructura social y política de las naciones contendientes, dejaron su importancia tanto sobre la Convención misma, como sobre la Constitución que ésta promulgó en México.

Este periodo de la guerra mundial fue también una e

poca en que los Estados Unidos y los principales países europeos no reconocían al Gobierno Mexicano. Esto unido a la Guerra y a la Revolución, aislaron a México del mundo y lo obligaron a buscar la auto-suficiencia económica, social y espiritual. El aislamiento, por una parte y la abundante energía y agresividad de la población indígena, por otra parte, permitieron descubrir que México era una nación un pueblo con problemas y posibilidades propias. Las pasiones de la lucha despertaron la conciencia nacional. Los intelectuales mexicanos hacen de 1915 el de la más intensa contienda interna, el año en que ese gran descubrimiento se abatió sobre México. Fué entonces, sin duda, cuando México se encontró a sí mismo". (22)

El principio fundamental de la Constitución de 1917, estriba en su Artículo 27 Constitucional. Constitución expedida en Querétaro el 5 de Febrero de 1917, ésta elevó a la categoría de la Ley Constitucional del 6 de Enero de 1915; Constitución que fué a-

(22) Tannenbaum Frank.- "LA REVOLUCION AGRARIA MEXICANA". Problemas Agrícolas e Industriales de México. Número 2. Volumen IV. México 1952 Páq. 64.

probada por muchos y criticada por quienes se vieron lesionados en sus intereses.

El Artículo 27 Constitucional considera el problema Agrario en todos sus aspectos sobre todo para normar la redistribución del suelo y el equilibrio de la propiedad rústica, este artículo es considerado desde varios puntos de vista, pero sólo nos ocuparémos de él únicamente en cuanto se refiere a la distribución de la tierra.

Establece como principio central el Artículo 27 Constitucional, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, - la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio - de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada igualmente establece, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización. En esto último, se cambió el término de previa indemnización, establecido en la Constitución de 1857, por la de mediante indemnización, - con el objeto de poder resolver rápidamente el problema agrario sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada.

En su párrafo Tercero, estatuye que la Nación tendrá en todo -- tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modali-

dades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales; que dictarán medidas para el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que -- les sean indispensables para el fomento de la agricultura; que -- los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de -- las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad privada; que los núcleos de población que de hecho o derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en -- común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hubiere restituido.

El párrafo tercero anteriormente citado, es verdaderamente básico dentro del Artículo 27 Constitucional y se apoya en un nuevo concepto de la propiedad, muy diferente al derivado del Derecho Romano.

Acerca de lo anterior, transcribimos el pensamiento del Ingeniero Pastor Rouaix, quien tomó parte activa e importante en la elaboración del citado Artículo:

"Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los Diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento u-

nánime de los revolucionarios todos, era el de que - en la Legislación Mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre -- los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates, pues se comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se - destruía, y todo el sacrificio de la patria, iban a ser estériles, porque ninguna reforma radical sería posible.

Con el propósito de afirmar más el alcance de este - proyecto radical, se completaba el párrafo enumerando los asuntos que debían comprender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios para el de sarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmándose las dotaciones que se hubieran hecho basadas en el Decreto del 6 de

Enero de 1915, y finalmente, la declaración que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

Con este principio básico como bandera, la Revolución se había salvado y el peonaje servil entraba a la vida del ciudadano; la nación transformada de -- golpe su estructura colonial en una organización democrática y la paz orgánica, la paz cimentada en la igualdad y en la justicia, que es la única verdadera, perdurable, quedaba establecida en nuestra patria, que había vivido agitada por conmociones internas desde su independencia, producidas por el desequilibrio extremo de los elementos componentes de su población". (23)

Por otra parte, en el párrafo XI se declara que las legislaturas de los Estados expedirán leyes para llevar al efecto el -- fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las siguientes bases:

(23) Rovalx Pastor.- "GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917". Edición 2a. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1959. Pág. 154 y 155.

- a) En cada Estado o territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones - serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben - los gobiernos. Si el propietario se niega, se llevará al - cabo por el Gobierno.
- c) El valor de las fracciones será pagado por anualidades en un plazo no menor de 20 años, con interés que no excedera del 5% anual y el propietario queda obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de lo expropiado.
- d) Las leyes de los Estados organizarán el patrimonio de familia determinando los bienes que deban constituirlo sobre - la base de que será inalienable.

Estos propósitos nunca tuvieron realización porque los propietarios voluntariamente nunca fraccionaron sus latifundios, ni los gobiernos locales lograron que los campesinos sin tierra compraran los lotes que fueran señalados como patrimonio de familia, - cuando, por otro lado, la Constitución establecía el derecho de ser dotado con tierras en calidad de ejidos.

Sin embargo, lo que se ha hecho en el país con mayor o menor intensidad, para modificar la estructura agraria, según han sido - las ideas o fuerzas determinantes de la política agraria es la restitución y dotación de tierras a los poblados. Pero debemos - señalar que las cifras más importantes corresponden a la acción dotatoria, ya que la restitución sólo procede cuando se comprueba el despojo y se declaran válidos los títulos que amparan la - posesión de los quejosos. Sin embargo, el volumen de las áreas entregadas y la naturaleza que tiene el expediente resuelto por la restitución, lo significa como el primer paso de la justicia agraria, en atención a que es esencialmente reivindicatorio. En los párrafos anteriores, podemos observar lo dicho por Andrés Molina Enriquez, Autor que en su comentario al Artículo 27 de la Constitución expresa:

"El espíritu de la Constitución de 1857, era esencialmente individualista; el de la Constitución de 1917, - es eminentemente colectivista.

Al fin se trató de proteger los intereses colectivos, en beneficio de la sociedad y autoriza al gobierno a - alterar los derechos de la propiedad privada en beneficio de la comunidad. Este intelectual precisó los problemas nacionales, los analizó y trazó el derrotero a

seguir en la cuestión agraria, señalando la conveniencia de la destrucción total del latifundio, respecto a la propiedad privada y creación del sistema ejidal como medio de satisfacer las necesidades de tierras - de los campesinos, pero reconocía a la pequeña propiedad agrícola como la unidad más eficiente de explotación rural". (24).

El licenciado Ignacio Burgos Orihuela, escribe al respecto:

"La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915 fue incorporada al Artículo 27 de nuestra Constitución actual, en sus finalidades y lineamientos generales. De esta manera el régimen jurídico agrario implica uno de los - aspectos fundamentales del orden constitucional mexicano, en el que se establece con claridad la solución ancestral problema de la inequitativa distribución de la riqueza rural, que durante cuatro siglos afectó la economía agrícola de México. La finalidad primordial perseguida por el Artículo 27 Constitucional y por la legislación secundaria de él derivada, consiste en la

(24) Molina Enriquez Andrés.- "EL ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION FEDERAL". Págs. 2 y 3.

extinción radical y definitiva de los latifundios, estableciendo el sistema ejidal y consolidando la pequeña propiedad agrícola". (25)

La concentración de la tierra trajo consigo el persistente malestar económico de las masas campesinas, que originaba frecuentes desórdenes, de tal modo, que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar la paz, en la cual no sólo están interesados grandes propietarios y campesinos proletarios, sino toda la población de la República.

