

164  
2ej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**“ A R A G O N ”**



**LA URBANIZACION COMO CAUSA DE LA EXTINCION  
DEL EJIDO EN EL DISTRITO FEDERAL**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**FRANCISCO HERNANDEZ ROSALES**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

# INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	7
<b>CAPITULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD EJIDAL</b>	
1.1 EPOCA PREHISPANICA . . . . .	9
1.2 LA COLONIA . . . . .	11
1.3 MEXICO INDEPENDIENTE . . . . .	17
1.4 REFORMA Y PORFIRIATO . . . . .	22
1.5 PERIODO REVOLUCIONARIO . . . . .	30
<b>CAPITULO II</b>	
<b>LAS FORMAS DE PROPIEDAD AGRARIA</b>	
2.1 ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA ACTUAL. . . . .	39
2.1.1 Ley de Ejidos del 30 de Diciembre de 1920. . . . .	40
2.1.2 Decreto del 22 de Noviembre de 1921. . . . .	41
2.1.3 Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922 . . . . .	42
2.1.4 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de Abril de 1927. . . . .	43
2.1.5 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 21 de Marzo de 1929 y sus refor mas. . . . .	44
2.1.6 Decreto del 23 de Diciembre de 1931. . . . .	44

2.1.7	Ley del Patrimonio Ejidal . . . . .	45
2.1.8	Reformas al Artículo 27 Constitucional. . . . .	46
2.1.9	Código Agrario del 22 de Marzo de 1934. . . . .	47
2.1.10	Código Agrario del 23 de Septiembre de 1942 . . . . .	49
2.1.11	Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942. . . . .	50
2.1.12	Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de Marzo de 1971 . . . . .	50
2.1.13	Las Reformas a la Ley Federal de Reforma - Agraria . . . . .	61
2.2	LAS FORMAS DE PROPIEDAD AGRARIA. . . . .	63
2.2.1	La Pequeña Propiedad . . . . .	63
2.2.2	La Propiedad Comunal . . . . .	69

## CAPITULO III

## LA PROPIEDAD EJIDAL EN MEXICO

3.1	CONDICIONES LEGALES DEL EJIDO. . . . .	74
3.2	CONDICIONES SOCIALES DEL EJIDO . . . . .	84

## CAPITULO IV

EL CRECIMIENTO URBANO Y EL EJIDO  
EN EL DISTRITO FEDERAL

4.1	LA URBANIZACION EN EL DISTRITO FEDERAL . . . . .	95
4.2	LA OCUPACION DE TIERRAS EJIDALES . . . . .	110

## CAPITULO V

INSTITUCIONES QUE REGULAN LA TENENCIA  
DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL

5.1	LA EXPROPIACION Y LA REGULARIZACION . . . . .	120
5.2	INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADORAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA . . . . .	129
	CONCLUSIONES	135
	BIBLIOGRAFIA	139

## INTRODUCCION

Uno de los beneficios sociales más importantes en México, producto de la Revolución, lo ha sido sin duda alguna el reparto agrario a través del ejido; éste ha cumplido desde su inicio una función - política, social y económica importante; sin embargo, actualmente su vigencia se ha venido cuestionando en virtud a que ya no ha cumplido en su totalidad con sus objetivos primordiales: Un mejor reparto de tierra y mantener el agro mexicano.

La urbanización, que ha venido incrementándose en los últimos años en las ciudades, mayormente en el Distrito Federal, ha afectado de manera drástica al ejido, mismo que ha tendido a desaparecer para convertirse en tierras de posesión irregular al ser utilizadas para vivienda y hasta en ocasiones para venta, acto que por supuesto es ilegal.

De tal manera que la sociedad ha ido cambiando y con ella el ejido, en tanto que la legislación al respecto no lo ha hecho al mismo ritmo, razón por la cual se ha visto en la necesidad de crear instituciones como CORETI y FIDEURBE para tratar de regularizar dichas tierras.

Es por esta última razón y por su importancia social que nos interesa el estudio del ejido; siguiendo como objetivo general el análisis del ejido en el Distrito Federal, la zona urbana más grande de nuestro país.

Para ello abordamos en el primer capítulo los antecedentes de la propiedad ejidal; desde la época prehispánica hasta la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917. En el segundo capítulo describimos las formas de propiedad agraria emanadas del artículo 27 Constitucional, mismo que posteriormente fue reglamentario de la Ley Federal de Reforma Agraria. De ahí emanó una forma de tenencia de la tierra: El Ejido; y por su importancia en esta investigación, lo analizaremos en el tercer capítulo; para continuar en el capítulo cuarto con la relación urbanización-ejido en el Distrito Federal. Para concluir, en el capítulo cinco, con el proceso que regula la tenencia de la tierra y sus instituciones, en la entidad ya mencionada.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD EJIDAL



## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD EJIDAL

El presente capítulo tiene por objetivo describir los antecedentes históricos de la propiedad ejidal, por ser éste eje primordial de nuestro estudio; abarcando desde la época prehispánica hasta la Constitución de 1917, año en el que se sientan las bases de la propiedad ejidal actual. Así mismo tiene la intención de introducir y familiarizar al lector en el tema del trabajo.

#### 1.1 EPOCA PREHISPANICA

Al llegar los españoles a México, los aztecas ya tenían una organización político-social muy avanzada, en plena evolución de un régimen de tenencia de la tierra, cuya distribución era entre personas físicas y colectivas; generalmente en usufructo, de ninguna manera en propiedad.

Solamente tenían derecho a la concesión de la tierra el señor, los nobles, jueces y plebeyos; aunque en realidad todo era del señor, ya que sólo éste podía disponer como propietario de la tierra y ejercer el derecho de uso del fruto y de la posesión.

La posesión del señor era de dos tipos: En la primera el señor ejercía un dominio perfecto, denominaba tlatocalalli. En la segunda, llamado tecpanllalli, ejercía un dominio imperfecto, es decir, lo cedía en usufructo a los tecpanllaca, mismos que a cambio tributa-

ban flores, pájaros y trabajo, que consistía en realizar el aseo de los jardines y palacio

Además, el señor según su voluntad, podía derivar varios tipos de propiedad; entre las que podemos encontrar a las concedidas a personas físicas, como los *pipiltzin*. Entre ellos contaba a los parientes del señor, los principales, (los que prestaban servicios militares, políticos y administrativos) *comendadores*, *gobernadores* y *caballeros*. Este tipo de posesiones era llamado *pillalli*, en ellas no tenían dominio perfecto, podían vender o transmitir con la condición de que no fuera a plebeyos. Estas tierras eran concedidas a los principales en compensación a los servicios prestados y su extensión y condiciones dependía de la voluntad del señor. -- Los *pillalli* también eran tierras transmitidas de padres a hijos. Estas tierras podían, por último, ser adquiridas en usufructo por los jueces y otros empleados durante el tiempo que duraran en funciones.

Otra persona física a la que el señor concedía era a los plebeyos, o gente del pueblo; esos segmentos de tierra eran denominados *calpulli*, los cuales eran asignados a un jefe de familia para el sostenimiento de la misma, siempre y cuando perteneciera a un barrio, mismos que eran repartidos por las personas mayores de cada *chinancalli* o pueblo.

La propiedad de las tierras del *calpulli* era comunal y pertenecía al barrio o *calpulli* al cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del *calpulli* era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañar que el *calpulli* no podía enajenarse, pero sí adquirirse en herencia. (1)

(1) Martha Chávez Padrón, *El Derecho Agrario en México*, 9na. ed., México, Porrúa, 1988, p. 150.

Los requisitos para conceder un calpulli eran que la persona fuera residente del barrio, que continuara viviendo en él para conservar lo y cultivarse ininterrumpidamente; si un jefe de familia dejaba de sembrar un ciclo, el jefe de barrio lo amonestaba con la advertencia de que si lo hacía por dos ciclos, perdía el calpulli; mismo que en este caso era asignado a otra familia que realmente lo cultivara, aceptando las condiciones impuestas. Había otras tierras que estaban destinadas para cubrir los gastos de la comunidad. Las primeras eran las llamadas milchimalli, las cuales servían para suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra. Las segundas eran llamadas altepetlalli, cuyos productos se destinaban para pagar los gastos del pueblo; cada población y barrio poseía un altepetlalli que funcionaban de manera independiente. Por último estaban los teotlalpan, cuyos productos se canalizaban a sufragar gastos del culto.

En resumen tenemos que: El derecho a la tierra en la época prehispánica se reducía a la costumbre; dependía de la voluntad del señor; por último, no existía la propiedad privada y sólo el señor y algunos grandes dignatarios podían enajenarla; por lo que las tierras en su mayoría eran poseídas en común, como el caso del calpulli, forma de tenencia que se aproximó al ejido actual; empero que fueron substituídas por los colonizadores.

## 1.2 COLONIA

Al llegar los españoles al territorio mexicano sometieron al pueblo a sus ideas, economía, cultura, política, etc.; por lo que el reparto de la tierra no quedó exento de esa imposición. Así se dictó la Ley del 14 de septiembre de 1519 para fundar su derecho -

de propiedad sobre territorio mexicano; hecho que, dicho sea de paso dió origen a la legislación mexicana.

Al igual que en la época prehispánica, en la colonia existieron - marcadas diferencias sociales y debido a ello la propiedad de la - tierra se clasificó de acuerdo a la persona que la detentaba; concentrándose en tres grupos sociales: los españoles y sus descen-- dientes, el clero y los indígenas.

En junio y agosto de 1513 Fernando V dictó la Ley para la Distribu-- ción y Arreglo de la Propiedad, clave para la estructura territo-- rial de la época y una de las primeras de México en su género. Di-- cha ley facultó a los españoles como propietarios de la tierra, lo que les permitiera:

... "que de ahí adelante los puedan vender y hacer de -- ellos (sic) de su voluntad libremente, como cosa suya - propia", constituyéndose así la propiedad privada en la Nueva España con todas las características del Derecho Romano y las peculiaridades de la legislación española e Indiana. (2)

De esta manera los españoles gozaron de cuatro tipos de propiedad individual:

Las Mercedes Reales. Estas tierras fueron otorgadas a conquistado-- res y colonizadores para sembrarla; según los servicios, méritos a la Corona y la calidad de la tierra, era la extensión del terreno. Las mercedes se otorgaban, al principio, en calidad provisional; - en tanto que el propietario cumplía con los requisitos para la pro-- piedad definitiva; los cuales eran, de residencia y labranza de la tierra. La propiedad de la tierra debía confirmarse ante el Virrey

---

(2) Ibíd. p. 167

y para marzo de 1798 ante la Junta Superior de Hacienda. Y en un principio junto con el reparto de la tierra se daba el reparto de los indígenas; aunque esto en época posterior fue modificado, y el reparto de la tierra no significó reparto de hombres.

Las caballerías, la segunda forma de reparto privado, era la tierra otorgada en merced a un soldado de caballería, cuya medida - aproximada era de trescientas hectáreas (3); se cree que son éstas al antecedente de la gran hacienda mexicana.

La tercera, llamada Peonía, se daba a un soldado de infantería en merced, cuya extensión aproximada era de 50 hectáreas (4).

Las suertes, otra forma de reparto privado, era un solar para labrar que daban a cada colono de una capitulación o pueblo; también eran repartidas en simple merced.

Las tierras también podían pasar a ser propiedad privada a través de tres procedimientos: la compra venta, la confirmación y la -- prescripción. Además, existían propiedades llamadas instituciones intermedias, es decir, aquellas que comprendían tanto propiedad de tipo individual como colectiva.

La primera de ellas se llamó composición; éstas eran tierras del estado o de particulares; las que en su mayoría fueron a dar a manos de terratenientes.

Al beneficio de la composición podían acogerse los poseedores que tuvieran diez años de serlo y así lo acreditaran mediante testimonial, siempre que su solicitud no se derivara perjuicio para indios y que pagaran la

---

(3) *Ibid.* p. 168.

(4) *Idem.*

suma moderada que se fijara como valor de la tierra.(5)

Estas propiedades fueron de tipo individual o colectivas; si eran solicitadas como colectivas por comunidades indígenas, debían ser admitidas por una autoridad eclesiástica.

Otra institución intermedia fue la capitulación, llamada también fundación; eran tierras que se otorgaban a los españoles para que residieran en las tierras mexicanas; estas posesiones se otorgaban a través de conventos del estado con particulares para que fundaran pueblos o capitulaciones, las cuales debían ser las más capacitadas para colonizar y cristianizar a los indígenas. La capitulación se repartía con tierras suficientes para ejidos y pastizales; el resto se distribuía en cuatro partes, una para el que había obtenido la capitulación, y las otras tres para los colonos; con tierras vacantes para futuros habitantes; éstas fueron las llamadas suertes. Como puede observarse existían aquí tierras de uso individual, la que obtenía el responsable de la capitulación y las suertes de los colonos; y al mismo tiempo las colectivas: los ejidos y las tierras de pasto.

Existían, también, colonias propias de indígenas, a las cuales se les denominó reducciones. El 19 de febrero de 1560, en la Ley IX de las Leyes de Indias se determinó que las poblaciones indígenas conservarían sus tierras y granjas para que las cultivaran y ellos obtuvieran los beneficios, a condición de que tuvieran, al igual que las colonias españolas, ejidos, fondo legal, propios, tierras de común repartimiento, montes, aguas y pastos.

---

(5) *Ibíd.* p. 169.

Había, además de las propiedades individuales e intermedias, propiedades colectivas. La primera de ellas fue conocida con el nombre de fundo legal; era el terreno donde se asentaba la población propiedad de la corona y donde se establecía la Casa de Armas, de Gobierno, Iglesia, mercados y caserío. A los colonos, generalmente indígenas, se les proporcionó un fundo legal cuya medida fue de 600 varas (6) y se establecía a partir de la iglesia del pueblo hacia los cuatro vientos. Para que los indios vivieran y sembraran sin ninguna limitación. Así tenemos que el fundo era propiedad del pueblo, pero los solares para las casas eran propiedad individual.

Otra propiedad de tipo colectivo era el ejido; el cual no tiene la misma connotación del actual ya que: "El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad ... con carácter comunal e inajenable" (7).

Conjuntamente con el ejido surgió, también, la dehesa, lugar para que se llevara a pastar el ganado, lo que fue fundado en las Leyes de las Indias de 1523.

Sin embargo, más tarde, por la dinámica social del momento, la dehesa desaparece y el ejido se convirtió de lugar para recreación en lugar para pastar; se ubica a la salida del pueblo con carácter comunal, inajenable e imprescriptible, cuya extensión fue de una legua cuadrada; y tenía como finalidad, sobre todo en los pueblos

---

(6) Manuel González Hinojosa, *Derecho Agrario*, México, Jus, 1975, p. 30.

(7) Martha Chávez Padrón, *Op. Cit.*, p. 171.

indígenas, de tener con ellos al ganado para que pastara, sin que se revolviera con el del español.

A diferencia de la época prehispánica y colonial, actualmente los ejidos no se refieren exclusivamente a los terrenos comunales de montes y pastos, sino que se emplea el término para designar cualquier tierra entregada a los campesinos, ya sea destinada para uso individual o colectivo.

Otra tierra de uso colectivo era el propio, que eran cultivadas colectivamente por los pueblos para cubrir los gastos públicos, y eran inajenables.

Una más de las tierras colectivas fueron las tierras de común repartimiento, con disfrute individual que eran sorteadas entre los habitantes del pueblo para que las cultivaran.

Por último, los montes, pastos y aguas se declararon comunes para indígenas y españoles, lo que fue establecido por el Emperador Carlos V en octubre de 1541.

De esta forma fueron los españoles y sus descendientes quienes gozaron de propiedad individual sin límite de adquisiciones y por lo tanto de extensión, lo que contribuyó a que se formaran grandes haciendas.

A esto sumamos la propiedad del clero, quienes adquirieron grandes extensiones de tipo individual y sin ser en muchos casos propia para la propaación de la fé cristiana; propiedades que después de un tiempo se amortizaron creando problemas mayores en la economía del país, razón por la cual en 1737 dichas propiedades pagaban impuestos. Para tener una idea, de las tierras que po--



seña el clero, bástenos decir que en Puebla era dueño de cuatro -- quintas partes del total del Estado; y que el capital hipotecario de ellas ascendía a 44 millones quinientos mil pesos en 1803. (8)

En cambio los indígenas, aún a pesar de lo que marcaban las leyes, no contaron con propiedad individual sino colectiva, que era in--transmisible e imprescriptible, limitada y pequeña; y a pesar de - ello debían pagar tributos, eran siervos y esclavos.

### 1.3 MEXICO INDEPENDIENTE

Una de las causas que originó que movimiento de independencia y que Hidalgo y Morelos se les considere como iniciadores de la Reforma Agraria, fue precisamente el pésimo reparto de tierras que se dió en la Colonia; en donde el indígena quedó despojado.

España ante la situación de desorden imperante en la Nueva España y en un intento de retomar nuevamente el mando, expidió un decreto el 26 de mayo de 1810, en donde se libraba a los nativos del pago de tributo y se ordenaba que se les repartieran a la brevedad posi--ble tierras para que las cultivaran, sin embargo este decreto fue publicado en México hasta octubre del mismo año; fecha en la cual había estallado ya el movimiento de independencia.

A este decreto siguieron muchos otros, que dada ya la poca confian--za del pueblo y por supuesto del estado de agitación del país, no tuvieron resultados.

Por otro lado los insurgentes propusieron un gran número de decre--tos; de los cuales los más conocidos fueron el de Don Miguel Hidal

---

(8) *Ibid.*, p. 192.

go y Costilla y el de José María Morelos y Pavón. El primero ordenó el 5 de diciembre de 1810 que se dieran las tierras a los indígenas y las cultivaran sin pagar arrendamiento por ellas. El segundo publicó una orden que abolía la esclavitud y el pago de tributos. Los cuales por supuesto no operaron.

Así llegamos hasta el 22 de octubre de 1814 con la constitución de Apatzingán, la cual en una de sus partes especificaba que nadie podía ser privado de su propiedad, salvo que fuera para utilidad pública, y aún así debían recibir una indemnización.

Más tarde en Iguala, el 24 de febrero de 1824, el Plan que recibe el mismo nombre, declara el respeto a la propiedad tal y como se constituyó en la Colonia; lo que obviamente no contribuyó en nada para el avance del problema agrario.

Al consumarse la Independencia con la firma del tratado de Villa de Córdoba, el 24 de agosto de 1821, entre el último Virrey de la Nueva España, Juan D'Onojué e Iturbide, fueron traicionados los ideales de los insurgentes; porque en lugar de repartir las tierras a los naturales, se pactó que los españoles se quedarían en México, sin ser molestados ni en su persona ni en sus propiedades; significando que tanto la tierra como su explotación quedara en manos de unos cuantos.

De tal manera que al iniciarse el México Independiente, durante el período que va de 1821 a 1856 aproximadamente, el país se encontró con dos problemas agrarios: Mala distribución de habitantes y tierra sobre el territorio nacional. Ocasionando, en el segundo caso, que las comunidades indígenas quedaran completamente encerradas por latifundios particulares y eclesiásticos, resultando esca-

sa la tierra para obtener productos y por lo tanto sostenerse económicamente. El primer caso, provocó que la población se concentrara y fuera creciendo donde se encontraban las zonas mineras e indígenas. La solución, en vez de atacar el reparto injusto de la tierra, fue la de distribuir mejor la población por todo el territorio nacional. Que aún reconociendo la injusta distribución de la tierra desvió la solución hacia la colonización en terrenos baldíos.

Por lo que encontramos que las leyes de la época se basaron principalmente en la colonización del país y no en el otorgamiento justo de la tierra.

Una de las primeras leyes de colonización fue la orden dictada por Agustín de Iturbide; en la cual otorgó una fanega de tierra y un par de bueyes a aquellos que habían pertenecido al Ejército de las Tres Garantías, en su lugar de nacimiento o donde eligieran.

El Decreto del 4 de enero de 1823 de Agustín de Iturbide, fue uno de los más importantes para el proceso de colonización porque: En su artículo tercero señaló que todo empresario que trajera mínimo doscientas familias se le otorgarían tres haciendas y dos labores; y que en ningún caso el premio excedería de nueve haciendas y seis labores, cualquiera que fuese el número de familias que trajera al país. En el artículo ocho estableció que a cada colono se le otorgaría una medida cuadrangular de cinco mil varas por lado, para sembrar, mismo que si dejaba de hacerse por dos años, la extensión se consideraría como libre.

En su artículo once, uno de los principales antecedentes de la desamortización, decretó que todo Gobierno tenía que repartir de ma-

nera justa la tierra, y por tal motivo dijo que todas aquellas tierras en grandes extensiones y en manos de una sola persona o grupo que no fueran cultivadas serían repartidas entre otras, indemnizando al propietario con el precio que el perito determinara.

Disposición que atacó los intereses de aquellos que estaban en esas condiciones: hacendados y clero; razón por la cual, a pesar de su valor teórico no se aplicó y su vigencia se suspendió a los 3 meses de su publicación por la orden del 11 de abril de 1823.

Otra de las leyes importantes del problema agrario de la época fue la Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824, la cual manifestaba ya como problema el latifundismo y la amortización; por tal motivo ordenó que se repartieran los terrenos baldíos entre las personas que quisieron colonizar el territorio mexicano; dando preferencia a los nativos. No se permitía que un solo propietario tuviera una legua cuadrada de cinco mil varas de tierra de regadío, cuatro de temporal y seis de abrevadero. El artículo trece de la misma ley prohibía a los propietarios que pasaran la tierra a manos muertas, facultando, por último, a los Estados de la Federación para legislar sobre la materia.

La Ley de Colonización del 6 de abril de 1830, ordenó que se repartieran las tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran habitar los puntos despoblados del país, dándoles los gastos de viaje, manutención por un año e instrumentos de labranza.

A todas esas leyes les precedieron muchas otras durante el México Independiente, las que en teoría fueron buenas, pero que en la práctica fueron ineficaces; en primer lugar porque muchas no fue--

ron conocidas por el pueblo indígena por carecer de medios de comunicación eficaces; pero sobre todo por las revueltas y constantes cambios de gobierno.

De tal manera, que en el período de 1821 a 1856, la tierra se dividió en latifundista, eclesiástica e indígena. Los primeros que fueron formados durante la colonia, siguieron en manos de los conquistadores y sus descendientes, los que conjuntamente con el clero se aliaron para impedir el fraccionamiento de sus terrenos y la aplicación de las leyes que tendieran a redistribuir de manera más justa la tierra. La propiedad del clero, al igual que la latifundista siguió creciendo, pero a diferencia de la segunda, las tierras del clero fueron dañando la economía nacional, por el pago mínimo de impuestos, la inmovilidad de sus propiedades y por el no cultivo de sus tierras rústicas. De tal manera, pues, que las diferencias entre el Gobierno y el Clero se fueron volviendo cada vez más irreconciliables. El valor de los bienes del clero según Lerdo de Tejada fue de más de 250 millones de pesos en el período tratado.

Por lo que toca a la propiedad particular del indígena, al consumarse la independencia, ya casi no existía; ni aún con las leyes de colonización lograron mejorar sus condiciones. Las parcelas de los indígenas tenían 10 hectáreas aproximadamente (9) en su origen, lo que con el paso del tiempo y el crecimiento demográfico, apenas bastó para que vivieran; aún a pesar de que no se dieron más tierras de carácter comunal, con las graves consecuencias económicas

---

(9) *Ibíd.*, p. 202.

que ello representó para los campesinos.

Por último, este período fija las bases para lo que más tarde serían las leyes de desamortización y nacionalización al dictarse la Ley Juárez de 1855 que terminaba con los fueros militares y eclesiásticos; y más tarde el Decreto del 31 de marzo de 1856 dictado por Comonfort, que destinaba los bienes eclesiásticos para pagar los daños que causó la lucha civil, iniciada por el clero al dictarse la Ley Juárez en los estados de Puebla, Veracruz y Tlaxcala.

#### 1.4 REFORMA Y PORFIRIATO

Iniciamos, así, un nuevo período en la etapa de México, que parte con la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856. Esta ley - en su exposición de motivos manifestó que la falta de libre circulación de la propiedad raíz, base importante de la riqueza, mantenía al país estancado económicamente, por tal situación era necesario normalizar los impuestos y movilizar la propiedad.

Siguiendo esta base la Ley de Desamortización ordenó en su artículo primero, que todas las fincas urbanas y rústicas propiedades de corporaciones civiles o eclesiásticas de la República fueran adjudicadas a los arrendatarios. En la definición de corporaciones dada en esta ley entraron también los ayuntamientos, perjudicando de esa manera a las pocas comunidades agrarias que existían.

Para el 30 de julio del mismo año salió a la luz el Reglamento de la Ley de Desamortización cuyo artículo once, ratificó a las comunidades indígenas como corporaciones.

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.(10)

Para llevar a cabo tal ratificación el Gobierno a través de una resolución, el 9 de octubre de 1856, ordenó que la desamortización se hiciera reduciendo la propiedad comunal a propiedad particular a favor de sus poseedores, resultado que favoreció la propiedad -- privada pequeña junto a la gran propiedad privada del terrateniente.

La Ley de Desamortización incapacitó también a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir y administrar bienes raíces.

Con esta ley el estado pretendió que el clero vendiera voluntariamente sus bienes raíces y de esa manera aprovechar para obtener mayor capital y lo movilizara en la economía del país; sin embargo -- el clero de ninguna manera quiso vender voluntariamente ni entregar sus títulos, amenazando con excomulgar a aquellos arrendatarios o denunciantes que pidieran en su favor la propiedad. De esta manera, los resultados de la ley más que económicos fueron políticos; dando lugar a nuevos y mayores enfrentamientos; siendo varios, aquellos casos en los que los arrendatarios se quedaron con las propiedades.

Por último, si bien la ley suprimió la amortización y le quitó personalidad jurídica al clero, también no previó que fortaleció las grandes propiedades en manos de unos cuantos, por que no fijó límite para adquirir propiedades ni dió una división justa a la propie

(10) Lucio Mendieta y Núñez, *El Problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria*, 2da., ed., México, Porrúa, 1989, p. 123.

dad rústica, creando el gran hacendado mexicano, que fue, además, absorbiendo a la pequeña propiedad del campesino.

Al año siguiente, el 5 de febrero de 1857, es expedida la Constitución Política, fundamental para el desarrollo posterior del Derecho Mexicano. En su artículo 27 se trató la propiedad de la tierra. Aparece el concepto de propiedad como garantía individual al declarar que: "La propiedad de las personas no pueden ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización"(11). Reafirma la desamortización de corporaciones civiles y eclesiásticas. También, facultó al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre colonización.

Al reiterar la desamortización de corporaciones civiles, los pueblos dejaron definitivamente de ser dueños de sus ejidos; desapareciendo con ello las características de inalienable e imprescriptible de las propiedades agrarias; otorgándose las a quienes las detentan pero en calidad de propiedad particular.

Con la Constitución Política del 57 la lucha entre el Estado y el clero fue más abierta y franca. Lo que llevaría a que el clero favoreciera la intervención extranjera y el régimen monárquico. La República mexicana se vió envuelta con la intervención Francesa en problemas de carácter económico, pues tenía que sufragar los gastos que ella le estaba ocasionando; por lo que el Presidente de la República, Benito Juárez, tenía dos caminos: vender parte del territorio o nacionalizar los bienes del clero; el camino fue claro, optó por dictar la ley de Nacionalización el 12 de julio de --

(11) Martha Chávez Padrón, *Op. Cit.*, p. 229.





ra que las compañías deslindadoras y hacendados cometieran una serie de arbitrariedades contra propietarios que tuvieron defectos - en sus títulos o medidas y que por alguna razón sus tierras resultaban deseables. Usado obviamente contra los que no podían defenderse, los pequeños propietarios. En cambio los puntos que favorecían la adjudicación de terrenos baldíos no se cumplió, como tampoco la inmigración y colonización nacional en dichos terrenos.

A esta ley se hicieron otras complementarias; destacando la circular del 10 de julio de 1868 dirigida al Gobierno del Estado de México, en la cual se ordenó que se diera posesión a los indígenas - de los terrenos baldíos que ocupaban, lo que más tarde se hizo extensivo a toda la República.

Las leyes de colonización tampoco faltaron en este período. Así, encontramos la Ley Provisional sobre Colonización del 31 de mayo - de 1875. Esta ley en su artículo primero marca el inicio de las - compañías deslindadoras, las cuales influyeron de manera decisiva en el problema agrario de fines del siglo XIX. Esta ley dio facultades a empresas particulares para medir y deslindar tierras baldías, obteniendo la tercera parte de ellas en premio. Sin embargo, las compañías deslindadoras no sólo se abocaron a los terrenos baldíos, sino también con aquellos habitados, a través de la revisión de títulos de las tierras apoyándose en la Ley de Baldíos de 1863. Cuando la situación de estos terrenos no resultó legalmente satisfactoria se apoderaban de ellos declarándolos baldíos, así obtenían una tercera parte de ellos como premio y luego los vendían a gente con recursos económicos.

Lo que lógicamente contribuyó al acaparamiento de grandes extensio

nes de tierra en México, ya que removieron límites y revisaron títulos de cuantos quisieron.

La superficie obtenida por las compañías deslindadoras por este -- concepto de 1880 a 1906 fue de 19,474.497 hectáreas, equivalente a una quinta parte del territorio mexicano en no más de 50 propietarios. (13)

Es hasta el 15 de diciembre de 1883 cuando se publica la Ley de Colonización definitiva; la cual ordenó medir, deslindar, fraccionar y valorar los terrenos baldíos para obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos; sin embargo su contenido esencial se modificó muy poco en relación con la provisional.

Esta ley en su artículo 21 señaló que se les daría a las compañías deslindadoras la tercera parte del terreno o de su valor, con la condición precisa de que no los vendieran a los extranjeros no autorizados; ni en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perderlos en ambos casos y pasar a propiedad de la nación. Artículo que en muchos casos no fue cumplido y para 1886 el Congreso de la Unión admitió que las leyes anteriores sobre el tema no habían cumplido con su objetivo de inmigración ni colonización y que las compañías deslindadoras se habían concretado a deslindar y cobrar la tercera parte del terreno.

Empero no es sino hasta el 5 de abril de 1926 cuando se deroga esta ley.

En conclusión, las compañías deslindadoras únicamente aceleraron -

---

(13) Lucio Héndieta y Núñez, *Op. Cit.*, p. 137.

la extinción de la pequeña propiedad, no cumplieron su objetivo de colonizar terrenos baldíos y contribuyeron a fortalecer los extensos latifundios. Estas compañías desaparecieron a principios del siglo XX. Ya en el período de Porfirio Díaz se dicta la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos el 26 de marzo de 1894, la que deroga la del 20 de julio de 1863.

Esta ley en su artículo primero dividió los terrenos de México en: Baldíos, Demasías, Excedencias y Terrenos Nacionales.

Los terrenos baldíos se definieron como aquellos que no hayan sido destinados a uso público por una autoridad facultada, ni cedido a título lucrativo por ella a individuo o corporación autorizada. -- Las demasías fueron terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor a la que éste determina. Las excepciones fueron los terrenos poseídos por particulares durante 20 años o más y cuyos linderos están fuera de lo que señala el título primordial. Y por último, los terrenos nacionales son baldíos descubiertos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por -- las compañías deslindadoras y que aún no hayan sido legalmente vendidos.

El artículo sexto declaró que cualquier ciudadano mexicano mayor de edad y con capacidad legal para contratar tenía derecho a denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier punto del país sin límite de extensión. Los terrenos debían estar amparados por títulos primordiales, ni siquiera título translativo, para no considerarse como baldíos demasías o excedencias.

Por lo expuesto podemos observar que la situación no mejoró en forma alguna; la solución del reparto de tierras siguió vislumbrando-

se en los terrenos baldíos y la colonización. Lo que provocó que la situación agraria a finales del siglo XIX fuera sumamente explosiva; el concepto de terreno baldío y las facultades de las compañías deslindadoras fueron factores que favorecieron el despojo y la concentración de tierras en unas cuantas manos. Y por si eso fue un poco el artículo ocho de la citada ley permitió a las empresas deslindadoras vender sin el límite de las dos mil quinientas hectáreas que había fijado como límite la ley de colonización de 1883. Por último cabe mencionar que esta ley creó el Gran Registro de la Propiedad de la República.

Esta ley fue suspendida por el Decreto del 18 de diciembre de 1909; el que sólo contenía disposiciones sobre los terrenos baldíos para que operara en tanto se formulaba de manera definitiva la legislación al respecto; su reglamento fue expedido el 16 de junio de 1910.

Este decreto ordenó que se continuara el reparto de ejidos, dotando a los jefes de familia de lotes en propiedad privada; con las características de ser inajenables, inembargables e intransmisibles durante diez años. Planteándose esto último como una solución al verdadero problema agrario cuya magnitud era tal que la medida resultó ineficaz y el movimiento armado no pudo detenerse. "Así se encontraba la legislación agraria cuando ya se presentaba la Revolución de 1910; empeñada en resolver un complejo y añoso problema agrario con la habilitación de baldíos y aún soñando en realizar la colonización agrícola". (14)

(14) Martha Chávez Padrón, Op. Cit., p. 240.

En conclusión, durante este período el clero fue definitivamente - excluido de la vida política y económica del país, aumentó el número de terratenientes, apareció la pequeña propiedad muy débil y desapareció la tierra en común. Así la propiedad territorial quedó injustamente distribuida para beneficio de pocos y en perjuicio de la mayoría.

### 1.5 PERIODO REVOLUCIONARIO

Nos encontramos ya en el último período que este capítulo trata: - la Revolución de 1910 a 1917

La situación agraria del país en 1910 era sumamente grave ya que - sólo 276 propietarios detentaban 47,968,814 hectáreas; más 72 millones en manos de Compañías deslindadoras; mientras que de los españoles y sus descendientes eran 167,968,814 hectáreas. Lo que sumaba más de las 3/4 partes de la tierra de la nación. Por lo que no es de extrañarse que la población campesina simpatizara con el movimiento social y sobre todo con la restitución de su tierra, -- que por siglos le fue gradualmente arrebatada.

De esta manera tenemos que con el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, de Francisco I. Madero, se inicia la proclama del movimiento revolucionario. Este plan en su primer artículo declaró vigentes todas las leyes anteriores; su artículo tercero trató la cuestión agraria, la que según los conocedores fue tratada en forma medrosa y no marcó diferencias de fondo; justificándose en el - abuso que la Ley de Terrenos Baldíos había permitido, despojando a muchos habitantes de sus tierras; se declaraban sujetas a nuevas - revisiones para determinar si éstas habían sido adquiridas de modo

arbitrario o inmoral; y en caso de que así fuera proceder a la restitución a sus antiguos dueños. Lo que obviamente resultaba difícil ya que se debía acudir ante los mismos tribunales y las mismas leyes que los habían despojado. Mas a pesar de que este plan no habló de expropiación sino de restitución, políticamente resultó en un inicio atractivo para la mayoría de la población ya que Emiliano Zapata le expresó su conformidad y se unió a él prometiéndole que lucharían hasta lograr su total cumplimiento.