La propiedad Agraria, del tipo latifundio, no era ya una función social, puesto que en vez de ser útil a la sociedad, resultaba nociva, de tal modo que el estado se ha visto en el caso de intervenir con la urgencia que demanda el problema, para devolver a la propiedad agraria de México, su carácter de función social mediante la restitución de tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la común a las que no tiene las necesarias para su sostenimiento y por medio de la creación de la pequeña propiedad que habrá de surgir del fraccionamiento de los latifundios. De este modo se realizará paulatinamente la modernización de la

(25) Burgoa Orihuela Ignacio.- "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". Editorial Porrúa, S.A. México. 1961. pág. 73.

economía agraria de México, que pasará de manos del latifundista y del gran propietario a las de la pequeña burguesía y a las de los ejidatarios fuerte en su número, por su propiedad sobre la tierra y cuyo poder podrá aumentarse mediante adecuada organización política y económica. (26).

2.- FUNDOS LEGALES Y ZONAS URBANAS EJIDALES

En la propiedad comunal, se distinguían según las Leyes Españolas, cuatro clases diversas en cuanto a su origen y aplicación:

- a) EL FUNDO LEGAL
- b) EL EJIDO
- c) LOS PROPIOS
- d) LAS TIERRAS DE REPARTIMIENTO

A) EL FUNDO LEGAL.- La reducción de indios en pueblos motivó to-

(26) Cfr. Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 198 y 200.

da una serie de preceptos sobre la manera - cómo debían fundarse esos pueblos; contra-- dictorios y oscuros muchos de ellos, dieron motivo, a su vez a aclaraciones, ratifica-- ciones y rectificaciones.

En Cédula de 26 de Junio de 1523, dispuso - el Emperador Don Carlos que los Virreyes y Gobernadores que tuvieran facultad, señalen a cada villa y lugar que de nuevo se funda-- re y poblare, las tierras y solares que hu-- bieren menester, y se les podrán dar sin -- perjuicio de tercero.

Como en esta Cédula no se dijo de manera -- precisa la extensión de tierra que debería señalarse para la fundación de los pueblos, El Marqués de Falces, siendo Virrey de la - Nueva España, y por ordenanza de 26 de Mayo de 1567, señaló la extensión de quinientas varas y prohibió que se hiciese merced de - estancias que no distasen mil varas de medir paños o seda y desviado de la población y casas de indios... ni merced de tierras que no dis-

tasen de los mismos pueblos y casas quinientas de las dichas varas.

Esta Ordenanza se confirma el 4 de Junio de 1687, señaló que para el Fundo Legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia -- los cuatro vientos; la Real Cédula del 4 de Junio de 1687 aumentó a seiscientas varas la medida, para que los indios vivieran y sembraran sin limitación, ni escasez.

E incluso aumentando tal cantidad, si la vecindad fuere más que ordinaria. Las protestas de los españoles hicieron que la anterior Cédula se modificara mediante la Cédula Real del 12 de Julio de 1695, en que se dispuso que las seiscientas varas se contaran -- desde el centro de los pueblos, desde la Iglesia y no desde la última casa, quedando -- esta medida como definitiva, o sea seiscientas varas a los cuatro vientos de la Iglesia en el centro del pueblo. Esta medida tiene -- importancia actual en los casos de restitución de Ejidos y es la que se toma como ver-

dadera. (27).

Quedó por tanto, establecido definitivamente en seiscientas varas, a partir de la Iglesia y a los cuatro vientos, lo que se ha llamado el Fundo Legal de los pueblos, destinado por su origen - para que sobre él se levantaran los hogares de los indios, y por su origen también inajenable, pues se otorgó a la entidad, pueblo; y no a personas particularmente designadas.

B) EL EJIDO.- Escriche en su Diccionario, define al Ejido como - el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se labra ni se planta, y es común a todos los vecinos; y viene de la palabra latina "exitus", que significa: salida. (28).

El Ejido antiguo español era un solar situado a la salida del -- pueblo, que no se labra, ni se planta destinado al solaz de la - comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se creó con carácter comunal e inajenable.

Por lo que respecta a la Nueva España y en general a las Indias, se estableció en una legua de largo la extensión de los Ejidos; pero sin perjuicio de que en casos especiales expresamente determinados, se hicieran concesiones de mayor amplitud.

(27) Cfr. Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 65 y 66.

(28) "DICCIONARIO DE ESCRICHE".

Sobre esta materia debe tenerse en cuenta la liberalidad de las Leyes Españolas en cuanto al uso de las aguas necesarias para el riego de las tierras de indios.

El Autor Lucio Mendieta y Núñez refiere que una Real Cédula que formó después la Ley V, Título XVII, Libro IV de la Recopilación de Leyes de Indias, estableció:

"Que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las indias sea común a todos los vecinos de ellas que ahora son, y después fueren, para que las puedan gozar libremente". (29)

Nótese que a partir de 1912, el concepto de Ejido vuelve a cambiar de contenido bajo las vicisitudes sociales.

El Ejido se ubica a la salida del pueblo, era de uso y disfrute comunal, inajenable e imprescriptible; tenía como extensión la de una legua cuadrada en la Nueva España y en España se fijaba para cada caso en la concesión respectiva; en la Nueva España, - el Ejido, sobre todo de un poblado indígena, tenía como finalidad que los indios pudieran tener ahí sus ganados sin que se revolvieran con otros de Españoles.

(29) Mendieta y Núñez Lucio.- Ob. Cit. Pág. 73.

C) TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.- Las Tierras de Común Repartimiento también se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran -- tierras comunales, pero de disfrute indivi-- dual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran; estas tierras se constituyeron con las tierras ya - repartidas o las que para labranza se dieron. Los españoles respetaron los usos indígenas - en cuanto a distribución de la tierra y, por tanto estas tierras de repartimiento se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos con obligación de utilizarla siempre. Al extinguirse la familia o al abandonar el - pueblo, las parcelas que por este u otros motivos quedaban vacantes eran repartidas entre quienes las solicitaban.

El nuevo régimen gubernamental sólo introdujo variaciones en cuanto a las autoridades encargadas de hacer los repartos, pues organizada como fué la Nueva España en su régimen admi-- nistrativo, sobre la base de municipios, sus

ayuntamientos fueron los encargados de todo lo relativo a las tierras de comunidad, y en general, de cuanto se relacionaba con las propiedades agrarias de los pueblos.

D) LOS PROPIOS.- Desde la Epoca Prehispánica era costumbre que cada barrio (Calpulli), tuviese parcelas cuyos productos se destinaban a cubrir determinados gastos públicos. Estas parcelas eran cultivadas colectivamente por los trabajadores del barrio a que pertenecían.

Durante la Epoca Colonial, tanto los pueblos de los españoles como los de indios, de nueva fundación poseyeron, por disposición expresa de los reyes, terrenos para cubrir sus gastos públicos. A estos terrenos se les daba el nombre de propios; pero en vez de ser cultivados colectivamente, los ayuntamientos, que eran las autoridades encargadas de su administración, los daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que por este concepto percibían, a los gastos públicos

(30)

Ampliaremos nuestra información acerca de las Zonas Urbanas Eji-
dales apoyándonos en los comentarios del Autor E. Wolf:

"El Periodo formativo de las ciudades en México, parece que abarca del 2,000 al 800 a. de C. Durante este periodo, la agricultura dió a los hombres territorio, vivienda fija y una nueva forma de poblamiento más -- compacta. Al mismo tiempo, la distancia entre el simple agricultor y la incipiente clase dirigente (militares y sacerdotes), se fue acentuando cada vez más -- impulsando el crecimiento de las ciudades y la especialización del trabajo. Desde entonces, las actuales tendencias ecológico-demográficas del país o de una -- región más amplia se inician: concentración de la población en unas cuantas ciudades por la desocupación intensiva del suelo. El proceso culmina en una primera etapa con la formación de verdaderas ciudades de -- regular tamaño: Teotihuacan, Tula, Cholula, Xochicalco y Monte Albán, ciudades de menor tamaño anteriores a Tenochtitlan, para no citar sino algunas dentro de la región". (31)

(31) Wolf, E.- "PUEBLOS Y CULTURAS DE MESOAMERICA". Ediciones Era.S.A. México, 1967, pág. 56.

La reconstrucción del cuadro de las condiciones históricas en - que las tendencias actuales del proceso de urbanización se ex- plican en nuestro país, está todavía por hacerse. A medida que las investigaciones arqueológicas, etnográficas e historiográficas se encaucen hacia el estudio del régimen de tenencia de la tierra, grado de división y especialización de trabajo, formas de organización social, etc, podrá comprenderse que el contenido esencial del proceso de urbanización no es más que la diferen- ciación de la sociedad entre la ciudad y el campo.

El Autor R. Stavenhagen, emite su opinión en relación con el te- ma que nos ocupa:

"Por otra parte, habría que introducir algunos procesos específicos de formación reciente que, vinculados a la urbanización, permiten, al mismo tiempo explicar la for- mación de la estructura de clases que va surgiendo como resultado de la alteración de la estructura total de la sociedad que estos procesos particulares van produciendo. Igualmente, cada uno de los procesos específicos de cambio social, en movimiento desigual y combinado, van afectando la relación campo-ciudad, haciéndola, a medida que transcurre el proceso, más desigual.

Dichos procesos particulares por los que se manifiesta

el cambio y el movimiento del conjunto son, dentro del contexto del mundo dependiente: la introducción de una economía monetaria, la introducción de la propiedad -- privada, la introducción del monocultivo comercial, -- las migraciones de los trabajadores y el éxodo rural, la industrialización y la integración nacional". (32)

Al relacionar tales procesos con los sistemas de clase emergente se pone de manifiesto que, en el decurso del proceso histórico, la diferenciación campo-ciudad inicial conlleva una diferenciación social entre los hombres. De tal hecho es posible afirmar que a procesos de diferenciación campo-ciudad, corresponden procesos de diferenciación de clase, más desiguales cuanto mayor sean las desigualdades campo-ciudad.

A lo largo de la descripción usamos los términos campo o rural para referirnos a las localidades menores y los de ciudad o urbano para designar a las localidades mayores. Es útil advertir, también, que nos referimos constantemente a dos procesos: uno de expansión y el otro de contracción. El primero significa que hay un incremento del número de localidades o del número de ha-

(32) Stavenhagen R.- "LAS CLASES SOCIALES EN LAS SOCIEDADES AGRARIAS". Siglo XXI Editores, México, 1969, pág. 68.

bitantes, y el segundo, que hay un decremento de las mismas características.

Desde otra perspectiva, nos comenta el Autor Sergio Ramos G. la Urbanización de Zonas Ejidales:

"Se define en su contenido esencial (por constituir un proceso de diferenciación de la sociedad entre la ciudad y el campo que se manifiesta entre otros muchos rasgos superficiales), al través de la concentración de la población y de la concentración del equipo colectivo de servicios públicos en localidades de cierto tamaño. La hipótesis general que se desprende de la proposición anterior es que cuanto mayor es la concentración de la población y del equipo colectivo de servicios públicos, mayor es la desigualdad entre la ciudad y el campo.

Mientras tanto, el crecimiento absoluto del número de localidades durante el período 1921-1930, contrasta con el brusco descenso que se observa durante la década 1950-1960. Podemos suponer que, en el primer caso, la causa del crecimiento es consecuencia de la desintegración de los latifundios y del reparto agrario, lo cual redistribuye a gran parte de la población dando o

rigen a la formación de nuevas localidades, para el segundo caso habrá que tomar en cuenta tanto los factores que aceleran la economía urbana como los que alteran la economía rural. La hipótesis es que este período es de una intensa actividad industrial asociada a la desaparición de numerosos predios agrícolas con lo cual, obviamente, se desarraiga a la población de las localidades menores movilizándola hacia otras de mayor tamaño. Ahora bien, este proceso que altera las relaciones ecológico-demográficas se da en forma desigual si tomamos en cuenta que la tendencia descendiente del número de localidades se inicia, aproximadamente, a partir de 1930 y culmina en 1960. Sin embargo, el reducido incremento del número de localidades que se observa durante el período 1960-1969, es síntoma de probables alteraciones en el campo.

En el período 1921-1930, las regiones Centro, Norte y Pacífico Norte experimentaron un notable crecimiento del número de localidades o habitantes. Evidentemente este crecimiento está asociado a un período de reconstrucción y poblamiento del campo como consecuencia de la desintegración de los latifundios y del reparto a-

grario.

Podemos suponer que la expansión ecológico-demográfica que se observa en el primer decenio es el final de un proceso diferente - al que se inicia a partir de 1921. Por otra parte, el fraccionamiento de enormes latifundios, la dotación de pequeñas parcelas a los campesinos originaron a partir de 1921 y hasta 1930, el surgimiento de innumerables localidades menores dedicadas a la explotación agrícola en pequeña escala. A su vez la mortalidad general y la emigración hacen descender notablemente la población durante el periodo 1910-1921, afectando igualmente el número de localidades menores y medianas. Mientras tanto la inseguridad general y el comienzo de procesos de migración y el éxodo rural habidos en el país desde 1910 alteran la tendencia ecológico-demográfica de las localidades mayores, acelerando su crecimiento, sobre todo de 1940 a 1960.

Este crecimiento del número de localidades menores se ve interrumpido por el movimiento armado de 1910-1921, periodo en que por la guerra, las epidemias y la inseguridad general en el campo, disminuye sensiblemente la población de estas localidades, con lo cual el número de ellas también disminuye en estos años. Sin embargo, de 1921 a 1930 se nota una franca recuperación de todas las localidades menores como consecuencia del reparto agru

rio, de la desintegración de latifundios, etc. factores que en una u otra forma contribuyen a la reconstrucción de numerosas localidades que habían sido abandonadas y a la formación de nuevos centros de poblamiento. Resulta claro que estas tendencias del proceso de crecimiento del número de localidades menores están asociadas a la alteración de los sistemas de tenencia de la tierra más que otros factores". (33)

Como punto importante en cuanto a las zonas de urbanización, el ilustre Maestro Antonio de Ibarrola insiste en:

"La diferencia específica que el legislador establece entre el núcleo de población solicitante de ejido y el núcleo de población ejidal. Si bien aquél posee, a veces desde época remota una extensión a donde se levanta el caserío, como quiera que el centro de trabajo de los campesinos favorecidos se localiza a veces a considerable distancia del lugar que habitan, se pensó en una zona de urbanización como parte de toda dotación. Hace notar Caso que a veces se hace indispensable crearla, por no existir fundo legal.

(33) Ramos G. Sergio.- "URBANIZACION Y SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO". Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1972. págs. 362 y -- 363.

La Zona de Urbanización acordada por resolución Presi-
dencial debe ser deslindada y fraccionada, reservándo
se la extensión necesaria para los servicios públicos
de la comunidad va luego a dividirse en solares; cada
uno de ellos corresponde a una unidad individual o --
parcela agrícola, en la misma forma en que las anti--
guas poblaciones a cada solar correspondía una suer-
te.