Más adelante, sin embargo, al triunfo de Madero como Jefe Revolucionario el 21 de mayo de 1911, firmó un convenio en Ciudad Juárez comprometiéndose a pacificar las tropas revolucionarias; traicionando de esta forma los ideales del pueblo y sometiéndolo a una larga lucha, cuyo costo social fue muy alto, todo por no haber dado cumplimiento a los anhelos de justicia de muchos campesinos; -- ideales que se centraron en dos palabras: "Tierra y Libertad". Por lo que tampoco es de extrañarse que las diferencias entre Madero y Zapata fueran cada vez más irreconciliables. Siendo ya Madero Presidente rectificó su posición respecto al problema de la tierra, diciendo que ni en el Plan de San Luis ni en su Programa de Gobierno expresó los ideales que el pueblo proclamaba por lo que "Una cosa era crear la pequeña propiedad por medio de esfuerzo constante y otra es repartir propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas". (15)

Bajo estas circunstancias se levantó en armas Emiliano Zapata con la proclama del Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, ahora en

---

(15) *Ibíd.*, p. 251.

contra de Madero.

Zapata pensaba que no habría paz hasta que no se solucionara el -- problema agrario a través de la restitución y dotación de tierras; y que así lo consagraran las leyes de México.

Por lo tanto afirmó que el Plan de San Luis no tuvo un carácter revolucionario, ya que éste requería un rompimiento legislativo total que atendiera el problema agrario, principal demanda de la gente sureña.

El Plan de Ayala habló de tres postulados agrarios: El primero -- fue la restitución de ejidos; aquí se manifestó que entrarían en -- posesión de sus bienes inmuebles los pueblos y ciudadanos que tu--vieran sus títulos respectivos y que hubieran sido despojados de -- los mismos por hacendados o caciques valiéndose de la arbitrarie--dad; y si estos últimos se consideraban con derecho, lo denuncia--ran ante los Tribunales Especiales, que se establecieron al triun--fo de la revolución, y ellos decidirían quién se quedaría finalmen--te con la posesión.

El segundo postulado del Plan fue el fraccionar los latifundios; -- pidió en este apartado que se fraccionaran únicamente las dos ter--ceras partes de los latifundios; porque reconocía que el pueblo necesitaba de ellos para tener una fuente de empleo, ya que no a todos los habitantes podían dárseles tierras, sino únicamente a aque--llos que vivían con la tradición del ejido; al mismo tiempo los -- hacendados necesitaban del pueblo porque requerían gente para que trabajaran sus tierras. Es decir postulaba la convivencia de la -- parcela con la hacienda mediana. Y por último determinó la nacio--nalización de la propiedad a quienes se opusieran al Plan de mane--



ra directa o indirecta sin ninguna indemnización y serían destinadas a cubrir los gastos de la revolución.

Después de la insubordinación de Zapata y la promulgación del Plan de Ayala, Madero quiso rectificar su posición y empezó a considerar los asuntos ejidales, sin embargo las circunstancias políticas del momento ya no se lo permitieron, fue asesinado en febrero de 1913 traicionado por Huerta y la Revolución siguió su curso.

Venustiano Carranza entra en escena al promulgar el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913; en él desconoce a Victoriano Huerta como Presidente y señaló que al triunfo del Ejército Constitucionalista su primer jefe, Venustiano Carranza, sería el encargado del Poder Ejecutivo en tanto no se realizaran las elecciones. En el Plan de Guadalupe, Carranza, omite por completo la cuestión agraria; al ser interrogado al respecto manifestó que primero tendría que resolver el problema del gobierno usurpador y después vencer al enemigo más fuerte: los terratenientes, los industriales y clero y de esta forma pacificar al país. Empero a pesar del Plan la revolución siguió manifestando claramente el problema agrario. Para el 30 de agosto de 1913 se realiza el primer reparto dotatorio de tierras, vislumbrándose así un antecedente para la solución del problema agrario. El reparto fue de la hacienda "Los Borregos" de Matamoros, Tamaulipas; los títulos provisionales de propiedad que se dieron fueron parecidos en algunos puntos a los títulos ejidales actuales porque se les señaló que estarían sujetos a las leyes que sobre la materia expediera el gobierno, que tenían por obligación cultivar las tierras con el riesgo de perder los derechos en caso contrario, volviendo al dominio de la nación y que eran ina-

lienables e inembargables.

En el transcurso del movimiento revolucionario Carranza se dió -- cuenta, aconsejado por Luis Cabrera, de que era necesario tratar -- el problema agrario y así decretó el Plan de Veracruz el 12 de diciembre de 1914. En el artículo segundo ordenó que se dictaran -- las leyes agrarias que disolvieran los latifundios, fomentaran la pequeña propiedad y se restituyeran las tierras a quienes les habían sido injustamente arrebatadas para mejorar de esta forma la -- situación del campesino.

De ese compromiso hecho por Carranza emanó el Decreto del 6 de enero de 1915 antecedente de la primera Ley Agraria de México.

El mencionado decreto fue elaborado por Luis Cabrera en cuya presentación se argumentó que el descontento existente estaba ocasionado por el despojo de los terrenos comunales que en años anteriores permitieron las leyes dictadas, por lo que:

No se trata de revivir las antiguas comunidades, ni -- crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de -- ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse 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,...(16)

Para lo cual, este decreto, en el artículo primero declaró nulas -- las enajenaciones de tierra, aguas y montes comunales efectuadas -- por los jefes políticos de la Ley del 25 de junio de 1856. También las composiciones, ventas y concesiones hechas ilegalmente --

(16) Manuel López Gallo, *Economía y Política en la Historia de México*. 15a. ed. México, El Caballito, 1978. p. 362.

desde diciembre de 1876; así como los apeos y deslindes de este período que hayan invadido ilegalmente tierras comunales.

El artículo tercero marcaba que todos aquellos que carecieran de ejidos o que no pudieran ser restituidos podían obtener dotación del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, quedando a juicio del Gobierno la expropiación. Aquí se adoptó el término de reconstrucción para referirse tanto a la restitución como a la dotación. Los artículos cuarto y quinto establecen la creación de la Comisión Nacional Agraria y su composición. El artículo sexto estableció el procedimiento para reconstrucción de tierras. Para el 19 de enero de 1916 se le dio carácter federal.

Esta ley aunque imperfecta dado el momento político fue de gran trascendencia porque fue considerada en el artículo veintisiete de la Constitución de 1917 y sentó las bases de la Reforma Agraria Mexicana.

Francisco Villa por su parte tampoco dejó de hablar sobre la cuestión y el 24 de mayo de 1915 sale a la luz su proyecto de Ley Agraria, aunque sin facultad legal ni efecto alguno, porque el Jefe de las Fuerzas Revolucionarias era Carranza y único facultado para tales actos. Al igual que Zapata, Villa también consideraba que no habría paz social y prosperidad en México si existían grandes propiedades en manos de unos cuantos por lo que declaró de utilidad pública el fraccionamiento de esas propiedades, una parte se utilizaría para explotación y otra para fraccionarse y otorgarse a quienes garantizaran cultivar y pudieran pagar; los pueblos indígenas que pudieran adquirir las tierras vecinas producto de grandes pro-

piedades se fraccionarían en parcelas hasta de 25 hectáreas; también propuso la creación de empresas agrícolas. La Federación legislaría sobre créditos, colonización, vías de comunicación y otros aspectos complementarios para resolver el problema agrario. Esta ley por supuesto no tuvo ninguna fuerza porque Villa fue derrotado por Obregón; pero evidenció la tendencia de la gente del norte por la pequeña propiedad.

De estas ideas se evidenció el porque la Constitución de 1917 contemple tanto al ejido como a la pequeña propiedad en respeto a ambos tipos de tenencia como demandas del pueblo.

Para principios de 1917 se empezó a vislumbrar una solución al movimiento revolucionario al salir a la luz la Constitución Política de 1917; la cual en uno de sus principales artículos, el 27, aborda el reparto de tierra; no sin antes causar una gran polémica. Estableciendo finalmente una nueva estructura de tenencia de la tierra al determinar que:

1. A la nación pertenece originalmente la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de ella.
2. La nación tiene el derecho de transmitir el dominio de la tierra a particulares y así constituir la propiedad privada.
3. La nación también tiene el derecho de imponer, según lo dicte el interés público, las modalidades sobre el particular que considere necesarias; así como también regular el aprovechamiento de los elementos naturales que sean susceptibles de apropiación, para distribuir mejor la riqueza pública y cuidar de su conservación.
4. La expropiación sólo se realizará por causa de utilidad públi-

ca y mediante indemnización.

5. Limita y fracciona el latifundio para el crecimiento de nuevos centros de población indígena, de la pequeña propiedad y fomento de la agricultura.
6. Corresponde a la nación por dominio inalienable e imprescriptible todos los minerales o cualquier otra substancia que esté depositada en terrenos y aguas del territorio nacional. Y podrá hacer concesiones a los particulares, sociedades civiles y comerciales.
7. Los grupos de población que guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les hayan restituido o se les restituyeran.
8. Se restringe la capacidad de adquirir tierras a los extranjeros, asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia y sociedades anónimas.

En resumen el artículo 27 Constitucional contiene cuatro nuevas direcciones:

- 1o. Acción constante del estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a éste las modalidades que dicta el interés público.
- 2o. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 3o. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- 4o. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad. (17)

Esa "nueva estructura en la tenencia de la tierra y su uso, produjo como consecuencia inmediata tres tipos de realidades agrarias:

---

(17) Lucio Mendieta y Núñez, *Op. Cit.*, p. 194.

el ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal". (18)

De tal forma que cabría aquí nuevamente precisar nuestro objeto de estudio: El ejido. Y por tanto las otras formas de tenencia de la tierra, aunque se influyen mutuamente, por el momento las dejaremos para estudios posteriores. Así en los capítulos siguientes nos abocaremos al estudio del ejido.

---

(18) INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, México, INEGI, 1985, p. 267.

## CAPITULO II

### LAS FORMAS DE PROPIEDAD AGRARIA

## CAPITULO II

### LAS FORMAS DE PROPIEDAD AGRARIA

La Constitución de 1917, con el artículo 27, dieron a México una nueva forma de propiedad agraria, misma que es necesario revisar antes de enfocarnos directamente al estudio del ejido; porque ésta influye y se interrelaciona con éste último.

En primer lugar tenemos, entonces, que la superficie continental de México es de 1'953,128 Km<sup>2</sup>; más 5,073 Km<sup>2</sup> de islas, para un total de 1'958,201 Km<sup>2</sup>.

Posee, además, 49,512 Km<sup>2</sup> de aguas interiores y 540,000 Km<sup>2</sup> de plataforma continental. Considerada como zona económica exclusiva 2'946,825 Km<sup>2</sup> suma de las costas que rodean al país. Sus fronteras suman un total de 4,448 y sus litorales continentales son 10,143 Km. (19). Marcándose al Estado como propietario de todo esto.

#### 2.1. ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA ACTUAL

El problema agrario, ya era ancestral en 1917 y tras acaloradas --

---

(19) Diego G. López Rosado, *Problemas Económicos de México*, 6a. ed., México, UNAM, 1984, p. 7.



discusiones, el artículo 27 fue el último que se aprobó de nuestra Carta Magna y que aunque tenía múltiples errores de colocación, ya que lo mismo trataba un tema que otro, en la actualidad después de sucesivas Reformas que suman más de 24, que han aclarado y ampliado su alcance, contiene grandes instituciones para gloria del Derecho Mexicano y de todos sus Constituyentes, ya fallecidos. Entre las reformas más importantes encontramos las siguientes:

### 2.1.1. LEY DE EJIDOS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1920

La Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920 refuta la Primera Ley Reglamentaria, es decir, la Ley del 6 de enero de 1915; en ella se jerarquizan las numerosas circulares expedidas hasta entonces; se induce un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron principios de organización de las Autoridades Agrarias; establece que la tierra dotada a los pueblos se denominará "Ejido". Según esta Ley, no era posible entregar la posesión de las tierras a los pueblos peticionarios, sino hasta que el Presidente de la República revisara las resoluciones dictadas por los Gobernadores de los Estados, declarando que los únicos núcleos de población con derecho a recibir ejidos por dotación o restitución serían: pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades; -- quienes debían probar en el caso de la restitución el derecho que tuviesen para reivindicarlos y en el caso de la dotación, la necesidad o conveniencia de que se le otorgase.

El procedimiento agrario estableció algunas diferencias sustanciales, pues las solicitudes referentes a dotación, deberían presentarse ante el Gobernador del Estado a cuya jurisdicción pertenecie

ra el núcleo de población solicitante quien remitía la solicitud a la Comisión Local Agraria con una serie de datos que esta debía -- complementar; una vez integrado el expediente, la Comisión Nacional Agraria, dictaba una resolución que servía de base al Ejecutivo para fallar la dotación o restitución. Esta Ley estableció trámites difíciles y dilatados, mismos que ocasionaron descontento en las masas campesinas, además que no respondió a la realidad para la que se expidió, ocasionando una efímera vigencia de 11 meses para ser derogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921.

#### 2.1.2. - DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921.

Este otorga al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las -- disposiciones agrarias para facilitarle la resolución de los problemas del campo; sentando las bases fundamentales de la subsecuente legislación agraria; establece igualmente, la jerarquía en las autoridades agraria con el siguiente orden: Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agraria y Comités Ejecutivos. En forma similar, dictamina términos para substanciar los expedientes a las Comisiones Locales Agrarias y a los Gobernadores, haciéndolos improrrogables; creó la Procuraduría de los Pueblos, institución cuya función era patrocinar a los pueblos que así lo desearan, gratuitamente en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos. - El nombramiento o remoción de los Procuradores, estaba a cargo de la Comisión Nacional Agraria, con lo que esta ley activó los procedimientos, acelerándose la restitución o dotación de tierras.

### 2.1.3. REGLAMENTO AGRARIO DEL 10 DE ABRIL DE 1922.

Lo expide el Presidente Alvaro Obregón y como los anteriores, reduce al mínimo los trámites y requisitos, pero siempre conservando el mismo principio de la Ley de Ejidos respecto a la calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener Ejidos por dotación o por restitución; ya que se pensó que bastaría con sólo agregar a las cuatro categorías señaladas por la Ley de Ejidos otras tres categorías más; los condueñazgos....

Los núcleos de población existentes en las haciendas que hayan sido abandonadas por sus propietarios y que tuviesen necesidad de cultivar los terrenos de las inmediaciones, a fin de poder subsistir; y las ciudades y villas cuya población haya disminuido considerablemente o hayan perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza así como su carácter de centros industriales, comerciales o mineros (Art. 1). En cuanto a la capacidad individual, el Artículo 9 señaló al jefe de familia o individuo mayor de 18 años, iniciando el abandono del concepto familista inspirado por la Legislación Agraria desde la época precolonial. (20)

Una forma concreta, la extensión del ejido se fijó en términos diferentes señalados en la Ley de Ejidos de 1920, cuando por primera ocasión se marcó la extensión por exclusión de la pequeña propiedad; establece las posesiones provisionales y respecto al procedimiento dispuso que:

Los expedientes sobre dotación o restitución serán tramitados por las Comisiones Locales Agrarias y resueltos provisionalmente por los Gobernadores dentro del improrrogable término de cinco meses. Los Comités Particulares Ejecutivos darán las posesiones provisionales correspondientes dentro del mes siguiente a la resolución que las determine (Art. 27). En todo expe-

---

(20) Martha Chávez Padrón, *Op. Cit.*, p. 310.

diente se le daría oportunidad a los presupuestos afectados para que presentaran las observaciones pertinentes y los escritos y pruebas, (Arts. 22 y 28) iniciándose la tendencia de transformar el procedimiento agrario en un verdadero juicio ante autoridades agrarias. (21)

Este reglamento tuvo una vigencia de cinco años, pero a pesar de que logró algunos avances, su contenido seguía ocupándose sólo del reparto de las tierras para constituir ejidos, pero descuidó los demás aspectos de la pequeña propiedad.

#### 2.1.4. LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927.

Tuvo por objeto definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierra y estructurar un juicio administrativo agrario ante autoridades agrarias, donde se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales para así terminar con el desorden reinante en la legislación anterior.

Cambia el concepto de pequeña propiedad estableciéndose como tal, una superficie cincuenta veces mayor que la parcela de dotación individual y señala como parcela de dotación individual una superficie que varía con la calidad de las tierras. Como puede observarse, el concepto de pequeña propiedad no es muy claro y sí de difícil determinación según lo señalado por esta Ley.

La importancia de la misma, reside en que transforma el procedimiento administrativo en un verdadero juicio ante las autoridades

(21) *Ibid.*, p. 311.

agrarias y además determinó con claridad la validez de los fraccionamientos y ventas de tierras afectables, la suerte de los gravámenes que recayeran sobre ellas y señaló con precisión las obras y cultivos que debían exceptuarse en las afectaciones ejidales.

#### 2.1.5. LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE TIERRAS Y AGUAS DEL 21 DE MARZO DE 1929 Y SUS REFORMAS.

Esta, fue expedida por el Presidente Don Emilio Portes Gil; reiteró los conceptos consagrados por la Ley Bassols de 1927 aunque se introdujeron reformas con el propósito de hacer más expedito el procedimiento ya que la Ley anterior establecía términos para las notificaciones y para los trámites que se consideraran excesivos; en estas reformas se reafirmó el procedimiento agrario en su carácter de juicio ante las Autoridades Agrarias; da un retroceso con el Artículo 27 de esta Ley, al supeditar la existencia de la pequeña propiedad a las necesidades del ejido por satisfacer ya que el Artículo 27 Constitucional estableció tanto el respeto para la pequeña propiedad como para la propiedad ejidal.