Aparece aquí, en la planeación de pueblecillos que --
hoy se antojan insignificantes, y que posiblemente ha
yan de transformarse en grandes urbes, la necesidad -
de recurrir al genio coordinador del arquitecto, al -
que con toda incuria e imprevisión se ha desterrado -
en la proyección y construcción de nuestros centros -
urbanos". (34)

3.- NECESIDAD DE LAS ZONAS URBANAS EN EL EJIDO.

Las Zonas Urbanas son el ejemplo más expresivo de habilidad del

(34) Ibarrola Antonio de.- Ob. Cit. Pags. 362 y 363.

hombre para configurar el mundo físico, económico y social en el que vive y trabaja. Considerada desde el punto de vista económico, la urbanización es un método de utilización de los recursos para satisfacer las necesidades de la sociedad. La eficiencia en el aprovechamiento de los recursos dentro del área urbana concreta y entre distintas zonas urbanas tiene una importancia crítica para la salud económica presente y futura del país.

La creación o mejora de Zonas Urbanas no puede considerarse, por tanto, como un fin o meta de la sociedad, sino solamente como un medio para conseguir unos fines. La Urbanización es un proceso y no el producto final.

La distribución del crecimiento entre áreas urbanas es, pues, una dimensión de la pauta seguida por el crecimiento económico. Además, conforme la zona crece en población, va adquiriendo nuevas funciones, amplía las actividades existentes así como el ensanchamiento en su territorio físico y sus trazados y disposición interna experimentan transformaciones de adaptación.

El sistema de Zonas Urbanas, consiguientemente, ha ido evolucionando hasta convertirse en mecanismo económico eficaz como respuesta a las necesidades económicas, siempre cambiantes, de la sociedad en cuanto a producción, distribución y consumo de bie-

nes y servicios.

Las funciones económicas básicas que desempeñan las zonas urbanas se refieren, a la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, con lo que unos recursos escasos, cuyo aprovechamiento ofrece posibilidades alternativas, se dedican a la satisfacción de un número ilimitado de necesidades.

Efectivamente, en realidad la ventaja más importante que ofrece la Zona Urbana es la de hacer posible la especialización en la producción y distribución de bienes y servicios.

Las Zonas Urbanas, funcionan como centros de producción especializados en los que se concentran industrias secundarias y terciarias. Además, en las sociedades económicamente adelantadas, en las que las personas, las zonas urbanas y las regiones se especializan, los individuos de ingresos similares, con independencia de su localización geográfica demandan un conjunto de bienes básicamente análogos. Finalmente, el área urbana misma constituye obviamente un mercado de oferta de bienes, un lugar de consumo masivo.

Al vivir en una zona urbana el individuo tiene acceso a una gama más amplia de oportunidades de colocación y a una mayor variedad de bienes y servicios. Es mucho más fácil ascender un "status" económico en el curso de una vida cuando se reside en

una Zona Urbana que cuando se vive fuera de ella. La especialización de actividades que se da en las Zonas Urbanas hace que sea el más adecuado a sus aptitudes.

Las ventajas económicas que ofrece el género urbano de vida impulsan y favorecen el crecimiento del tamaño urbano. La gran urbe, o metrópoli, va convirtiéndose cada vez más en foco central de la organización económica.

Ni la Zona Urbana concreta ni el sistema urbano en su conjunto pueden ser considerados como mecanismos exclusivamente económicos. El modo urbano de vida significa que las ciudades pueden ser contempladas también como unidades sociales. El conocimiento del papel que juegan los factores económicos es esencial para comprender plenamente el fenómeno de la urbanización y el funcionamiento de las zonas urbanas, pero no debe perderse de vista que las explicaciones económicas, por si solas no son suficientes.

Cualesquiera que sean, en primera instancia, las razones que im impulsan a las personas y actividades a concentrarse en Zonas Urbanas, no cabe duda que, a partir de aquí, las fuerzas económicas y las no económicas se reforzarán mutuamente.

Dentro de cada Zona Urbana se desarrolla una pauta de utilización del suelo que viene a ser expresión de las diferentes exi-

gencias que plantean las diversas actividades económicas y clases de residencia. Hay un orden esencial bajo lo que, a primera vista, puede parecer una distribución al azar de usos del suelo. Dentro de las Zonas Urbanas las personas y los bienes tienen -- que moverse de forma rápida, barata y cómoda, con frecuencia al mismo tiempo, para ir y venir a los mismos lugares. Cuando el -móvil de lucro condiciona la utilización del suelo urbano, la -variedad de patrones de comportamiento que se dan en el mercado inmobiliario tiende a producir, en conjunto pautas de aprovecha-miento del suelo motivadas económicamente. En ocasiones, estas acciones puramente económicas pueden ser modificadas por el poder público y el interés del bien común. (35).

Dos factores básicos condicionan la utilización del suelo urbano. En primer lugar hay que contar con la importancia que tie-nen los aprovechamientos no lucrativos del suelo, en particular las vías públicas y otros espacios de acceso. En la evolución -de la zona urbana, el suelo se distribuye automáticamente, dis-tinguiéndose el que se desarrolla para su utilización por perso

(35) Cfr. Brian Goodall.- "ECONOMIA DE LAS ZONAS URBANAS". Departamen-to de Geografía. Universidad de Reading. Traducción de Joaquín Hernán-dez Orozco. Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de Estudios de Admi-nistración Local. Madrid. 1977. Págs. 46,47,49,50,77,141,145.

nas que actúan con ánimo de lucro.

El estudio de la utilización del suelo urbano puede enfocarse desde dos puntos de vista básicos. La atención debe centrarse en el emplazamiento urbano y en las fuerzas que determinan el uso a que ha de destinarse ese suelo. Por otra parte, puede procederse a analizar las actividades urbanas desde el punto de vista del comportamiento del sujeto decisor en la elección de una localización. La cuestión básica es la de saber, en el primer caso, cómo utilizar una parcela concreta de suelo urbano, y en el segundo, dónde localizar una determinada actividad urbana.

Los patrones de utilización del suelo son el resultado de la actividad individual en que cada uno lucha por conseguir la combinación más favorable de estas dos variables: localización y cantidad de espacio. El principio básico que rige la localización de toda actividad económica privada es el de la maximización del beneficio. Ello es cierto igualmente con respecto a la utilización del suelo con fines residenciales, puesto que solamente se proporcionarán viviendas en venta o en renta, allí donde ello represente para el dueño de los terrenos el tipo de actuación más beneficioso.

C A P I T U L O I I I

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

- 1.- ARTICULOS 90 AL 100 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA
- 2.- RESOLUCION PRESIDENCIAL
- 3.- CONTRATOS Y REQUISITOS

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

1.- ARTICULOS 90 AL 100 DE LA LEY FEDERAL
DE LA REFORMA AGRARIA

ARTICULO 90.- Toda Resolución Presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de Fondo Legal - constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera conveniente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a Zona de Urbanización.

Desde nuestro punto de vista, el citado artículo se generaliza-

demasiado al establecer que toda resolución presidencial dotaría de tierras, determinará la zona de urbanización ejidal, por que si el número de beneficiados no es muy grande y las tierras disponibles para el reparto apenas alcancen para establecer las unidades de dotación que señala el Artículo 27 Constitucional, resulta absurda la obligatoriedad del señalamiento de la zona urbana. En muchos casos los peticionarios de tierras tienen solar y casa en el pueblo beneficiado con la dotación, lo que les falta son tierras de labor para vivir de la explotación agrícola en ellas, de manera que no siempre es necesario el señalamiento de la zona de urbanización ejidal.

ARTICULO 91.- La extensión de la zona de urbanización se determinará conforme a los requisitos reales del momento en que se constituya y previendo, en forma prudente su futuro crecimiento. Será indispensable, en todo caso, justificar la necesidad efectiva de constituir la zona de urbanización para satisfacer necesidades propias de los campesinos y no las de poblados o ciudades próximas a los ejidos. Dicho precepto, justifica el comentario que acabamos de hacer al anterior, pues resulta que sólo cuando se justifica la nece-

sidad de constituir la zona de urbanización tiene lugar su señalamiento, lo cual contradice lo dispuesto en el artículo 90 que se refiere a toda resolución presidencial dotatoria de tierras estableciendo como un deber del Presidente, determinar la constitución de la Zona de Urbanización Ejidal.

ARTICULO 92.- Las zonas de urbanización se deslindarán y fraccionarán reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad de acuerdo con los estudios y proyectos que apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

ARTICULO 93.- 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 2,500 metros cuadrados. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avocindarse pero en ningún caso se les permitirá

adquirir derechos sobre más de un solar y deberán ser mexicanos, dedicarse 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 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.

Según la última parte del Artículo anterior, el ejidatario puede enajenar el solar urbano, lo que no es del todo cierto porque en el primer párrafo se dice que es patrimonio familiar y éste, según el Artículo 727 del Código Civil del Distrito y Territorios Federales aplicable en toda la República en asuntos federales y estamos tratando de una Ley Federal de Reforma Agraria, es inalienable, inembargable y no puede ser objeto de gravamen alguno.

ARTICULO 94.- Los ejidatarios tendrán la obligación de ocupar el solar y construir en él. Para este efecto la Secretaría de la Reforma Agraria por sí, o en coordinación con los organismos oficiales correspon--

dientes, deberán proporcionar proyectos de construcción adecuados a cada zona y la asistencia técnica necesaria.

Tal disposición es importantísima porque tiende a mejorar la vivienda campesina que en la actualidad es deficiente en grado sumo con perjuicio material y moral de sus habitantes.

ARTICULO 95.- Los contratos de arrendamiento o de compra-venta de solares que el núcleo de población celebre, deberán ser aprobados en Asambela general y por la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual vigilará el exacto cumplimiento de dichos contratos, de acuerdo con los preceptos contenidos en este capítulo.

ARTICULO 96.- 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.

ARTICULO 97.- Deberán respetarse los derechos sobre los solares y casas que legítimamente hayan adquirido -- personas que no formen parte del ejido, siempre que la fecha de adquisición sea anterior a la resolución presidencial.

ARTICULO 98.- El abandono del solar durante un año consecutivo tratándose de vecindados y de dos, si se trata de ejidatarios, dentro del plazo fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo causa de fuerza mayor. El solar se declarará vacante y la Asamblea General podrá disponer de él; lo adjudicará preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 72 de esta Ley o bien lo venderá o lo dará en arrendamiento.

Lo dispuesto en el último párrafo del anterior Artículo, consideramos que resulta injusto, ya que si el comprador ha pagado por ejemplo más del 50% del valor del predio y si ha construido en él.

ARTICULO 99.- El solar que el ejidatario haya adquirido, que --
quede vacante por falta de heredero o de sucesor
legal, volverá a la propiedad del núcleo de pobla
ción correspondiente, para que la Asamblea Gene--
ral lo adjudique a campesinos que carezcan de él,
de conformidad con el Artículo 72 de esta Ley.

ARTICULO 100.- La Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los
certificados de derechos a solar que garantice la
posesión, tanto a ejidatarios como a no ejidata--
rios y cuando cumplan con todos los requisitos fi
jados en este capítulo se les expedirán los co--
rrespondientes títulos de propiedad; éstos se ins
cribirán en el Registro Agrario Nacional y en el
Registro Público de la Propiedad de la entidad co
rrespondiente.

En esta materia de zona de urbanización de los ejidos, la Ley -
pone fin, aún cuando no de manera clara, a la situación creada
por el Código Agrario de 1942, en el que se daba al ejidatario
la plena propiedad del lote que le correspondía en la zona men
cionada, contrariando así el principio de que la propiedad eji
dal es inalienable. Las consecuencias fueron desastrosas. En la

mayoría de los ejidos ya los ejidatarios no conservan la propiedad de su lote urbano; al concedérseles la facultad de venderlo se desvirtuó su finalidad que es la de facilitarles la constitución de sus hogares. En la Ley Federal de la Reforma Agraria, - al considerar el terreno de la zona de urbanización que corresponde al ejidatario, como patrimonio familiar, se evita que pueda venderlo, cuando menos sin las formalidades que para casos - extremos señalan las leyes aplicables al caso.

2.- RESOLUCION PRESIDENCIAL

La Resolución Presidencial se da conforme a lo que establece el Artículo 90 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que a la letra dice:

"Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la Zona de Urbanización Ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a --

las leyes de la materia, o de zona de urbanización -- concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente -- destinados a zona de urbanización." (36)

Una vez que se convoca a Asamblea a todos los ejidatarios interesados en la planeación de la zona urbana se somete a votos; hecha la votación aprobada en su mayoría se procede a que las autoridades encargadas (Asamblea General; Consejo de Administración y el Comisariado), presenten por escrito la petición (esto de acuerdo a lo establecido por el Artículo 8º Constitucional), ante la Secretaría de la Reforma Agraria que ésta a su vez, estudia y resuelve la petición solicitada, tomando en cuenta si las ventajas de la urbanización son totalmente indiscutibles, corresponde a estos órganos de gobierno, procurar que tales ventajas se exploten con el mayor beneficio posible para la sociedad y siempre de manera compatible con el logro de otras metas sociales prioritarias.

(36) "LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA". Edición 24a. Editorial Porrúa. - México. 1983.

tarias. Si se aprueba dicha petición se designa a un Ingeniero encargado para la creación y planeación de la zona que habrá de constituirse.

Los planificadores han de decidir cómo y dónde es posible la -- creación de Zonas Urbanas, centros urbanos nuevos con las medidas encaminadas a contener el crecimiento de las mayores ciudades actuales y a ayudar a las zonas urbanas que sufren un estancamiento, sugieren la idea de que hoy, en día, los cambios del sistema urbano dependen en gran parte de la acción de los poderes públicos.

3.- CONTRATOS Y REQUISITOS

La Secretaría de la Reforma Agraria, mediante la revisión sistemática de los expedientes respectivos y la investigación del estado real de las colonias procederá a la regularización de las que así lo requieran.

Para las personas que llegan a una zona como avecindados y que posteriormente se urbanizará se puede decir que en sí, no existen contratos de compra-venta para poseer dichos predios, toda

vez que son nulos entre particulares.

Una vez que se hace la petición ante la Secretaría de la Reforma Agraria para el efecto de que se declare la integración de la zona urbana, si ésta se admite, se dará una resolución presidencial la cual tendrá que ser publicada en el Diario Oficial de la Federación en esta resolución presidencial, se designará a CORET, AURIS ó CRECEM.