Esta Ley, es nuevamente reformada el 26 de Diciembre de 1930, reforma que convierte en sujetos de Derecho Agrario a los peones acasillados, rectifica la acción agraria de ampliación de ejidos.

#### 2.1.6. DECRETO DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1931.

Según lo plasmado en el capítulo anterior, la Ley del 6 de enero otorga a los propietarios afectados la facultad de deducir sus derechos ante el Poder Judicial frente a afectaciones agrarias arbitrarias, pero el abuso del ejercicio de esos derechos hizo neces

rio negar tal derecho, situación que justifica la expedición del - Decreto del 23 de Diciembre de 1931, tendiente a modificar el Artí- culo 10 de la Ley del 6 de Enero de 1915 que se convirtió en un -- verdadero problema de rezago de expedientes ante la Suprema Corte de Justicia que ocasionó la paralización del reparto de tierras. - Debido a esta situación se intentó estructurar el Juicio Agrario - con todas las formalidades del procedimiento señaladas por el Artí- culo 14 Constitucional, pero como el problema continuaba, la Supre- ma Corte de Justicia crea la teoría de la definitividad, además de modificar el Artículo 10 de la Ley del 6 de enero para quedar en - los siguientes términos.

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dic- tado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dic- taran, no tendrán ningún derecho o recurso legal ordina- rio ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación tendrán solamente el derecho de acudir al Go- bierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente". (22)

Haciendo memoria, dicha Ley fue incorporada en la Constitución y - observamos por lo tanto, que ésta fue modificada indirectamente -- con la reforma que se menciona.

#### 2.1.7. LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL.

En ninguna de las Leyes mencionadas se encuentra disposición algu- na sobre las formas en que las tierras obtenidas por el poblado de- ben ser repartidas entre sus habitantes, siendo hasta el 10. de Di-

---

(22) *Ibid.*, p. 322.

ciembre de 1925 que se dicta la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, la cual establece la forma en que deberfan repartirse las tierras y aguas entre los ejidatarios, y la naturaleza de la propiedad ejidal, evitando así, abusos de los líderes que tenían a su cargo los comités Administrativos que negociaban a su favor, repartiendo las mejores tierras entre quienes les convenfa, perjudicando así a los campesinos, que siempre han mal representado.

El 25 de agosto de 1927 se expide la Ley del Patrimonio Ejidal que establece por primera vez en la Legislación Agraria la naturaleza de la propiedad ejidal en el sentido de considerarla inalienable e inembargable en juicio o fuera de él, por autoridad alguna; establece también la propiedad comunal de los pueblos sobre las tierras del ejido, con posesión y goce individual de lotes; además impone al ejidatario la obligación de cultivar la tierra con la sanción de perderla si dejara de hacerlo durante un año sin causa justificada.

#### 2.1.8. REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La primera reforma que sufre este artículo, se aprobó en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 19 de Diciembre de 1933 y más tarde, por Decreto del 9 de enero de 1934, publicado el día 10 del mismo mes y año, es reformado este artículo con el fin de corregir y aclarar algunos de sus conceptos, por mala redacción, pero básicamente para introducir nuevas disposiciones de carácter procesal, las cuales debido a su tendencia de

ser modificables no debían contenerse en tal artículo constitucional, dada la dificultad que la constitución presenta para su reforma. El texto reformado de este artículo, mantiene el respeto a la pequeña propiedad, pero con variantes esenciales: Que sea agrícola y que esté en explotación; establece que las autoridades agrarias son responsables por violaciones a la Constitución en el caso de - que afecten a la pequeña propiedad agrícola en explotación. Señala como autoridades agrarias a las siguientes:

- A) Al Presidente de la República
- B) Al Departamento Agrario
- C) A los Gobernadores de los Estados
- D) Las Comisiones Agrarias
- E) Los Comités Particulares Ejecutivos
- F) Los Comisarios Ejidales

Como se colige; estas reformas garantizaron la pequeña propiedad - en explotación y estructuraron el sistema de la autoridad Agraria que a la fecha se conserva.

#### 2.1.9. CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934.

El artículo 27 Constitucional, así como la variedad de Leyes continuamente modificadas sobre la materia agraria, imperan la concentración de éstas en un sólo ordenamiento el cual se le denominó - "Código Agrario", expedido en las postrimerías del régimen de Don Abelardo L. Rodríguez, aunque realmente se empezó a aplicar en el período gubernamental siguiente, aunque el General Abelardo L. Rodríguez, hizo unas declaraciones al margen del Código Agrario, esto el 24 de marzo de 1934 en Durango declaró que tenía su origen -



en su Plan Sexenal; que el Instituto Político de la Revolución había aprobado en su Segunda Convención celebrada en Querétaro en -- Enero de ese año y en donde se había propugnado por algunos avances en la Reforma Agraria que:

La Legislación Agraria hasta hoy genérica e imprecisamente llamada Agraria, debe reunirse en una codificación -- que, a la vez que facilite la aplicación de sus preceptos, fije estrictamente el campo que habrá de entenderse como agrario; más adelante señaló que: "El coronamiento de la reforma agraria estriba fundamentalmente en la organización de los ejidatarios" y relacionó este punto -- con las actividades del Banco Nacional de Crédito Agrícola. (23)

El Primer Código Agrario, aparece con varias modalidades:

- A) Simplicidad del procedimiento; se establece la doble vía, una para la restitución y otra para la dotación de tierras.
- B) Otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de individuos.
- C) Delimitación de las partes que intervendrán en los procesos dotatorios y restitutorios.
- D) Ampliación de posibilidades dotatorias en la creación de nuevos centros de población.
- E) Incluye un capítulo de responsabilidades y sanciones que tienen como antecedente el decreto de las bases de 1921.
- F) Suprime incapacidades en los peones acasillados; determinó -- inafectabilidades en función de cultivos; creó la inafectabilidad ganadera y estableció los casos de ilegalidad en el frac--

---

(23) *Ibid.*, p. 324.

cionamiento de latifundios.

2.1.10. CODIGO AGRARIO DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.

"El código agrario de 1940 constó de 334 artículos y seis transitorios y fue expedido por Lázaro Cárdenas. Aún cuando refrendó -- los lineamientos generales del Código anterior, se notó mejor orden técnico en el mismo y la introducción de algunos conceptos nuevos". (24)

Delimita, este nuevo ordenamiento lo siguiente:

- A) Diferencia entre autoridades y órganos agrarios; señala el origen, designación, funcionamiento y atribuciones de éstos, así como las sanciones que en materia agraria les correspondían.
- B) Que a partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será propietario y poseedor en Derecho, en los -- términos que señalaba el código.
- C) De las tierras y aguas que la resolución concedía, hace la distinción entre parcela y unidad individual de dotación.
- D) Establece por primera vez, el requisito de ser mexicano por nacimiento.
- E) Diferencia los tipos de ejidos, según el cultivo que se da a la tierra, haciendo una clara distinción entre ejido agrícola, ganadero o forestal.

---

(24) *Ibid.*, p. 329.

- F) Continúa el sistema de declarar inafectables determinadas tierras.
- G) Queda reglamentado el procedimiento para la titulación, deslinde y conflictos de bienes comunales; la nulidad de fraccionamientos; la división y fusión de ejidos; la expropiación de bienes agrarios y para las concesiones de inafectabilidad ganadera.

Este código se estructura por su articulado en 3 partes:

1. Autoridades Agrarias y sus atribuciones.
2. Derechos Agrarios.
3. Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

#### 2.1.11. CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.

El General Manuel Avila Camacho, expidió el tercer código Agrario, conservando la mayoría de las disposiciones del de 1940, aunque introduce también algunas modificaciones, estuvo vigente hasta el año de 1971.

Este, hace una clara distinción entre autoridades agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales y especifica más claramente las sanciones en materia agraria; protege a la propiedad agrícola inafectable; sanciona la simulación agraria, estimuló la creación de ejidos colectivos; los procedimientos estuvieron dispersos por todo el código y muchos fueron adicionados mediante Decretos, pero la doble vía, quedó plenamente consolidada.

#### 2.1.12. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL 16 DE MARZO DE 1971.

Antes del 16 de marzo de 1971 los códigos mencionados no recogían

todas las normas legales que regulaban la cuestión agraria, lo que hacía imposible seguir sosteniendo esa técnica codificadora en materia agraria, situación que orilla a la abrogación del código -- agrario de 1942, ya que era urgente una transformación radical en las bases, los procedimientos y las metas de la Reforma Agraria, -- transformación que se intentaría o se lograría regulando la mate-- ría agraria por medio de la Ley Federal de Reforma Agraria, ordena miento que dejaría de ser código por no recoger las disposiciones preexistentes. Es Federal por mandato del artículo 27 Constitucio-- nal y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución, con quista política de la Revolución Mexicana y contiene siete temas bá sicos:

1. Autoridades agrarias.
2. El ejido.
3. Organización económica del ejido.
4. Redistribución de la propiedad agraria.
5. Procedimientos agrarios.
6. Registro y planeación agraria, y
7. Responsabilidad en materia agraria.

En esta Ley, las comisiones agrarias mixtas adquieren una gran im-- portancia: su carácter de cuerpo colegiado, su mecanismo de inte-- gración, la experiencia de las personas que ordinariamente las -- constituyen y su arraigo en el campo, permiten advertir un adecua-- do desempeño en sus atribuciones con las facultades que se les otor-- gan en la tramitación y resolución de los expedientes agrarios; de bido a ésto la iniciativa de esta Ley establecía cuestiones refe-- rentes a su reglamento, formas de financiamiento de su presupuesto

y otras facultades para resolver dentro de sus respectivas jurisdicciones, problemas que de otra manera hoy seguirían todavía tramitándose en la Ciudad de México, como lo hacía con los conflictos sobre posesión de las unidades de dotación y disfrute de los bienes de consumo común o la suspensión provisional de Derechos Agrarios, entre otros. Definen al ejido como un conjunto de tierras, bosques, aguas y en general todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesina, otorgándoles personalidad jurídica propia, para que sea capaz de explotar lo lícita e integralmente bajo un régimen de democracia económica y política.

En el Libro Tercero, referente a la organización económica del ejido, se manifiesta un intento por fortalecer la justicia social en el campo, por cuanto que, tendió a estimular la estructura productiva del ejido, siendo una de las innovaciones más importantes de la Ley en materia, la que establece la obligación de explotar la tierra por más de dos años para que conserve su calidad de inafectable tanto para la propiedad agrícola como para la propiedad ganadera.

Se induce un nuevo tipo de certificado de inafectabilidad: el agropecuario, el cual otorga a quienes integren unidades que combinen la producción de plantas forrajeras y la ganadería. Pese a que esta Ley no fue del todo perfecta, contiene cuatro innovaciones principales contenidas en las partes de la Ley referidas a la rehabilitación agraria; a las futuras dotaciones de tierra; a la organización del ejido y a la planificación.

En estos tiempos la materia agraria está regulada por la Ley Fede-

ral de la Reforma Agraria, acompañados de otros que norman aspectos agrarios específicos: Ley Forestal, Ley Federal de Aguas, Fomento Agropecuario, etc., por lo que en el contenido del artículo 27 Constitucional y los ordenamientos secundarios, se dan ideas rectoras que dan unidad al derecho agrario vigente en el país y -- que se puede sintetizar en los siguientes, puntos ya expresados en parte:

1. La determinación y existencia de 3 tipos de tenencia de la -- tierra: Pequeña propiedad, comunidad y ejido.
2. Protección a los núcleos de población ejidal y comunal, así -- como a los Ejidatarios y comuneros en lo individual.
3. Dotación a los poblados carentes de tierras.
4. Restitución de las tierras despojadas a las comunidades y pue -- blos en todo el territorio nacional.
5. Establecimiento de una superficie mínima de las unidades de -- dotación ejidal en lo individual.
6. Afectabilidad de las tierras que excedan el límite legal seña -- lado o que no sean explotadas por determinado tiempo.
7. La expropiación de la propiedad agraria por razones de utili -- dad pública.
8. La constitución en la explotación colectiva de la propiedad -- social.
9. Creación de nuevos centros de población.
10. Organización y funcionamiento democráticos de los núcleos de -- población ejidal o comunal.

11. Otorgamiento de garantías sociales y económicas a las 3 modalidades de propiedad agraria.
12. Función social de la propiedad agraria.
13. Sistema tutelar en beneficio de núcleos de población ejidales y comunales que configura la Ley de Amparo, mediante principios procesales de carácter social.  
Difiere mucho el procedimiento civil del agrario, ya que el segundo tiende a proteger a un grupo social que se encuentra en situación socioeconómicamente débil.
14. En el proceso agrario se aplica la suplencia de la deficiencia de la queja; las formalidades de éste, si bien se apegan a los preceptos del artículo 14 Constitucional, están bastante simplificados para facilitar y hacer menos onerosa la actuación de la parte campesina, con relación a sus trámites.
15. El Magistrado agrario desempeña un papel activo en el proceso, pues se le obliga no sólo a la aportación de elementos de prueba, sino que incluso puede iniciar el procedimiento sin que previamente haya existido gestión de parte, V. Gr. conflictos por límites comunales y otros.
16. Se ha suprimido el desistimiento de las partes agrarias.
17. A los propietarios de fincas que puedan ser afectadas con motivo del reparto agrario, se les impone la carga de la prueba.

Sustancia y resuelve en definitiva procedimientos agrarios el Ejecutivo Federal, en ejercicio de funciones jurisdiccionales o de tipo administrativo, según se trate de asuntos contenciosos o no con

tenciosos, que se definen con ejemplos así:

A) NO CONTENCIOSOS: Las permutas de bienes ejidales, fusión y división de Ejidos, determinación de propiedades inafectables, reconocimiento de derechos individuales, así como las nuevas adjudicaciones de unidades de dotación.

B) PROCEDIMIENTOS DE CARACTER CONTENCIOSO: Conflictos por límites de bienes comunales, la restitución, la dotación, ampliación de tierras, bosques y aguas, la suspensión o privación de Derechos Agrarios, entre otros. Los no contenciosos se resuelven por la vía Administrativa y los contenciosos por la Judicial.

Con relación al amparo en materia agraria, es importante indicar que los propietarios particulares afectados no podrán obtener la protección de la Justicia Federal a través del amparo agrario, sino mediante el amparo administrativo, a pesar de que la controversia esté vinculada a la materia agraria y siempre que reúna las condiciones expuestas en el artículo 27 Constitucional: Que se trate de una propiedad en explotación; que cuente con certificado de inafectabilidad.

En relación a la Magistura agraria, desde 1910 se demandó que los problemas agrarios, principalmente los de restitución de tierras a los poblados despojados por ellos, debieran ser tratados, conocidos y resueltos por órganos del Estado, diferentes a los de jurisdicción ordinaria, mismos que en el Porfiriato, fueron un medio para desposeer a los campesinos de la nación. Por disposición de la Ley del 6 de enero de 1915, se crean:

A) La Comisión Agraria Ejecutiva.



- B) La Comisión Nacional Agraria.
- C) Las Comisiones Locales Agraria y
- D) Los Comités Particulares Ejecutivos, todos origen de la Magistratura actual y piezas fundamentales de la administración -- Agraria, todavía en nuestros días.

Esta Ley, ordenamiento preconstitucional, reduce la competencia -- del Poder Judicial en materia de redistribución de la propiedad - agraria, atribuyéndole amplias facultades al Poder Ejecutivo Federal, así como a los Ejecutivos Locales.

En materia agraria, la Magistratura radica en el Poder Ejecutivo y existen tantos órganos con funciones de autoridad como de carácter Consultivo cuyos actos por excepción pueden estar revestidos de -- coercitividad, V. Gr. Cuerpo Consultivo Agrario. Existen Magistrados de Primera Instancia que son los Gobernadores y de Segunda o - Unica Instancia que lo son el Presidente de la República y las Comisiones Agrarias Mixtas. También existen órganos unitarios (Presidente y Gobernador) y órganos colegiados (Cuerpo Consultivo Agrario y Comisión Agraria Mixta); estos dos órganos, y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, serán los encargados de -- aplicar la Ley Federal de Reforma Agraria, como lo dispone la misma en su artículo segundo.

El Cuerpo Consultivo Agrario estará integrado por 5 titulares y -- contará con el número de Supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios, como lo dispone el artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria; dos de sus miembros actuarán como Representantes de los Campesinos, observándose la misma proporción respecto a los Supernumerarios. Este será presidido por el C. Se-

cretario de la Reforma Agraria, quien tendrá voto de calidad y sólo podrá ser suplido por uno de los Subsecretarios, en caso de ausencia por asuntos Oficiales, enfermedad o licencia y tendrán las siguientes atribuciones.

- A) Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resultados por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria cuando su trámite haya concluido.
- B) Revisar y autorizar los planos y proyectos correspondientes a dictámenes que apruebe.
- C) Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la -- fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes.
- D) Emitir opinión cuando el Secretario de la Reforma Agraria, lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley o Proyectos de Reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean -- planteados por aquel.
- E) Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones y.
- F) Las demás que esta Ley y otras Leyes y Reglamentos les señalen.

Para las Comisiones Agrarias Mixtas, el artículo 4o. dispone que -- se integrarán por un presidente, un secretario y tres vocales y -- sus atribuciones, igualmente se encuentran enmarcadas en el artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria y son:

- A) Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.
- B) Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Federal y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.
- C) Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.
- D) Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios -- que les sean planteados en los términos de esta Ley e intervenir en las demás cuyo conocimiento les está atribuido y,
- E) Las demás que esta Ley y otras Leyes y Reglamentos les señalen.