Según la zona expropiada se designará a uno de estos tres Organos designados y facultados por resolución presidencial para -- continuar la tramitación correspondiente.

En primer lugar se procede a un levantamiento de censo, esto lo hacen con el objeto de saber si realmente los vecindados poseen los predios que serán regularizados y conocer igualmente, la situación económica en que se encuentran las personas interesadas, al terminar de entrevistar a dichas personas, se les otorga una calcomanía con número de folio y con la cual ellas mismas, podrán continuar sus trámites para la contratación y otorgamiento de escritura pública y que serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

En el caso de los predios que no son ocupados, el Ayuntamiento Municipal y SEDUE, solicitan les sean cedidos para poder constituir zonas verdes, centros de salud, escuelas, etc. para el mis-

mo servicio de la comunidad.

En síntesis, se puede decir que para los avecindados, el único contrato que existe es la contratación que hace con ellos CORET AURIS ó CRECEM, organismos encargados a la Administración Pública y debidamente facultados por el Presidente de la República - para la regularización de la tenencia de la tierra.

Cabe señalar que el primordial requisito establecido, es que la posesión de dichos predios sea por más de cinco años.(37).

(37) Información obtenida por el Personal Jurídico, en CORET.

C A P I T U L O I V

REGLAMENTO DE LAS ZONAS URBANAS DE LOS EJIDOS

- 1.- ASAMBELA GENERAL Y SUS DICTAMENES
- 2.- REGLAMENTO Y SUS CONSECUENCIAS
- 3.- LOS AVECINDADOS, SUS PRERROGATIVAS Y
SUS OBLIGACIONES
- 4.- CRITICA

REGLAMENTO DE ZONAS URBANAS DE LOS EJIDOS

1.- ASAMBLEA GENERAL Y SUS DICTAMENES.

ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS O COMUNEROS.-

La Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y -- constitución del patrimonio parcelario ejidal del 29 de Diciembre de 1925, legislativamente menciona por primera vez lo que más tarde será la Asamblea General de Ejidatarios, y dijo que -- la capacidad para disfrutar en común de las tierras restituidas o dotadas: radica en la masa de ejidatarios del pueblo, los que reunidos en junta, o por mayoría de votos, determinarán todo lo que al disfrute convenga. El cambio de palabras de junta a Asamblea General de ejidatarios se produce en la legislación subsecuente pudiendo consultarse al respecto los Artículo 121 del Código Agrario de 1934, el 25 del Código de 1940.

Del Artículo 23 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 cuyo antecedente es el Artículo 4 Fracción 1, del Código Agrario de 1942, se deduce que la máxima autoridad interna de los

núcleos de población ejidal y de las comunidades que posean tierras, son las Asambleas Generales de ejidatarios o comuneros. - Las Asambleas Generales de ejidatarios se integran únicamente - por los campesinos beneficiados en una resolución presidencial dotatoria, que alcanzaron unidad de dotación, que tienen sus de rechos agrarios vigentes y la credencial a que se refiere el ar tículo 26 de la citada Ley, o sea, que no pueden formar parte - de la asamblea quienes tienen sus derechos a salvo o quienes -- han perdido sus derechos agrarios.

Existen tres tipos de Asambelas Generales de Ejidatarios, las - ordinarias mensuales que se celebrarán el último domingo de cada mes, las de balance y programación que se efectuarán al término de cada ciclo agrícola o anualmente, y las extraordinarias que se celebrarán cuando el caso lo amerite y previa convocatoria (Artículos 27, 28, 29, 30 y 31 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971).

Las votaciones en asambleas ordinarias son económicas, salvo -- que la propia asamblea acuerde que sean nominales y exista "quô rum" con la asistencia de la mitad, más uno de los componentes, salvo el caso de segunda convocatoria, que se puede integrar asamblea con cualquier número de asistentes (Artículo 28 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971).

Las convocatorias para asambleas extraordinarias se hacen mediante cédula que se fija en los lugares más visibles del poblado y cuya copia se enviará a la Delegación Agraria como requisito de validez, por eso el Artículo 32 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, señala que se convoque cuando menos -- con ocho días de anticipación, ni más de quince días.

Si el día señalado para asamblea extraordinaria, no se reúnen la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados, se expedirá inmediatamente una segunda convocatoria y ocho días después, una tercera, convocando para la misma fecha, con el apercibimiento de que la asamblea se celebrará con número de ejidatarios que concurran y que los acuerdos que se tomen serán obligatorios aún para los ausentes.

En las Asambleas de Balance y Programación, las votaciones serán nominales y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos. Los ejidatarios que no asisten a las asambleas, sin causa justificada, podrán ser sancionados económicamente, dentro de los límites señalados en el Reglamento Interior del Ejido. Toda controversia sobre la legalidad de las convocatorias y la validez de las asambleas generales y la fidelidad de las actas correspondientes, será resuelta por la Comisión Agraria Mixta. Convocará a primera asamblea un representante de la Comisión A-

graria Mixta o la Delegación Agraria (Artículo 24 de la Ley Federal de la Reforma Agraria), según se trate de ejecución provisional o definitiva y en ella se efectuará la elección de representantes. Las asambleas extraordinarias se convocarán por la Delegación Agraria, el comisario ejidal o por el consejo de vigilancia electo.

En toda asamblea estará representada la Secretaría de la Reforma Agraria a través del comisionado de la Dirección General que corresponda. La voz, el voto y la oportunidad de desempeñar cargos dentro de la asamblea y en los órganos ejidales pueden ejercitarlos cualquier persona ejidataria, sin distinción de credos o sexo.

En las asambleas generales de ejidatarios o comuneros, puede elegirse y removerse los miembros del Comisariado Ejidal que ejecutará sus decisiones, y el Consejo de Vigilancia que vigilará el cumplimiento de las mismas; se discuten y aprueban los actos informes, estados de cuenta del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia; se determina la forma en que deben disfrutarse los terrenos comunales, celebrarse los contratos permitidos por la Ley, enajenarse solares urbanos a vecinos, aplicación de indemnizaciones, etc. acordar todo lo relativo a la defensa, adquisiciones, transmisiones, modificaciones o extensiones de los

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

derechos agrarios colectivos e individuales, incluyendo las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios; todo asunto que sea de interés para la colectividad ejidal y los que les confiere la legislación agraria. La responsabilidad de una asamblea general de ejidatarios o comuneros se contrae a la nulidad, de conformidad con el citado Artículo 36 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente es el Artículo 19 del Código Agrario de 1942.

COMISARIADO EJIDAL.-

El Artículo 27, Fracción XI, Inciso e), de la Constitución Federal, establece constitucionalmente desde 1934 la existencia de Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos; pero su primer antecedente se encuentra en la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de Diciembre de 1925, que en su Artículo 4, señala que la Propiedad Ejidal, mientras no se lotifica o parcela, se ejercitaría por medio de los comisariados ejidales que designe la Junta General cada año.

El Código Agrario del 22 de Marzo de 1934 en su Artículo 10, -- los incluyó entre las autoridades y las denominó Comisariados.

Posteriormente en el Artículo 4 Fracción II del Código Agrario de 1942, se entendió en el sentido de que el comisariado ejidal es un órgano del ejido por ser plural, o sea, por estar integrado de varias personas, no tener facultades para ejecutar, excepto los acuerdos de la asamblea general de ejidatarios, siendo por tanto no una autoridad agraria, sino un órgano ejidal, de tal manera que en ese precepto estuvo, desde nuestro punto de vista mal aplicada la palabra autoridad, al comisariado y al Consejo de Vigilancia.