El artículo 80. de la Ley Federal de Reforma Agraria, determina al C. Presidente de la República como la Suprema Autoridad, en materia agraria y le señala sus atribuciones, facultándolo para dictar todas las medidas necesarias para el logro de los objetivos de la mencionada Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas, entendiéndose por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

- De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.
- De ampliación de los ya concedidos.

- De reconocimiento y titulación de bienes comunales,
- De expropiación de bienes ejidales y comunales,
- De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades,
- Las demás que señala esta Ley.

El artículo 9o. de la Ley Federal de Reforma Agraria consagra atribuciones para el C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, -- así como para los Señores Gobernadores de los Estados y que son:

- A) Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras, aguas, inclusive, dotación complementaria y ampliación de ejidos.
- B) Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.
- C) Proveer en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las Leyes Locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebran con el Ejecutivo Federal.
- D) Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.
- E) Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes.
- F) Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta y,
- G) Las demás que esta Ley y otras Leyes y Reglamentos les señalen.

Existen órganos, y autoridades agrarias de estos órdenes:

- A) FEDERAL: C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- B) LOCAL: C. Jefe del Depto. del Distrito Federal y Señores Gobernadores.
- C) MIXTAS: Comisiones Agrarias Mixtas.

Ellos conocen plenamente los procedimientos contenciosos, como los no contenciosos o administrativos.

En esta Magistratura, existen representantes de los campesinos que lo son el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

A las Comisiones Agrarias Mixtas la Ley Federal de Reforma Agraria las ha investido de atribuciones y competencia para resolver en definitiva controversias sin que proceda recurso, en los artículos - 425 y 440, salvo el Juicio de Amparo si se violaren garantías constitucionales, ya sea durante el procedimiento o al dictarse la resolución definitiva.

SON ORGANOS CON FUNCIONES JURISDICCIONALES EN MATERIA AGRARIA:

- A) El Presidente de la República,
- B) El Cuerpo Consultivo Agrario,
- C) La Secretaría de la Reforma Agraria,
- D) Los CC. Gobernadores de los Estados,
- E) El Jefe del Departamento del Distrito Federal y en ciertos casos.
- F) Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Por lo que hace al Poder Judicial, éste tiene una competencia ordinaria muy reducida en cuanto a la redistribución de la propiedad agraria. En caso de conflictos por límites de bienes comunales, -

Interviene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésto en la Segunda Instancia y en la Vfa de amparo por violaciones a garantías individuales, aunque con limitaciones tratándose de propietarios -- privados.

Con relación a la Magistratura Agraria del Ejecutivo Federal, tiene una competencia muy basta en cuanto a la redistribución de la propiedad de tierras, bosques y aguas; tratándose de controversias suscitadas por otros actos jurídicos relacionados o derivados de la propiedad rústica y de su explotación, éste sólo los conoce de manera excepcional, V. Gr. La nulidad de contratos y concesiones otorgadas por los gobiernos anteriores al año de 1876; en estos casos - el carácter mercantil, civil, laboral o administrativo, deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria o por órganos jurisdiccionales del Ejecutivo, pero distintos a la magistratura agraria en todo, porque como se dijo, estos casos tienen un tratamiento especial.

### 2.1.13. LAS REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Visto es que, en los párrafos anteriores de este capítulo la regulación agraria ha atravesado por múltiples cambios, los cuales es necesario conocer para comprender y entender las reformas del 17 de enero de 1984.

No es posible pensar en las reformas de 1984 como algo aislado del pasado y del presente, del primero en cuanto a la evolución jurídica de la legislación agraria y del segundo en lo que son parte del Plan Global de Desarrollo; forman parte del área referente al desarrollo rural integral y del área que trata de realizar y reactualizar la Reforma Agraria.

Como toda reforma, responde a una iniciativa, en este caso la del Ejecutivo Federal, quien pensó en un marco general de desarrollo - no considerando en forma aislada al sector agropecuario, sino considerándolo como parte de una totalidad en crisis como lo es nuestro país, incluso considerando el carácter internacional que tiene el mercado de productos agropecuarios, así como los aspectos críticos de tipo político que se involucran también en el movimiento de masas campesinas; en todo este marco era urgente realizar una revisión al aparato formal que rige las relaciones de producción agropecuaria, propósitos que inspiran las reformas. Esto no significa que se pretende expresar que las reformas son la solución mágica - al problema agrario, de ninguna manera, lo que se pretende es señalar la esencia de donde surgen; establecer que si bien es cierto - que no se elaboraron en la forma exhaustiva que se debiera tomar - el problema, ni con la menor técnica jurídica, también es verdad - que desde el punto de vista político responden a la urgencia de la situación del país y que su propósito es procurar una mayor utilización y agilización de los procedimientos logrando con ello la -- Justicia Social, que de no implementarse en forma expedita ocasionará la desintegración y extinción del ejido en el campo.

El contexto de las reformas tienen dos propósitos fundamentales:

- Agilización del procedimiento agrario.
- Redefinir los derechos individuales y sociales principalmente, estimular la producción y la suficiencia alimentaria.

Las reformas del 17 de enero de 1984 fueron en total 71, las cuales pueden sintetizarse, independientemente de que se logren o no, o de las consecuencias opuestas que puedan ocasionar, en las siguientes.

- Desahogo de trámites y agilización de procedimientos relacionados con la tierra.
- Dar seguridad jurídica a los ejidos, campesinos y a pequeños propietarios.
- Capacitar los recursos humanos.
- Otorgar mayores facultades a los Gobernadores.
- Combatir el rentismo y el minifundio.
- Convertir a los ejidos, a las comunidades y pequeñas propiedades en auténticas unidades de producción.

En resumen, haciendo a un lado los usos jurídicos establecidos, el Artículo 27 Constitucional y posteriormente la Ley Federal de la Reforma Agraria incluyen principios avanzados de derechos y reformas sociales en favor de campesinos y obreros, bastenos con ver -- las estadísticas que muestra la gráfica No. 1 de la siguiente hoja. Además encontramos contenidas tres formas de propiedad agraria, -- que trataremos en los párrafos siguientes.

## 2.2. LAS FORMAS DE PROPIEDAD AGRARIA

Las formas de propiedad agraria emanadas del artículo 27 Constitucional y reglamentadas en la Ley Federal de la Reforma Agraria son tres: Propiedad Comunal, Pequeña Propiedad y el Ejido. En el presente apartado describiremos únicamente los dos primeros tipos; ya que el ejido será abordado con mayor profundidad, en el capítulo siguiente, por ser éste eje principal del presente estudio.

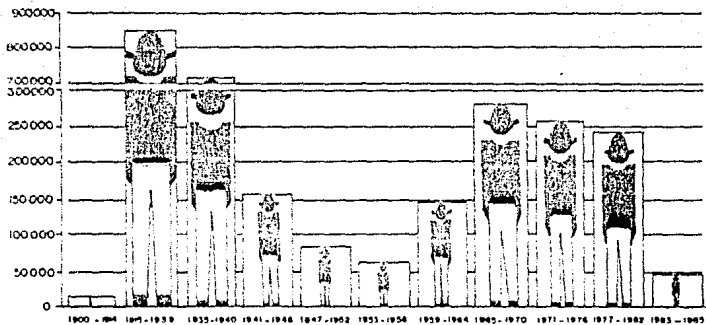
### 2.2.1. LA PEQUERA PROPIEDAD

La pequeña propiedad agraria en México tiene su origen con el artí



# BENEFICIADOS DE DOTACIONES DE TIERRAS

GRÁFICA No. 1



FUENTE: INEGI. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO, TOMO I, PAG 274

culo 27 Constitucional de 1917, al establecer que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación - para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objetivo se dictaron las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (25)

La pequeña propiedad, al igual, que el ejido y la propiedad comunal, es elevada a la categoría de garantía individual, que se opone a la acción dotatoria y restitutoria. De esa manera se ordena un respeto absoluto de ella y su desarrollo.

El problema en el artículo 27 Constitucional de 1917 fue que no definió la pequeña propiedad, lo que causó muchos problemas prácticos y no es sino hasta el Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922 cuando se intenta dar una solución al manifestar que se exceptuarían de dotación de ejidos a las propiedades que tuvieran una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego; las extensiones no mayores de 250 hectáreas en terrenos de temporal anual regular y las de extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases; aunque no hablo directamente de pequeña propiedad, se pudo deducir que estas extensiones la constituyeron, por ser éstas inafectables siguiendo el ordenamiento del artículo 27 Constitucional.

---

(25) *Ibid.*, p. 299.

Por otro lado, el mismo Reglamento Agrario, en el artículo 17, dispone que cuando en algún núcleo de población con derecho a ejido, no haya más que propiedad inafectable, o pequeña propiedad, esa extensión deberá reducirse a la mitad. "Esto equivale (...) a no -- respetar las pequeñas propiedades por sí mismas, sino en virtud a la necesidad que los pueblos vecinos tengan de recibir tierras forzosamente". (26) Violando así el artículo 27 Constitucional al no respetar a la pequeña propiedad como inafectable. -

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, tratando de modificar radicalmente el Reglamento -- Agrario estableció como pequeña propiedad una extensión 50 veces -- mayor que la parcela de dotación individual en el ejido; así por -- ejemplo, si el ejidatario posee una parcela de 5 hectáreas, la pequeña propiedad respetable será de 250 hectáreas. Estableciendo -- la posibilidad de que ésto no se cumpla totalmente por la falta de tierras en determinadas zonas. Por lo que determina como intoca-- ble la extensión de 150 hectáreas de cualquier calidad de tierra. Supeditando nuevamente la necesidad social al respeto a la pequeña propiedad.

El 9 de enero de 1934 es reformado el artículo 27 Constitucional -- de 1917, manteniendo el respeto a la pequeña propiedad como garan-- tía individual; introduciendo una variante esencial: sólo serán -- respetadas las pequeñas propiedades agrícolas en explotación. Así hay dos condiciones necesarias para que no sea afectada la pequeña

---

(26) Lucio Mendieta y Núñez, *Op. Cit.*, p. 223.

propiedad: que sea agrícola y que esté en explotación. Dejando -- sin especificar ninguna de estas dos condiciones.

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934, siguió manteniendo el mismo sistema, determinado en la ley comentada en el párrafo anterior, agregando que estas propiedades se reducirían a una tercera parte, cuando en un radio de 7 kilómetros no hubiera tierra suficiente para dotar a un grupo de población.

Es decir que de 150 hectáreas en tierras de riego pasarían a 50; y de 500 en tierras de temporal a 160 hectáreas; lo que sigue resultando contrario al ordenamiento del artículo 27 Constitucional.

El artículo 59 del Código comentado, estableció una novedad con -- respecto a la pequeña propiedad; determina que los dueños de propiedades afectadas podrán escoger el lugar que deseen para su pequeña propiedad inafectable, de la porción que posea; establece, también, el procedimiento para obtener una declaración de inafectabilidad.

La Reforma Agraria es una amenaza constante en contra -- de la grande y la mediana propiedad del país; al latifundista y en general al terrateniente no se aventura -- en grandes inversiones agrícolas por temor de que una -- vez realizadas se vean privados de parte de sus propiedades, acaso de aquella parte en donde pretende invertir capital. (27)

Es necesario por tanto que la ley al respecto determine claramente la pequeña propiedad, para que los dueños grandes y medianos puedan trabajar e invertir libremente.

---

(27) *Ibid.*, p. 249.

El Código Agrario de 1942, estableció, al fin, a la pequeña propiedad con una extensión invariable de 100 hectáreas de tierras de riego o su equivalente cuando sean de otra clase.

Actualmente, 1991, la pequeña propiedad se determina, en el artículo 27 de la Constitución Política, casi en los mismos términos. En el segundo párrafo de dicho artículo se manifiesta que el Estado tendrá en todo el tiempo la facultad de dictar las medidas necesarias para desarrollar la pequeña propiedad agrícola en explotación y que ésta será respetada en casos de dotación a los núcleos de población inmediatos. El mismo artículo en la fracción XV amplía la definición de la pequeña propiedad al determinar que ni los Gobernadores Locales, ni demás autoridades, en ningún caso podrán afectar la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación.

Ahí se da, también, la extensión de este tipo de propiedad; "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación". (28)

Cuando la calidad de la tierra sea diferente, para su correcta equivalencia se establecerá una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de calidad y por ocho en monte o de agostadero árido.

También se considera pequeña propiedad a aquellos terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo no mayores de doscientos

---

(28) México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Instituto Federal Electoral, 1990, p. 42.

tas hectáreas cuando se cultive algodón; cuando se dedique a la explotación de plátano, caña de azúcar, henequén, café, hule, olivo, vainilla, cocotero, vid, cacao, árboles frutales y reciba agua por bombeo o por avenida fluvial equivaldrá a 300 hectáreas.

La pequeña propiedad ganadera será aquella superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor y su equivalente en menor.

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo -- 249 manifiesta que la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación son inafectables; y que para conservarias con esa calidad tienen como condición la de no dejarse de explotar por más de dos años consecutivos (artículo 251). Así los dueños de pequeñas propiedades podrán solicitar a la Secretaría de la Reforma Agraria un certificado que acredite su propiedad como inafectable (Artículo 354). Este certificado puede ser nulo cuando el titular adquiere extensiones que sumadas rebasen la superficie máxima señalada como inafectable en el artículo 250; que el terreno no se haya explotado por dos años consecutivos y que cuando tratándose de terrenos destinados a la ganadería y agricultura los dedique a un fin distinto.

La pequeña propiedad, pues, se convirtió también en un elemento importante de la Reforma Agraria Mexicana al proteger y alentar el desarrollo al campesino, sin permitir al mismo tiempo el acaparamiento de grandes extensiones de tierra en pocas manos.

### 2.2.2. LA PROPIEDAD COMUNAL

La propiedad comunal, la segunda forma de propiedad agraria, favo-

reció a otro grupo social que también hizo manifiesto su descontento al ser despojado de sus tierras: Los indígenas.

Este grupo social, al llegar los españoles a México, fueron despojados de sus tierras de manera violenta, siendo con el paso del -- tiempo los más afectados; sin embargo, en un intento de protegerlos se les reconoció con derechos legales en las Leyes de Indias, carácter que mantuvieron con ciertas irregularidades hasta la Constitución de 1857. El artículo 27 de la ya citada Constitución, estableció la incapacidad legal de las corporaciones civiles y religiosas para adquirir o administrar bienes raíces; en este párrafo se incluyó dentro de las corporaciones civiles a los grupos indígenas. "Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue ésta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva". (29)

Y no es sino hasta la Constitución Política de 1917, cuando se les vuelve a otorgar derechos de dotación y restitución de tierras a las comunidades, al establecer en el artículo 27 que:

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, y no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. (30)

Este artículo, amparó, no solucionó uno de los problemas más gra--

(29) Lucio Mendieta y Núñez, *Op. Cit.*, p. 130.

(30) *Ibíd.*, p. 197.

ves que desde épocas inmemoriales se suscitaron respecto a los límites de tierras entre pueblos indígenas y rurales; lo que en muchas ocasiones llevó a choques violentos entre ellos.

Con miras a una solución, el 9 de enero de 1934 se modificó la fracción X del artículo 27 Constitucional, quedando como sigue:

Los núcleos de población que de hecho o por derecho -- guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que -- por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea -- el origen de éstos, se encuentren pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de la misma. Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias. (31)

La Constitución Política vigente define a la propiedad comunal en la fracción VII del artículo 27, al establecer que lo núcleos de población que guarden estado comunal de hecho o por derecho podrán disfrutar en común tierras, aguas y bosques que les pertenezcan o se les restituyan o restituyeren; además se establece que el Ejecutivo Federal tendrá la facultad para emitir resoluciones definitivas e irrevocables cuando existan problemas por límites de terrenos comunales, tal cual lo marcó la modificación que se hiciera el 9 de enero de 1934 al artículo 27, justamente de la fracción trata da. La misma Constitución declara nula toda enajenación hecha en

---

(31) *Ibíd.*, p. 243.



tierras, aguas y montes de propiedades comunales, que realicen jefes políticos, Gobernador, o cualquier otra autoridad local.

Así como todas las concesiones, composiciones, venta de tierra, -- apeos, deslindes, transacciones, enajenaciones o remates que hayan traído como consecuencia la inovación u ocupación ilegal de la propiedad comunal.

Por su parte la Ley Federal de la Reforma Agraria define, en su artículo 51, que los núcleos de población comunal serán propietarios de las tierras y bienes que en la misma se señalen; y que los derechos que adquieren sobre ellas serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles (artículo 52); y que por lo tanto no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse. Así mismo señala que las tierras que de -- acuerdo con la ley sean objeto de adjudicación individual no quiere decir que estos dejarán de ser propiedad de la comunidad.

Señala también que cuando una dotación individual haya quedado vacante por falta de heredero o sucesor legal, quedará a disposición de la comunidad correspondiente.

El núcleo de población con propiedad comunal podrá optar por el régimen ejidal cuando así lo solicite.

ART. 61. Cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación. (32)

---

(32) México, Ley Federal de Reforma Agraria, 35a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 34.

Por último, la ley citada, establece en su artículo 112 que los bienes comunales podrán expropiarse sólo por causa de utilidad pública que probadamente sea mayor a la utilidad social de las propiedades comunales; entre esas causas de utilidad pública que hacen legal la expropiación encontramos "La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regularización se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda tanto nacionales, como estatales y municipales" (33) en cuyo caso se harán en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) (Art. 117).

En resumen, tenemos un tipo de propiedad con características muy distintas a la pequeña propiedad, y que sin embargo conjuntamente comparten la dinámica del agro mexicano, el cual en su totalidad ha venido sufriendo desde las últimas décadas un deterioro económico considerable, lo que se ha reflejado en la economía nacional de manera importante.

La propiedad ejidal, al ser parte de las formas de propiedad agraria no está exenta de esta problemática, por lo que es indispensable que aparte de su aspecto legal veamos su aspecto social, político y económico en el siguiente capítulo de nuestro estudio.

---

(33) *Ibid.*, p. 51.

## CAPITULO III

### LA PROPIEDAD EJIDAL EN MEXICO

## CAPITULO III

### LA PROPIEDAD EJIDAL EN MEXICO

Hasta aquí hemos tratado de encuadrar el ejido como parte de la -- propiedad agraria desde su historia en México; recorrido que ha sido necesario para entender nuestro objeto de estudio: la urbanización como causa de la extinción del ejido en el Distrito Federal; en este capítulo trataremos de abordar esta problemática desde un nivel general, es decir, desde un ámbito social y económico, no sólo en el D.F., sino en todo el país.

Para el desarrollo de la misma dividimos el capítulo en dos partes, la primera describe las condiciones legales de la propiedad ejidal y la segunda analiza sus condiciones sociales en el país.

#### 3.1 CONDICIONES LEGALES DEL EJIDO

El Ejido, proviene de la palabra latina " exitus ", que significa - salida, fuera, a las orillas de la población; su semejanza en organización, es casi similar a la del calpulli de la época prehispánica, pero en México, es una institución que ha adquirido una importancia tal, que mucho se ha escrito sobre el porque es y ha sido - el medio de organización en lo relativo a la política agraria mexicana y de otros países.

Su establecimiento legal como institución es a partir de la Consti

titución de 1917, ya que el constituyente le consagra uno de los artículos más importantes de nuestra Carta Magna: El 27 Constitucional, independientemente de una serie de Decretos, Resoluciones y disposiciones conexas, además que ha dado motivo en el ejido moderno a una Ley que en México regula las actividades del campo, -- que ha sufrido ininidad de reformas y que lleva en su denominación Ley Federal de Reforma Agraria y por lo tanto, va estrechamente ligada a la agricultura, la ganadería y la pesca, por lo que -- respecta a los ejidos ribereños del País.

Ya dije que el Ejido va estrechamente ligado a la agricultura y -- por lo tanto, al Derecho Agrario; en sus etimologías significa y viene de las raíces "Ager", "Compo" y "Colo", que en sí significan "El aprovechamiento del campo".

Para su estudio surgió una nueva rama del derecho denominada Derecho Agrario que es el conjunto de normas jurídicas, reglamentos y disposiciones que se refieren a la propiedad rústica y a su explotación de carácter agrícola. Por lo que su estudio de campo fundamental es la ganadería, silvicultura dotación de ejidos ganaderos cuya superficie baste para sostener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente, dependiendo de la capacidad forrajera del terreno.

Por lo que las actividades que son agrarias, pero no regidas por el Derecho Agrario son: a) La recolección esporádica de frutas silvestres; b) La caza; en la actualidad, la sociedad no requiere estrictamente de ella para subsistir, ya que cuenta con una ganadería bien cimentada y reglamentada; La pesca; sus productos se consiguen en el agua y esta actividad está regulada por el Derecho Ma

rtimo, sin embargo la Ley Federal de Reforma Agraria en sus Artículos 144 y 185, tipifica que la pesca realizada en en los Ejidos estará reglamentada ahí; d) La minería, no es actividad agrícola, por estar dentro de la Ley Minera Art. 16 de 1950; sin embargo, en los arts. 144 y 185 de la actual L.F.R.A existen concesiones mineras para los ejidos, pero éstos deberán celebrar convenios para explotar y disfrutar de las regalías; e) El turismo, la Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 144, especifica que cuando los convenios lo permitan, los campesinos tendrán esta actividad para explotación directa y en ocasiones sus recursos.

Ahora bien, como ya se mencionó el ejido está regulado por la Ley Federal de Reforma Agraria; misma que a su vez toma su base del artículo 27 de la Constitución Mexicana.

En ella se establece que el requisito de constitución del ejido, consiste en presentar una solicitud de dotación de tierras, por parte de un núcleo de población que deberá llenar los siguientes requisitos:

- a) Que el núcleo peticionario carezca de tierras y aguas o que no las tenga en cantidad suficiente.
- b) Que tengan capacidad colectiva, misma que se configura cuando el núcleo de población está formado por 20 personas para el caso de dotación y que el campesino sea: (Art. 200) Mexicano por nacimiento, mayor de 16 años o cualquier edad si tiene familia, residir en el poblado por lo menos 6 meses antes de la fecha de solicitud; trabajar personalmente la tierra; no poseer a título de dominio a nombre propio tierras en extensión igual o mayor a una unidad de dotación; no poseer capital en la agricultura, indus---

tría o comercio mayor a cinco salarios mínimo mensual, no haber sido condenado por sembrar o cultivar estupefacientes de ninguna clase, y no haber sido ejidatario en otra resolución dotatoria de tierras.

Las formas en que se puede dar el ejido, según esta ley son, --- aquellas que se puede constituir por: ampliación, restitución y --- por creación de nuevos centros de población, que si culminan posi-  
tivamente, ellos forman un ejido; los bienes afectados por virtud de acción dotatoria, deben ser previos y cuyos linderos sean toca-  
dos por un radio de 7 kilómetros y legalmente resulten afectables, los cuales se desglosarán en unidades de dotación con una exten-  
sión de 10 hectáreas como mínimo, destinadas a la explotación ga-  
nadera o forestal.

El régimen de propiedad que el ejidatario disfrutará será con ca-  
rácter de poseedor, y por lo tanto éstas por su naturaleza jurifi-  
ca son inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransfe-  
ribles (Artículo 52). Por lo tanto todos los actos de arrenda-  
miento, venta, o cualquier otro acto que se encamine a la explota-  
ción indirecta de terceros queda prohibida.

Ya que los ejidos se constituyen sobre tierras que resulten legal-  
mente afectables, sobre ellos se pueden constituir los siguientes  
bienes que se conocen como Bienes Ejidales y que son: Zona Urbana,  
Parcela Escolar, y la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer.

La zona de urbanización se edifica sobre tierras que generalmente  
no sirven para el cultivo, pero que en sí se considera el caserío;  
no existe superficie determinada, pero ésta será de acuerdo a las

necesidades y el número de campesinos, tomando como base que todo jefe de familia o campesino, tiene derecho a un solar cuya extensión no será mayor de 2,500 Metros cuadrados mismo que se asigna por sorteo; el poseedor de un solar urbano dentro de un ejido por o durante cuatro años consecutivos y que ha recibido un certificado de derechos, tiene derecho a que éste se le canjeé por un Título de Propiedad que podrá inscribir en el Registro Público de la Propiedad; si abandona el solar urbano por más de 2 años, perderá sus derechos; podrá haber avencidados en el ejido, pero si éstos - - abandonan sus solares por más de un año, perderán sus solares y - sus pagos que hayan realizado, pudiendo admitirlos si su actividad es útil a la comunidad.

La parcela escolar será en superficie el equivalente a una o dos unidades de dotación, para que la disfruten los miembros del ejido y los productos de dicha parcela se destinarán a satisfacer -- las necesidades de las escuelas y a desarrollar las actividades - de la agricultura, investigación y prácticas agrícolas, entre - - otras modalidades.

Se dejará una unidad de dotación para las mujeres que colindan -- con la zona urbana, siempre y cuando reúnan los requisitos de ser mayores de 16 años y no sean ejidatarias; el objeto de esta unidad es que se establezcan granjas agropecuarias rurales, y se denominará unidad agrícola industrial de la mujer.

Le pertenece a todo núcleo de población, las tierras, aguas y bienes habidos en su jurisdicción que una resolución presidencial -- tenga bien otorgarles: la propiedad colectiva ejidal; la cual se comprueba con un Título Materializado en la resolución presiden--



cial definitiva y su apéndice consiste en el plano proyecto, desde ese momento el núcleo de población ejidal será el legítimo poseedor de las tierras, bosques, aguas, etc. Este núcleo de población deberá cubrir el Impuesto Predial ante las autoridades Fiscales que le corresponda en su territorio.

El derecho de propiedad individual ejidal nace desde el momento - en que se le asigne una porción a una persona; este derecho individual, se acredita con un documento, denominado Certificado de - Derechos Agrarios.

Se podrá hacer transmisión de los derechos colectivos sólo por: - permuta, división, fusión y exploración.

En cuanto a la transmisión de los derechos individuales ejidales sólo por sucesión o por medio de las privaciones y nuevas adjudicaciones de los derechos agrarios.

La sucesión ejidal puede ser Testamentaria o Intestamentaria y el poseedor tiene derecho a elegir a quien se le va a quedar su parcela otorgándosele una lista de sucesión, dado el orden de su preferencia conforme deba hacerse su adjudicación a su fallecimiento. En caso de morir intestado, se tomará el siguiente orden: Cónyuge, la persona que haya vivido con él y procreado hijos, a un hijo, a la persona que haya vivido haciendo vida marital con él durante - los dos últimos años y a cualquier persona que depende de él económicamente: existe la posibilidad de cambiar el testamento; pero si no hay ningún familiar la parcela vuelve al núcleo ejidal para otorgarla a otro campesino.

Los órganos ejidales que dividen con el Comité Particular Ejecutivo, hasta que se integra la Asamblea de Ejidatarios, el Comisionado

do y el Comité de Vigilancia. El Comité Ejecutivo Particular es el elegido por el núcleo de población y se forma con un presidente, Secretario y Vocal, que representa al grupo peticionario, pero termina cuando se le dan tierras a dicho grupo.

Por lo que respecta al procedimiento para solicitar tierras se -- inicia con la reunión de los 20 ejidatarios que requiere la Ley; se elige el Comité Particular Ejecutivo; éste se dirige por escrito en solicitud de dotación al Ejecutivo del Estado en donde se -- encuentren las tierras que se solicitan y si procede el Gobernador les firmará una copia, que presentarán ante la S.R.A., regresando los documentos al ejecutivo estatal, para que éste a su vez les firme los nombramientos a los integrantes del Comité Ejecutivo Particular, formando un expediente en un término de 10 días.

En cuanto a las permutas, pueden ser individuales o colectivas; -- parciales o totales. Para realizar cualquiera de ellas deberán -- dar aviso a la Asamblea General del mismo Ejido y una vez teniendo la conformidad, se dará aviso a la Secretaría de la Reforma -- Agraria.

Tendrán derecho a la división, los núcleos que estén formados por dos o más fracciones y éstas quisieren aislarse por alguna razón y puedan celebrar nuevas asambleas cada grupo. Necesitan mediar estas circunstancias, que de los estudios que se realicen, se collija que es benéfico para la comunidad, y el logro de una mejor -- explotación y siempre que ninguno de los grupos en división quede formado por menos de 20 campesinos o ejidatarios efectivos.

La Fusión otra forma de organización del ejido, opera cuando -- ellos la solicitan.

Por lo que respecta a la expropiación sólo opera por utilidad pública y son causa de ella: a) El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público. b) La apertura, continuación o ampliación de una calle o avenida. c) El establecimiento de campos deportivos y de educación vocacional. d) Las superficies necesarias para la construcción de obras para el servicio del Estado, Municipios y Federación entre otras causas, pero la expropiación de bienes ejidales, sólo puede hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización previa.

El procedimiento de expropiación se inicia con la solicitud escrita ante el C. Secretario de la Reforma Agraria, que deberá contener entre otros datos los siguientes:

a) Bienes que se vayan a expropiar, así como destino que se les pretende dar.

b) Causa fundamentada de utilidad pública, así como indemnización que se proponga, acompañando los documentos necesarios para la expropiación, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, dando aviso a todos los interesados, para no negar el Derecho de Audiencia.

c) Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria, realizar todos los trabajos de información, antes de dictar su resolución y ejecución, en su caso, debiendo asegurar la indemnización para que ésta sea cubierta a los interesados y una vez logrado ésto, expedirá los títulos correspondientes, ordenando sean inscritos en el Registro Agrario Nacional, para que surtan efectos legales.

Por último, describiremos a las autoridades en materia de propiedad ejidal, según la Ley Federal de Reforma Agraria.

I. El Presidente de la República es la suprema autoridad en materia agraria; está facultado para dictar todas las medidas referentes a la materia y sus resoluciones son definitivas en cuanto a - restituciones, dotaciones, ampliaciones, nuevos centro de población, expropiaciones, reconocimiento y titulación de bienes ejidales y comunales.

II. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento - del Distrito Federal. Tienen como función resolver en primera -- instancia los asuntos relativos a restituciones y dotaciones de - tierras y aguas y ampliación de ejidos. Además, tienen como función nombrar ante las Comisiones Agrarias Mixtas un representante. E informar ante la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades de los funcionarios dependientes de ésta.

III. La Secretaría de la Reforma Agraria; el Secretario de ella tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica ante el Presidente de la República. Y tiene entre otras funciones, la de dictar normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, colonias y comunidades conjuntamente con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos por deslindes. Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad agrícola.

IV. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El Secretario de ella tiene como función determinar los medios técnicos - idóneos para la explotación, fomento y mejor aprovechamiento de - los productos y recursos de los ejidos y comunidades.

V. El Cuerpo Consultivo Agrario. Este cuerpo estará integrado -

por cinco titulares y el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal se determinen; dos miembros del Cuerpo Consultivo serán representantes de los campesinos; el secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá el voto de calidad. Las funciones del cuerpo serán determinar si los expedientes deben -- ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria. Opinar sobre los conflictos que se -- originen con respecto a la ejecución de resoluciones presidenciales; y cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite con motivo de alguna iniciativa de ley. Resolver casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y -- nuevas adjudicaciones.

VI. Comisiones Agrarias Mixtas. Son funciones de esta comisión substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como privaciones de derechos -- agrarios y nuevas adjudicaciones. Opinar sobre nuevos centros de población, expropiaciones ejidales y comunales y expedientes de -- inafectabilidad. Resolver conflictos sobre bienes y derechos -- agrarios que sean planteados en términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las autoridades internas de los ejidos serán:

I. El Comité Particular Ejecutivo. Este se constituirá cuando -- se inicie un expediente de restitución, dotación, ampliación y -- creación de un nuevo centro de población. Estará integrado con -- miembros del grupo solicitante; cuya función es representar legal -- mente a los grupos de población durante el trámite agrario, hasta -- que se dicte la resolución definitiva.

II. Las Asambleas Generales.

III. Los Comisariados Ejidales.

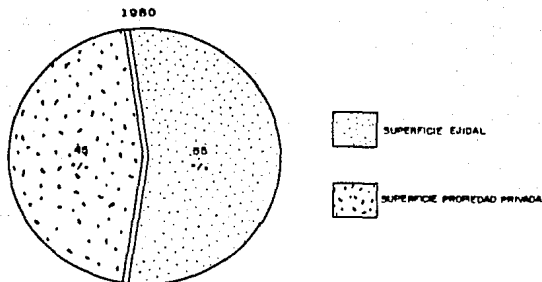
IV. Los Consejos de Vigilancia.

Tenemos hasta aquí el estudio del ejido desde el punto de vista legal, aspecto que no basta para entender toda la riqueza e importancia social que la propiedad ejidal ha tenido en el pasado inmediato y presente de México. Por lo que en las líneas siguientes de este capítulo procuraremos analizar el aspecto social del ejido en nuestro país, para integrar nuestro estudio.

### 3.2. CONDICIONES SOCIALES DEL EJIDO

Para efectos de este apartado entenderemos como condiciones sociales los aspectos económicos y políticos del ejido; análisis que resulta importante para entender el por qué de la extinción del ejido, no sólo en el Distrito Federal, sino también en el país. También cabe hacer la aclaración de que hablar del ejido en México es hablar de la actividad dedicada a la agricultura; ya que tenencia de la tierra y explotación de la misma es un sólo proceso en los aspectos concretos.

Un 55% del territorio mexicano cultivable o susceptible de explotación tiene organización y tenencia ejidal, tal cual lo muestra la gráfica No. 2; y por lo tanto en él recae, conjuntamente con la pequeña propiedad y la propiedad comunal, la actividad agrícola en México.



GRAFICA No. 2 PROPIEDAD EJIDAL EN MEXICO

FUENTE: Cuauhtémoc Anda Gutiérrez, México y sus problemas Socioeconómicos, I.P.N., p. 155.

Así encontramos que el sector agropecuario, entre el cual contamos al agrícola, ha tenido una influencia definitiva en la economía mexicana. Al auge de este sector se debió en gran medida el período económico denominado el "milagro" mexicano, de 1945 a 1965, caracterizado por un crecimiento de la agricultura del 5.8% anual. Durante ese período el sector agrícola contribuyó a la economía de México: A. Volviéndolo autosuficiente en la producción y suministro de comestibles. B. Aumentó la producción de algodón, caña y café, productos que fueron utilizados en el sector manufacturero. C. Las exportaciones agrícolas aumentaron en un -

6% anual aportando ingresos en divisas por montos considerables - que fueron utilizados en el sector industrial. D. Aporto mano de obra rural al sector industrial y de servicios en las zonas urbanas. E. Por último, cedió mucho de su capital al resto de la economía mexicana.

Ese gran desarrollo fue resultado de dos procesos: El crecimiento de la agricultura particular y la producción campesina ejidal. La primera apoyada por el Estado con financiamiento, sistemas de riego, maquinaria, crédito, fertilizantes, etc., se expandió aceleradamente. La segunda, obligados y exhortados a participar en el crecimiento, cultivaron sus ejidos sin más recursos que su fuerza de trabajo y confiados en la calidad de la tierra.