El Comisariado Ejidal tiene la representación del Ejido y es el responsable de ejecutar los acuerdos de las Asambleas Generales contará con secretarios auxiliares de crédito, comercialización, de acción social y los demás que señale el Reglamento Interno del Ejido, para atender los requerimientos de la producción.

El Comisariado Ejidal se integra de tres personas propietarias en los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero y sus Tres Suplentes. Puede ser electo para estos cargos cualquier persona que sea ejidatario del Ejido de que se trate, en pleno goce de sus derechos agrarios, cívicos y políticos, no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad, y en el caso del tesorero y sus suplentes, caucionar el manejo de los fondos; y pueden ser removidos por incum--

plimiento de los acuerdos de la asamblea general, violaciones a la Ley Agraria, desacato a las autoridades y órganos agrarios, civiles o penales, ausencia del ejido por más de sesenta días consecutivos sin causa justificada, inducir o permitir que los terrenos ejidales o comunales se destinen para fines ilícitos o por delito intencional, etc.

Por lo anteriormente expuesto, se comprende que la idea de que el comisariado ejidal sólo lo es el Presidente de dicho órgano, y que puede actuar libremente como autoridad, es falsa y no tiene fundamento legal alguno; en igual forma puede decirse que la antigua costumbre de reelegir indefinidamente a un mismo comisariado ejidal, choca con un sistema político que se funda en el principio de la no reelección.

CONSEJO DE VIGILANCIA.-

Estos organismos tienen su antecedente en el Código Agrario del 22 de Marzo de 1934, donde por primera vez se estableció que además del Comisariado Ejidal, en cada núcleo de población habrá un Consejo de Vigilancia, esta disposición se repitió en el Código del 23 de Septiembre de 1940 y en el del 30 de Diciembre de 1942.

Este órgano se compone de tres miembros propietarios y tres su-

plentes dicho Consejo durará en funciones tres años; son nombrados y removidos por la Asamblea General de Ejidatarios o Comunalros.

Tienen facultades para vigilar los actos del Comisariado para que funcione dando cumplimiento a los acuerdos de la asamblea y de la Ley; revisar mensualmente las cuentas del comisariado, -- formular observaciones y darlas a conocer en Asamblea General; vigilar e informar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación en los derechos ejidales o comunales, asimismo vigilar la correcta explotación de los bienes; convocar a asamblea general cuando no lo haga el Comisariado; las demás que la Ley le señala. (38).

2.- REGLAMENTO Y SUS CONSECUENCIAS.

REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS.-
Publicados en el Diario Oficial de 25 de Marzo de 1954.

(38) Chávez Padrón de Velázquez Martha.- Ob. Cit. Pág. 452,454, 455, 456.

Dada la importancia del caso, transcribiremos textualmente el -
 Artículo 80 del Código Agrario:

"Además de las tierras de cultivo o cultivables a que se refieren los Artículos anteriores, las dotaciones ejidales comprenderán:

- I Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a la de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo.
- II La superficie necesaria para la zona de urbanización, y
- III Las superficies laborables para formar las parcelas escolares, una para cada escuela rural.

La zona urbana o de urbanización equivale al antiguo fundo legal de los pueblos, donde los vecinos pueden construir sus casas y habitaciones en general.

Podríamos sintetizar en tres principales finalidades lo que busca el legislador al establecer las zonas de urbanización ejidales:

- 1) FINALIDAD SOCIOLOGICA.- Desde este aspecto, con la zona urbana o de urbanización, se busca agrupar a todos los componentes de los ejidos, en vista de la tendencia a la

dispersión que priva en el campo. La proximidad en las - familias permite el desarrollo de corrientes de comprensión, de cooperación, de identificación, respecto a obras de mejoramiento colectivo de toda clase.

2) ASPECTO URBANISTICO.- La concentración hace posibles o - más fáciles, la implantación de servicios tan importan-- tes como la educación, el saneamiento, la electrifica--- ción, el agua potable, el drenaje, etc.

3) ASPECTO ECONOMICO.- Hay una diferencia un tanto marcada- entre el concepto de vivienda o casa y el concepto de ha- bitación.

Por vivienda entendemos específicamente el lugar donde - habita, sin más, la familia campesina. Por habitación se entienden la casa y los anexos indispensables para el de- sarrollo de las actividades, económicas o productivas de la familia campesina.

Por tanto, las zonas urbanas deben tomar en cuenta las - necesidades de casa de cada familia ejidataria, así como las más amplias necesidades por concepto de habitación - para cada una de ellas, al planearse los solares, las ca- lles, las zonas de servicios públicos, que integran la a

nidad urbanística ejidal.

A este respecto conviene recordar que la Reforma Agraria integral, comprende la industrialización de la producción agropecuaria, que lógicamente requiere espacio para establecer las unidades relacionadas con la industrialización. Se comprende ahora con claridad la importancia de las zonas urbanas. (39)

Hemos considerado relevante la cita que emite el Autor José Medina Cervantes en el tema que nos ocupa, motivo por el cual la anotamos a continuación:

"Tanto para constituir, como para ampliar la zona de urbanización se deben considerar las necesidades de los ejidatarios, y no las de poblados o ciudades vecinas.

El deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización se efectuará con base en los estudios de la Secretaría de la Reforma Agraria, con la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales co

(39) "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- de fecha 25 de Marzo de 1954.

rrespondientes. Delimitando el área reservada para servicios públicos como son los sitios para plazas, parques deportivos, edificios públicos, casas de comunidad, jardines, mercados, escuelas; y lotificaciones del resto del terreno disponible para constituir solares.

Otro aspecto a considerar es la venta del solar por los ejidatarios, ya que este terreno queda incluido en el patrimonio familiar ejidal. Mas en tanto no se haya expedido título de propiedad, son nulas de pleno derecho los contratos de compraventa, arrendamiento, comodato, y cualquier acto jurídico que haya tenido por objeto ceder o transmitir total o parcialmente los derechos sobre los solares urbanos.

Las disposiciones anteriores, se encuentran especificadas en el Artículo 4-II del Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos." (40)

3.- LOS AVECINDADOS, SUS PRERROGATIVAS Y SUS OBLIGACIONES

(40) Medina Cervantes José Ramón.- "DERECHO AGRARIO". Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México. 1987. pag. 347

No es tanto lo que se puede escribir en relación a los Avecindados, como el daño que por su actitud en aras de una forma de vivir, causan a los Ejidos, que son la base del Agro.

Los avecindados, son personas ajenas a un Ejido que se integran a la zona urbana ejidal, pero con finalidades diversas a las de un ejidatario.

Las diversas finalidades de los Avecindados podrian ser:

- 1.- Personas que se avecinan a la zona urbana ejidal con el propósito de construir su casa habitación, ya que sus ingresos económicos no les permite poder integrarse a un medio de vida mejor, y que adquieren aquí en la zona Urbana Ejidal, lotes económicos y con más facilidades de pago en donde el valor es relativamente bajo.
- 2.- Familias pertenecientes a los grupos de ingresos más ba-jos y se avecinan a estas zonas, donde el valor del suelo es bajo y donde es fácil el acceso a dichas personas para ocupar una vivienda en arrendamiento.
- 3.- Personas que se avecinan con la finalidad de obtener beneficio propios, comprando varios lotes a precios muy ba-

jos y terminan por revenderlos a precios muy elevados sin hacer el menor esfuerzo.