Empero, ese acelerado crecimiento que mantuvo durante dos décadas se convirtió para 1965 en una severa crisis, la cual a la fecha se mantiene; la agricultura, que fue la que más creció; ahora fue la que más contribuyó al colapso, creciendo en menos del 1% anual. Esa crisis se debió principalmente a que la política económica subordinó al sector agrícola privilegiando al industrial; lo que implica que el capital obtenido por la agricultura se destinara al crecimiento industrial; abasteciéndolo también de materia prima barata. Alimento a precios bajos a la población urbana; subsidiando y poniendo topes, el Estado, a los costos de los productos del campo.

La tierra, además, sometida a una sobreexplotación disminuyó su calidad, quedando en algunos casos infértil. El campesino tampoco pudo ya incorporar nuevas tierras y las mejores quedaron en manos de particulares. Así:



La buena tierra entregada a los campesinos o conservada por ellos desde tiempos antiguos es cultivada por grandes empresas capitalistas a través del arrendamiento directo o disfrazado de crédito, en especial por las instituciones oficiales. De hecho, los campesinos cuentan efectivamente con menos del 30% de la superficie cultivable. (34)

Otro problema que vive el sector agrícola hasta nuestros días es que la producción que el campesino obtiene es insuficiente para su autoconsumo y para solventar los costos que la explotación de la tierra demanda, como: maquinaria, fertilizantes, sistemas de riego, etc. Por lo que el campesino se ve obligado a realizar otras actividades o vender su fuerza de trabajo, que por sí fuera poco se contrata únicamente por el tiempo que dura la cosecha o por destajo, sin ninguna prestación que la ley otorga a los trabajadores. Además, dadas las condiciones de explosión demográfica, y por lo tanto mayor demanda de empleo en el campo y al mismo tiempo las escasas oportunidades determinan que el salario del trabajo en el campo sea muy por debajo del mínimo para subsistir; muchos campesinos por esta razón, incluso, han optado por vender su fuerza de trabajo en el extranjero.

Por otra parte, los precios de los productos campesinos se han visto deteriorados constantemente. El Estado como regulador de los precios no ha corregido este problema; al contrario, marca precios de garantía muy por debajo de los costos reales de producción; por ejemplo, el fijado en 1989 para el trigo de 395 mil pesos.

---

(34) Pablo González Casanova y Enrique Florescano (Coordinadores), *México Hoy*, 10a. ed., México, Siglo XXI, 1986, p. 113.

Para el ciclo que concluyó -otoño-Invierno 1988-89-, - por hectárea fue: preparación de suelos, 250 mil pesos; labores de siembra, 233 mil; labores de fertilización 158 mil; labores de cultivo, 98 mil 175; control de -- plagas, 90 mil; control de hierbas, 25 mil; labores de cosecha, 170 mil, y gastos diversos 216 mil 3 pesos, y si a ellos se le suman los intereses sobre inversión - de 262 mil 297 pesos, el costo total asciende a un millón 502 mil 475 pesos por hectárea, es decir que el - costo por tonelada fue de 375 mil 618 pesos, por lo -- que un precio de garantía justo -considerando una ga-- rancia de 30 por ciento- hubiera sido de 523 mil 686 - peso. (35)

Aparte de este bajo costo, está la injusta distribución que el -- ejidatario recibe por su producto: del precio que el consumidor - urbano paga, el campesino sólo recibe un 30%, y lo demás queda en manos de intermediarios.

En virtud a tal situación el campesino se ve en la necesidad de - recurrir a créditos otorgados por el Banco Rural; sin embargo ahí se topan con que:

No son propietarios efectivos de su tierra (pertenecen el poblado), no han podido usarla como garantía colate -- ra para obtener crédito sobre sus cultivos. Por con-- siguiente, el único crédito a su disposición a las ta-- sas normales de interés ha provenido de diversas depen-- dencias gubernamentales, sobre todo del Banco de Crédi-- to. (36)

Además, el financiamiento estatal del ramo es canalizado en su ma-- yoría al norte y noroeste del país en donde predominan las gran-- des propiedades privadas; y cuando se canaliza a ejidos únicamen-- te es aquellos con tendencias altamente comercial y productivos.

Todos los factores anteriores se han conjugado dando como resulta

(35) Periódico *La Jornada*, México, D. F., lunes 24 de abril de -- 1989.

(36) Roger D. Hensen. *La Política del Desarrollo Mexicano*, 16a. - ed., México, Siglo XXI, 1986, p. 110.

do que en 1989 el sector agrícola tenga un déficit de 23 billones de pesos. "En 1988, el gobierno apenas canalizó 7 billones para ese rubro (agricultura) y para el presente (1989), en términos -- reales, la cifra disminuirá en un 5 por ciento". (37)

El campo mexicano depende, también de los fenómenos naturales y cuando se presentan sequías, huracanes, heladas, etc. se manifiesta ondamente la debilidad del sector, poniendo en peligro la subsistencia de millones de campesinos. "La fragilidad del campo mexicano, depende en gran medida de las lluvias y su situación de -- postración en cuanto a créditos y apoyo tecnológico, hacen que -- sus problemas se potencien". (38)

La política económica mexicana, en los años recientes, ha subordinado nuevamente al sector agrícola, esta vez al determinar expropiaciones de tierra para actividades turísticas afectando a miles de campesinos.

En las Bahías de Huatulco, Oaxaca, se expropiaron 21 mil hectáreas de tierra a favor de grupos turísticos particulares a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); afectando a 800 jefes de familia. FONATUR prometió indemnizar a los comuneros, la cual dicho sea de paso es muy baja según campesinos de la comunidad. Además, se comprometió a darles 600 metros cuadrados a cada familia y la expectativa de un empleo y mejores condiciones de vida que traerá consigo el gran complejo turístico.

---

(37) Periódico *La Jornada*, México, D. F., lunes 13 de febrero de 1989, p. 24.

(38) Periódico *La Jornada*, México, D. F., lunes 5 de junio de 1989, p. 2.

En Manzanillo, Colima, fueron expropiados 110 mil hectáreas con - el mismo fin a favor de la empresa Turbana, S. A.; ofreciéndoles beneficios urbanos, concesiones de servicios y empleos.

Esa crisis económica en el campo ha llevado a un descontento polí- tico por parte de los campesinos, que se ha manifestado a través de largas luchas de ellos por tierra, créditos, mejoras a los pre- cios, una justa distribución de la riqueza, etc.

En el aspecto político, los caciques, líderes campesinos y funcio- narios públicos han desempeñado un importante papel en los siste- mas de control social del campo.

El ejidatario, de esta forma, ha dependido siempre de las decisio- nes que de gabinete se toma; empezando por lo que se plantea le- galmente; desde esta perspectiva el campesino sólo interviene en la solicitud de dotación o restitución de tierras y todo el proce- so siguiente queda en manos de funcionarios en escala ascendente, como lo vimos en el apartado anterior de este capítulo. El Esta- do decide su negación o aceptación, cantidad, ubicación, formas - de explotación, dotaciones individuales y el costo de indemniza- ción.

Frente a estas decisiones unilaterales únicamente queda la apelación, que en la práctica sólo pueden ejercer -- los propietarios particulares a través del amparo agrario. Los campesinos pueden recurrir a la apelación ad- ministrativa, a la insistencia y la presión política. - Pero incluso después de la concesión territorial, al Estado puede cambiar los términos de la dotación, remover derechos individuales, excluir o incluir nuevos benefi- carios. Estas facultades se traducen en que miles de - ejidatarios tienen posesión provisional sobre la tierra y dependen de decisiones administrativas para conservar su acceso al territorio. (39)

(39) Pablo González Casanova y Enrique Florescano (Coordinadores). *op. cit.*, p. 116.

Esa facultad de los funcionarios del Estado ha servido para mantener el control político, a través de amenazas de conceder o negar tierras. Negociación que se realiza por conducto de las organizaciones agrarias campesinas, que en la mayoría de los casos tienen reconocimiento oficial y por lo tanto su labor no se caracteriza por estar inclinada a los intereses campesinos, tal cual sucede con las organizaciones obreras en México.

Esa política ha traído como resultado que campesinos y comuneros adopten formas de lucha radicales, como la toma por la fuerza de sus tierras; tales son los casos de campesinos de Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz y Chiapas. (40)

En todos estos casos la solución respecto a sus solicitudes de dotación se ha retrasado o las tierras están en manos de particulares. Esas acciones por parte de los campesinos han sido reprimidas violentamente con la ayuda de soldados, pistoleros o policías. "La represión siempre ha sido un factor activo en el campo mexicano. Su magnitud, grado de violencia y de ilegalidad varía en extremo, desde la simple amenaza a la persecución individual y la cárcel, hasta la matanza y la destrucción de asentamientos". (41)

Los comuneros y ejidatarios se enfrentan, además, a actos de corrupción y explotación por parte de las instituciones agrarias. En 1989 las comunidades de los Chimalapas de Oaxaca (42) y La La-

---

(40) *Vid.* Periódico *La Jornada*, México, D. F. Mayo y Junio de 1989.

(41) Pablo González Casanova y Enrique Florescano (Coordinadores). *op. cit.*, p. 117.

(42) *Vid.* Periódico *La Jornada*, México, D. F. Domingo 25 de Junio de 1989, p. 14.

candona de Chiapas (43) denunciaron que la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Recursos Hidráulicos son responsables de la tala y saqueo indiscriminado de sus selvas, que en caso de Oaxaca suman alrededor de 11 mil hectáreas; lo que implica aparte de un daño ecológico, el enorme enriquecimiento de compañías particulares a costa de los recursos que legalmente les corresponden a los comuneros y ejidatarios, cuya solicitud de dotación aún no ha sido resuelta.

El último informe de gobierno manifestó que se ejecutaron 621 resoluciones presidenciales con un total de 844 mil 800 hectáreas repartidas. Sin embargo en virtud a lo analizado anteriormente creemos que el reparto agrario no es la solución exclusiva al problema del campo; por lo que aquí podemos plantear dos fases del reparto agrario. La primera, que por razones políticas, tuvo que repartir tierras y que se suscitó a raíz del triunfo de la Revolución Mexicana y la segunda que por razones económicas, que dió como resultado la eliminación de la explotación latifundista que se caracterizaba por una autonomía de autoconsumo local, cerrada y por lo tanto la casi nula distribución de los ingresos.

Aunque el simple reparto de tierras fue la solución agraria en un momento determinado de nuestra historia postrevolucionaria, actualmente ya no lo es.

Ahora es necesario hablar de una solución integral de ejido; porque los factores que en él intervienen son múltiples, como ya lo vimos en líneas anteriores.

---

(43) Vid. Periódico *La Jornada*. México, D. F. Jueves 4 de mayo de 1989, p. 16.

Para hablar de una nueva política agraria que dé solución al problema del ejido se tendría que hablar en primer lugar de modificar la legislación agraria vigente para adecuarla a las condiciones de hoy; para que las políticas, acciones y apoyos no puedan ni deban ser decisiones desde arriba ni de unos cuantos, porque no se trata de soluciones burocráticas ni técnicas, sino políticas.

Vergonzoso resulta en la actualidad que, contraviniendo la legislación, los ejidatarios se vean precisados por necesidad o conveniencia a rentar sus parcelas; igualmente, que el banco de crédito agrícola financie con preferencia a propietarios de extensiones mayores a las estipuladas por la ley, así como a ilícitos arrendatarios de terrenos ejidales. (44)

En segundo lugar es indispensable que la política económica destine un mayor presupuesto al sector; no subordine esta actividad ante la industrial y turística y sobre todo que no descapitalice ni permita la sobreexplotación de los recursos del campo.

Que toda política de financiamiento, regulación y promoción apoye efectivamente al ejidatario y no a los explotadores privados.

Fomentar entre el ejidatario la explotación colectiva y no por dotación individual para que sumen esfuerzos y puedan utilizar en forma óptima la técnica moderna.

En tercer lugar que en lo político se permita una apertura de organización campesina libre, para que el Estado conozca los problemas reales del campo a través del diálogo directo y sin restricciones. Que en este rublo, también, se impida la represión y la

---

(44) Manuel López Gallo. *Op. cit.*, p. 520.

corrupción por parte de las autoridades agrarias campesinas.

En conclusión proponemos una reforma agraria integral que contemple aspectos legales, económicos y políticos que interactúan de manera estrecha para determinar específicamente al ejido.

Hasta aquí hemos estudiado al ejido desde un punto de vista nacional, es decir general; sin embargo el estudio no termina aquí, es de especial interés para mí analizar el ejido en una región con características diferentes a la rural: el Distrito Federal, eminentemente urbano; para tal efecto elaboramos el capítulo siguiente, en donde se analizará el ejido con relación a la urbanización.



CAPITULO IV  
EL CRECIMIENTO URBANO Y EL EJIDO  
EN EL DISTRITO FEDERAL

## CAPITULO IV

### EL CRECIMIENTO URBANO Y EL EJIDO EN EL DISTRITO FEDERAL

El ejido en México a raíz de su descapitalización, falta de recursos técnicos y financieros, trabas administrativas, represión política y una legislación unilateral, ha caído en una crisis por demás severa, que lo ha ido llevando poco a poco a la extinción.

En el Distrito Federal el ejido, además, de enfrentarse a la dura situación económica y política nacional, ya descrita en el capítulo anterior, se encuentra con otro fenómeno social igualmente destructivo: La urbanización.

Es por demás importante, entonces, que tratemos de caracterizar el fenómeno de la urbanización para comprender por qué en el Distrito Federal el ejido se extingue lentamente; para tal efecto dividiremos este capítulo en dos partes, la primera explicará el proceso de urbanización y la segunda la ocupación de tierras ejidales en la Ciudad de México.

#### 4.1 LA URBANIZACION EN EL DISTRITO FEDERAL.

La urbanización de las ciudades en México, es un fenómeno social - muy complejo, en virtud a que intervienen muchos aspectos con igual

carácter social; entre los que podemos citar a: La centralización administrativa, la explosión demográfica, la migración rural, la industrialización, la comercialización y los servicios. Cada uno de los cuales trataremos por separado para determinar su influencia en la conformación del proceso de urbanización; no sin antes describir brevemente el desarrollo urbano que ha sufrido la ciudad.

El índice de urbanización en México no ha sido igual ni permanente en el presente siglo (Véase Gráfica 3), sino que se ha caracterizado por un aumento ininterrumpido del 7.1% en 1900 al 40.4% en 1970. Este proceso histórico de urbanización podemos dividirlo en dos etapas: La primera, relativamente lenta, de 1900 a 1940; y la segunda, más rápida, de 1940 a 1970.

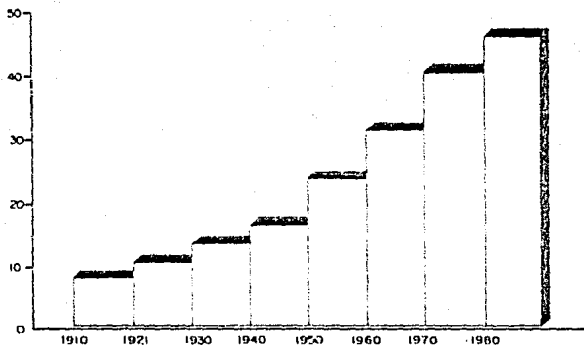
La primera etapa se caracterizó por presentar la menor tasa de urbanización en lo que va del siglo, ello en virtud a que las condiciones sociales y políticas dificultaron que la población pudiera moverse libremente de las haciendas hacia las escasas ciudades; -- además del desconocimiento de ellas por falta de comunicación ciudad-hacienda. Por otro lado, el campesino estaba imposibilitado de abandonar la hacienda donde vivía por deudas contraídas con ella.

Empero, a pesar de ello hubo ciudades que registraron un crecimiento relativamente importante, entre ellas la Ciudad de México, la cual absorbió el 36% del crecimiento total urbano de México en la primera década del siglo.

En esta primera etapa se dió también el movimiento armado, con lo cual quedó suspendida toda acción del Estado respecto a la planifi

## INDICE DE URBANIZACION DE LA REPUBLICA MEXICANA

GRAFICA No. 3



FUENTE: INEGI. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. TOMO II, PÁG. 864

cación urbana; además de la disminución de la población por las -- muertes sufridas por el movimiento.

Durante 1921 y 1930 el desarrollo económico y político del país em-- pezó a retomar nuevo auge; y fue la Ciudad de México quien centra-- lizó gran parte de esas actividades; las vías de comunicación con-- vergieron hacia ella propiciando economías externas y mayor número de habitantes; lo que estableció un ritmo de crecimiento ininte-- rumpido.

La segunda etapa, 1940-1970, se caracterizó por una rápida urbani-- zación en la Ciudad de México, fenómeno que ocurrió al mismo tiem-- po que el acelerado crecimiento natural de la población y la expan-- sión de la infraestructura física como: La energía eléctrica y las carreteras.

Por lo que no es de extrañarnos que actualmente la ciudad se concí-- ba "en su conjunto como un organismo que produce y consume bienes y servicios, que atrae y acoge a hombres cuyas necesidades satisfac-- ce y de cuyo trabajo vive, y a los que, en fin, domina e informa"(45).

Por lo que la Ciudad de México se caracteriza por: ofrecer venta-- jas notables a la mano de obra tanto en salario como en cantidad - de empleo; mayores posibilidades de adelanto profesional, gracias al número de escuelas en todos los niveles escolares; mayor aten-- ción médica; las industrias disponen de una clientela numerosa y - directa; además de información política directa y necesaria para -

---

(45) Claude Batallion. *La Ciudad y el Campo en el México Central*. 2a. ed. México, Ed. Siglo XXI, 1978. p. 124.

el desarrollo de sus actividades.