- 4.- Personas que se avecinan a la Zona de Urbanización de un Ejido con el propósito de obtener beneficio propio, aprovechándose para tal efecto de la ignorancia de los ejidatarios, quienes por obtener otros ingresos más, para subsanar sus gastos familiares, venden a precios muy bajos - sus solares y, estos avecindados con dichos fines crean - grandes negocios e industrias, aprovechando y explotando al máximo los terrenos adquiridos en la zona urbana, logrando a futuro, exuberantes ganancias económicas.

La adjudicación de lotes se ajusta al siguiente orden:

- 1) Ejidatarios (por sorteo).
- 2) Hijos de Ejidatarios.
- 3) Avecindados.
- 4) Otros solicitantes.

OBLIGACIONES DE LOS AVECINDADOS.-

- 1) Construir su casa habitación en un término no mayor - de dos años.
- 2) Habitarla cuando menos durante 4 años.
- 3) Pagar el precio fijado de acuerdo con el avalúo co---

rrespondiente.

- 4) Prestar los servicios que requiera la comunidad.
- 5) Contribuir a la realización y conservación de obras de beneficio colectivo que acuerde la asamblea.

La Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Dirección General de Planeación Agraria, inspeccionará periódicamente las zonas urbanas para vigilar su desarrollo y establecer, si colonos y avocindados cumplen con las obligaciones contraídas a fin de adoptar en su caso las medidas procedentes.

4.- CRITICA

Consideramos que la forma que plantea el Legislador, para la constitución de las Zonas Urbanas en el Ejido es buena, ya que se puede apreciar que es con la intención de buscar el bienestar de las familias que integran el campo y poder lograr así, el desarrollo de las Zonas Urbanas con respecto a las obras de mejoramiento colectivo.

Por otra parte, en cuanto a lo que establece el Legislador sobre los solares excedentes de la Zona Urbana, dispone que estos po-

ñas tales como Naucalpan, Atizapán e inclusive el Distrito Federal, originando la gran urbe y por lo tanto a dichas personas, debería negarse la enajenación de solares excedentes.

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

PRIMERA: Desde la Epoca de la Colonia, el reparto de la tierra, ha sido injusto por lo que a la llegada de los españoles, únicamente se les dió lo indispensable para su subsistencia y ésto no les permitió progresar. Esta desigualdad en materia agraria se caracteriza por la lucha entre los grandes y pequeños propietarios en la cual la pequeña propiedad indígena, quedó definitivamente vencida.

SEGUNDA: En la Epoca Colonial hasta el Siglo XIX se agitó el Problema Agrario no pretendiendo decir con ésto, que el conflicto agrario haya sido la única causa de la guerra de Independencia, pero se estima que uno de los principales motivos fué, el mal reparto de las tierras, esta lucha prosiguió y el campesino igualmente continuó sin tierras, lo que va a dar lugar a la Revolución Mexicana.

TERCERA: La Ley del 25 de Junio de 1856, incluyó también a --

las corporaciones civiles para que fuesen vendidas a los arrendatarios, así como también las propiedades del clero, siendo sus resultados muy negativos para la población.

CUARTA: Los grandes latifundios no se hicieron esperar, --- siendo muchos de sus dueños extranjeros y el campesino mexicano no pudo obtener tierras para sembrar, creándose una clase desprotegida que años más tarde sería la base Revolucionaria.

QUINTA: Con la Constitución de 1917, se crea la propiedad ejidal comunal y pequeña propiedad, que se contempla en la Fracción XIX del Artículo 27 Constitucional.

SEXTA: Nuestra Ley Federal de la Reforma Agraria, da personalidad jurídica a la Zona Urbana Ejidal.

SEPTIMA: El permitir la venta de solares en la Zona Urbana Ejidal, no ha sido benéfico para los ejidatarios ni para dichas zonas.

OCTAVA: Los vecindados en las Zonas Urbanas Ejidales, no -- han aportado en lo general lo que el Legislador esperaba, esto es, su participación activa en ese núcleo.

NOVENA: El crecimiento de dichas Zonas Urbanas Ejidales, es tá creando problemas agudos, entre los cuales se en cuentran:

Menos suelo para la agricultura y anexión de muchas de estas poblaciones a las grandes ciudades, creando como en el caso del Distrito Federal, el crecimiento desmesurado de la Zona Urbana.

DECIMA: Se debería reglamentar más estrictamente la venta - de solares en las Zonas Urbanas Ejidales sobre todo para casas de campo dominicales o por simple especu- lación de los acaparadores de tierras.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Brian Goodall.- "ECONOMIA DE LAS ZONAS URBANAS". Departamento de Geografía. Universidad de Reading Traducción de Joaquín Hernández Orozco. - Colección Nuevo Urbanismo. Instituto de - Estudios de Administración Local. Madrid. 1977.
- 2.- Burgoa Orihuela Ignacio.- "LAS GARANTIAS INDIVIDUALES". Editorial - Porrúa, S.A. México. 1961.
- 3.- Cabrera Luis.- "LA RECONSTITUCION DE LOS EJIDOS DE LOS = PUEBLOS COMO MEDIO DE SUPRIMIR LA ESCLAVI TUD DEL JORNALERO MEXICANO". Editado por Tipografía Fidencio S. Soria. México. -- 1913.
- 4.- Castellanos Francisco.- "EL TRUENO". Gloria y Martirio de Agustín de Iturbide. Editorial Diana. México. 1982
- 5.- Chávez Padrón de Velázquez Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa. Edición 9a. Actualizada. México. 1988.
- 6.- Ecktein Salomón.- "EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO". Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1978.
- 7.- González Blackaller C. E. Y Guevara Ramírez.- "SINTESIS DE HISTORIA DE MEXICO". Editorial Herrero, S.A. México. 1973.
- 8.- Ibarrola Antonio de.- "DERECHO AGRARIO". Editorial Porrúa. Méxi co. 1975.
- 9.- Medina Cervantes José Ramón.- " DERECHO AGRARIO". Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. Mé xico. 1987.
- 10.- Mendieta y Núñez Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO". Editorial

Porrúa, S.A. México. 1985.

- 11.- Molina Enriquez Andrés.- "EL ARTICULO 2º DE LA CONSTITUCION FEDERAL".
- 12.- Ramos G. Sergio.- "URBANIZACION Y SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO". Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1972.
- 13.- Rovaix Pastor.- "GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917". Edición 2a. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1959.
- 14.- Silva Herzog Jesús.- "EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA". Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1974.
- 15.- Stavenhagen R.- "LAS CLASES SOCIALES EN LAS SOCIEDADES AGRARIAS". Siglo XXI. Editores. México. - 1969.
- 16.- Tannenbaum Frank.- "LA REVOLUCION AGRARIA MEXICANA". Problemas Agrícolas e Industriales de México. Núm. 2 Volumen IV. México. 1952.
- 17.- Wolf E.- "PUEBLOS Y CULTURAS DE MESOAMERICA". Ediciones Era, S.A. México. 1967.

LEGISLACION CONSULTADA.

- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- Edición de la Secretaría de Gobernación. Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. México. 1985.
- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION".- de fecha 25 de Marzo de -- 1954.

"LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA".- Edición 24a. Editorial Porrúa, México, 1983.

OTRAS FUENTES

CORET.- Información obtenida por el Personal Jurídico.

"DICCIONARIO DE ESCRICHE".