La Ciudad de México es la cúspide de los servicios nacionales e internacionales, que tanto el Estado como las grandes industrias necesitan; también, sirve a un vasto territorio metropolitano al proveerlo de numerosos productos y servicios, por lo que la clientela del Distrito Federal es el 55% del total consumidor del país, contando su población propia y la regional.

Esa urbanización en la Ciudad de México, como ya lo mencionamos, tiene su origen en un conjunto de fenómenos sociales que a continuación describiremos.

#### A. Explosión Demográfica y Migración Rural.

El aumento natural de la población es el fenómeno social que más ha contribuido al acelerado proceso de urbanización, sobre todo en el Distrito Federal. La población estimada del país de 1977 a 1990 ha aumentado en 21'971,374 millones de habitantes (véase cuadro 1).

Por lo que se refiere al Distrito Federal, este presentó un aumento de 1'956.914 millones de habitantes en tan sólo una década, de 1970 a 1980, tal cual lo muestra el cuadro 2.

La población de México tendió a concentrarse en mayor medida en zonas urbanas que en rurales; en 1960 había 17'705 118 millones de habitantes en zona urbana, representando un 50.7% de la población total; para 1980 había ya 44'299 729 millones de habitantes siendo el 66.3% del total; en tanto que la población rural disminuyó de -

CUADRO 1

POBLACION ESTIMADA AL 30 DE JUNIO.  
 POR AÑO Y SEXO  
 1977-1990

ARO	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1977	63 812 850	31 955 875	31 858 975
1978	65 658 312	32 879 353	32 778 959
1979	67 517 498	33 809 674	33 707 824
1980	69 655 120	35 096 984	34 558 136
1981	71 304 680	35 904 773	35 399 907
1982	72 967 824	36 719 205	36 248 419
1983	74 633 416	37 534 915	37 098 501
1984	76 292 872	38 347 227	37 945 645
1985	77 938 288	39 152 215	38 786 073
1986	79 563 384	39 946 688	39 618 695
1987	81 163 256	40 728 131	40 435 125
1988	82 734 464	41 494 799	41 239 665
1989	84 274 992	42 245 640	42 029 352
1990	85 784 224	42 980 340	42 803 884

FUENTE: INEGI. Agenda Estadística 1989, p. 57.

49.3% en 1960 a 33.7% en 1980. (46)

CUADRO 2

POBLACION DEL DISTRITO FEDERAL  
1885-1980

ARO	POBLACION	ARO	POBLACION
1895	476 413	1940	1 757 530
1900	541 516	1950	3 050 442
1910	720 753	1960	4 870 876
1921	906 063	1970	6 874 165
1930	1 229 576	1980	8 831 079

FUENTE: INEGI. Estadísticas Históricas de México.  
Tomo I. p. 13.

El Distrito Federal es la zona urbana que mantiene el mayor número de población de la República Mexicana con un 13.21% del total; seguido por el Estado de México con un 11.32%. Lo que ha llevado a una densidad de población en aumento: En 1970 eran 3.249.4 habitantes por kilómetro cuadrado pasando en 1970 a 4'585.83 habitantes - por kilómetro cuadrado; y en 1980 a 5'970.98 habitantes por kilómetro cuadrado. (47)

(46) INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo I. México. -- INEGI, 1985. p. 33.

(47) Ibid., p.p. 46-47.



Aparte de ese crecimiento natural, el desarrollo de las poblaciones urbanas se debe también a la migración de los habitantes de zonas rurales; encontramos que en 1960-1970, de la población total urbana el 56.8%, se debió al crecimiento natural de la misma; en tanto que el resto, el 43.2%, se debió a la migración.

De esta manera, "la intensa migración rural-urbana ha sido, junto con el elevado crecimiento natural, uno de los factores determinantes del crecimiento acelerado de la población urbana en América Latina". (48)

#### B. La Industria, El Comercio y Los Servicios.

El crecimiento de la industria es otro fenómeno económico-social que influye para el crecimiento de la urbanización del Distrito Federal, porque ofrece mayores oportunidades de empleo, que en las zonas rurales; abastece al más variado mercado y produce al mismo tiempo igual número de productos, desde los de primera necesidad, hasta los de lujo.

La política, de 1940 a 1970 se encaminó a acelerar la industrialización con una diversidad de incentivos como: aranceles, subsidios, bajos impuestos, construcción de infraestructura, etc. Esa política fue mucho más persuasiva en el Distrito Federal. De tal manera que de 1960 a 1970 fueron creados 14 parques industriales, 12 de los cuales fueron propiedad privada. En el Distrito Federal se construyeron 3 parques en 1972, los cuales representaron el 95% --

---

(48) Luis Unikel. *El Desarrollo Urbano en México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras*. 2a. ed. México, Ed. Colegio de México, 1978. p. 213.

del área total de los 14 parques construidos.

Ese incremento industrial trajo como consecuencia un aumento en el número de obreros concentrados en el Distrito Federal; que como -- puede observarse en el cuadro 3, es el mayor de toda la república mexicana.

En resumen, "industrialmente el Distrito Federal representa en la actualidad el 33% de los Establecimientos industriales del país, - el 61% de la fuerza de trabajo implicada en la industria, el 45% - de los capitales invertidos y el 57% de las materias primas elaboradas". (49)

Por otra parte, el comercio, también ha contribuido de manera significativa a la urbanización en el D. F. El comercio, entendido - como una actividad de abasto, distribución y venta final de un pro ducto es a tal grado importante en las zonas urbanas, que puede -- contribuir sustancialmente al desarrollo mediante la disminución o aumento de costos en el intercambio, influyendo de manera definitiva a los sectores agrícola e industrial para que mejoren calidades y cantidad de productos. Además, su influencia no sólo se limita al desarrollo económico, sino también al social, mediante una mayor venta al menor precio al mayor número de personas, contribuyendo así a una distribución más equitativa y permitiendo, por lo tanto, un bienestar general.

Para darnos una idea del aumento de la actividad comercial tomamos

---

(49) Jesús Silva Herzog, et. al. *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda*. México, Porrúa, 1977. p. 44.

NUMERO TOTAL DE OBREROS POR DISTRITO INDUSTRIAL  
1945 - 1983

CUADRO 3

Año	Total	Distritos					Industriales						
		Cajeme	Chihuahua	Distrito Federal	Guadalajara	Leon	Mexicali	México	Monterrey	Orizaba	Puebla	San Luis Potosí	Torreón
1945	58 069	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1950	59 600	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1955	71 664	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1960	76 858	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1965	154 530	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1970	199 579	1 057	3 846	77 465	15 039	2 719	1 499	32 727	34 176	6 317	5 101	2 176	17 457
1975	255 174	1 077	3 495	95 688	27 733	4 209	2 311	48 926	35 608	10 918	11 518	2 038	11 653
1976	244 133	937	3 902	92 176	23 256	3 908	1 916	50 388	36 426	6 248	10 965	2 077	11 934
1977	271 606	1 206	3 908	105 064	22 622	5 116	1 404	49 358	40 328	9 951	9 380	2 576	20 695
1978	303 124	2 610	4 773	115 109	27 830	6 893	1 936	57 089	36 008	9 049	12 886	3 416	25 526
1979	325 733	3 545	4 985	123 000	31 735	8 601	2 947	56 671	38 863	10 461	14 390	3 745	26 790
1980	360 483	3 645	4 341	129 907	35 059	9 401	3 098	66 920	49 013	11 721	15 508	3 130	28 740
1981	341 309	3 062	4 238	122 362	34 726	9 365	3 342	56 915	49 806	7 914	16 827	1 993	31 537
1982	303 010	4 343	4 070	107 550	31 463	8 138	2 602	49 697	35 355	10 533	17 348	2 170	29 732
1983	310 688	5 312	4 626	96 784	32 396	7 100	2 570	52 909	37 693	15 396	19 293	4 056	32 545

FUENTE: INEGI. ESTADISTICAS HISTORICAS DE MEXICO. TOMO I. P. 258.

como referencia el año de 1940, en el cual existían 40 533 establecimientos, en tanto que para 1975 había ya 475 264; lo que significó un aumento del 1'075.5% en sólo tres décadas. (50)

Surgieron, además, grandes consorcios comerciales como Plaza Universidad, Plaza Satélite, Plaza Comermex, Plaza Aragón, etc. cuyo éxito fue redondo.

La proporción de los servicios es también una causa de la urbanización en México; entre los más importantes encontramos a: La vivienda, educación, salud y los medios de comunicación.

El aumento de la población urbana llevó consigo un aumento en el número de viviendas construidas; en 1960 había 6'409.096 viviendas, para 1980 había ya 12'074 609 viviendas (51); privilegio del que gozaron principalmente las clases medias urbanas.

El crecimiento con estabilidad (1955-1960) produjo el primer gran desbordamiento del espacio urbano. El poder de compra concentrado por las clases medias se dirigió a la adquisición de casas en nuevos fraccionamientos (Satélite, Echegaray), a la compra de uno o varios automóviles, a adquirir en forma casi suntuaria enseres domésticos electromecánicos (...) y aparatos eléctricos siempre nuevos y cambiantes. (52)

Otro de los elementos de gran atracción hacia las zonas urbanas -- por parte de la población rural es la educación escolar, sobre todo a nivel superior. En 1970 había 385 escuelas de este nivel, --

(50) INEGI. *Estadísticas Históricas de México*. Tomo II. p. 532.

(51) *Ibid.*, Tomo I. p. 127.

(52) Pablo González Casanova y Enrique Florescano (Coordinadores). *Op. Cit.*, p. 153.

con 271 275 estudiantes, para 1980 eran ya 893 escuelas con 937 789 alumnos nos referimos exclusivamente a este nivel, porque en zonas rurales existen escuelas de nivel básico y medio básico; en tanto que el medio superior y superior únicamente se brinda en zonas con urbanización considerable, como Monterrey, Guadalajara, Guanajuato, Puebla, D. F., Toluca, etc.

Los medios de comunicación fueron en la primera etapa de la historia de la urbanización un aspecto relevante, en virtud a que la -- construcción de carreteras y ferrocarriles, principalmente, permitieron que grandes cantidades de población rural pudieran movilizarse a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida.

Actualmente los medios de comunicación se han diversificado y aumentado en tal magnitud que es posible viajar miles de kilómetros en sólo una hora, o comunicarse oralmente en segundos. En el Distrito Federal se encuentran las industrias e instituciones más importantes en comunicación como: Telmex y el Aeropuerto Internacional de México.

Para muestra bástenos los siguientes datos: La red telefónica desarrollada en 1970 fue de 1 516 675 aparatos en servicio, para 1982 era ya de 5 981 928 aparatos. En tanto que la longitud de carreteras aumentó de 71 520 kilómetros en 1970 a 213 702 km. en 1982. -- Los camiones de pasajeros existentes en 1970 eran 33 059, para -- 1983 aumentaron a 79 139. Por último la red aérea nacional recorrió en 1973, 202 millones de kilómetros con 2 543 aviones y en -- 1983 aumentó a 315 millones de kilómetros con 5176 aviones. (52)

La industria, el comercio y los servicios, son pues, fuertes fenómenos sociales que han contribuido a la urbanización, no sólo del D. F., sino también de otras zonas urbanas del país como Monterrey y Guadalajara; que cuentan además con una población natural que -- consume lo que produce y conforman una fuerte atracción para la población rural.

### C. La Administración Pública.

Si la Ciudad de México ha adquirido la importancia que en la actualidad representa se debe principalmente a que es en esta zona donde se centra el poder político y administrativo de todo el país. "El aparato administrativo federal se concentra en la capital, pues en la provincia apenas si desempeña tareas corrientes de gestión; -- (...) la mayoría de asuntos importantes se solucionan directamente en la capital". (54)

En el D. F. se encuentran el Jefe del Poder Ejecutivo, todos los Secretarios de Estado; las Cámaras de Senadores y Diputados, etc. Los cuales determinan las políticas económicas y sociales de toda la República. Y aunque desde el sexenio de López Portillo se ha hablado de una descentralización administrativa, ésta no se ha realizado en la magnitud requerida para permitir en los Estados su autonomía, ya no digamos administrativa, sino política.

El papel del Estado, por lo tanto, en la planeación urbana, ha sido fundamental; gracias a esa política la industria, comercio y --

---

(54) Claude Bataillon. *Op. Cit.*, p. 125.

Los servicios crecieron de una manera impresionante a partir de -- 1960.

Esa política centralista ha atraído a mucha gente de la población rural a vivir, comerciar, gestionar y ha hacer más caótica la vida en el D. F.

La Ciudad de México siguió a partir de 1960 un gran crecimiento, - que trajo como consecuencias, la absorción de localidades no urbanas a ella; consolidando lo que actualmente conocemos como Zona Me tropolitana; conformada por los municipios del Estado de México -- que rodean a la Ciudad, como: Tlanepantla, Ecatepec y Nezahualcó-- yotl, entre otros.

A ese fenómeno de absorción del D. F. hacia el Estado de México de bemos agregar el crecimiento natural de éste último estado; por -- ejemplo en el Municipio de Ecatepec se dió un crecimiento del 10% en sólo ocho meses; de 2.3 millones pasó a 2.6 millones de habitan tes en sólo 1989. (55)

El aumento en el índice de urbanización, también trajo como consecu encia que crecieran localidades marginadas dentro de la misma ur be, carentes de todos los servicios básicos y en general del desa rrollo nacional que tanto atrae a los inmigrantes.

También, produjo como consecuencia un incremento en los costos y - tiempos necesarios para trasladarse de un lugar a otro, provocado por el congestionamiento de vehículos, y el servicio de transporte

---

(55) Periódico El Universal. Martes 5 de septiembre de 1989. p. 3.

público insuficiente.

Otro de los fenómenos causados por la urbanización y con un muy alto costo social, lo es sin duda alguna, la contaminación atmosférica, calificada como la más alta de las ciudades del mundo.

El abastecimiento de agua potable a la capital es otro de los grandes problemas que ha causado la urbanización; por satisfacerla se han agotado ya muchos de los ríos del Valle de México causando -- otros problemas de carácter económico.

La zona urbana también ha tenido que solventar altos costos económicos en construcción de tuberías para desalojar las aguas negras que ella produce.

Tampoco se previó que al aumento de la población habría mayor demanda de vivienda; muchas familias viven en hacinamiento, rentando a altos costos o riesgos de desalojo. La demanda de vivienda en 1989 era ya de un millón y medio de viviendas. (56)

En resumen:

El Estado, que debería equilibrar la ocupación de espacio construido y los requerimientos de servicios sociales para la población, pierde cada vez más su papel de rector y actúa, sin orden ni prioridades, llenando huecos, financiando programas de vivienda siempre insuficientes y mejorando la infraestructura en unas zonas y abandonando a su suerte al resto; en suma acatando decisiones tomadas de antemano por la inversión privada, que se convierten en situaciones de hecho. (57)

---

(56) Periódico. *La Jornada*. Domingo 30 de abril de 1989. p. 17.

(57) Pablo González Casanova y Enrique Florescano. *Op. Cit.*, p. 152.



Ese crecimiento urbano requirió necesariamente de terrenos para su expansión; para la construcción de sus fábricas, sus grandes centros comerciales, sus viviendas, oficinas, hospitales, vías de comunicación, etc. y recurrieron a los poseedores más frágiles legal y económicamente, los ejidatarios y comuneros para obtener sus tierras a través de expropiación.

En el apartado siguiente trataremos de describir ese proceso de -- pérdida de tierras de ejidatarios y comuneros, en la Zona Metropolitana.

#### 4.2. OCUPACION DE TIERRAS EJIDALES

Como ya mencionamos en el capítulo anterior, la crisis económica, política y legal que ha enfrentado el ejido y la propiedad comunal a nivel nacional los ha llevado poco a poco a su desaparición. En el Distrito Federal, la zona urbana más grande del país, su desaparición se encuentra condicionada más por causas de utilidad pública que propiamente por condiciones económicas como en los ejidos rurales. Esa utilidad pública, está determinada por el Estado, -- con intereses más bien económicos y políticos de unos cuantos que realmente los estipulados por la sociedad; tal cual sucede con la expropiación ejidal para las grandes zonas turísticas.

De tal manera, pues que el Estado se reserva que ejidos son o no -- causas de utilidad pública y por supuesto su expropiación o no. -- Así, la urbanización ha ido absorbiendo inexorablemente al ejido, a través de los fenómenos que a continuación describiremos.

En primer lugar queremos establecer que la República Mexicana es --

quien más ha demandado tierra urbana en comparación con otros países latinoamericanos. (Véase cuadro 4) Lo que implica que se demandan cada vez más ejidos, para darles otra función y que ésto no es más que el resultado de las actividades urbanas de producción, intercambio y consumo que surgen con la expansión económica.

En segundo lugar estableceremos que, el Distrito Federal es la entidad federativa que tiene el menor número de ejidos de toda la República: 62 ejidos, con el también menor número de superficie: -- 69,584 hectáreas en 1970; en 1990 cuenta con sólo 47 ejidos, 17 comunidades y 85 mil hectáreas de bosques (58) (Véase cuadro 5). De los cuales,

El crecimiento de la mancha urbana ya se "comió" prácticamente a 39 ejidos, la gente ha tenido que abandonar -- sus labores de cultivo para dedicarse al taxi, albañilería o cualquier otra cosa, pues aquellas tierras verdes y con olor a lluvia se han terminado para dar paso al asfalto y al progreso, por un lado benéfico y por otro devastador respecto al medio ambiente. (59)

De la Ciudad de México no solo hay que tomar en cuenta el proceso de su crecimiento poblacional que proviene del campo o de ciudades menores, sino también a los pueblos y poblaciones que son absorbidos por las ciudades en crecimiento, por ejemplo, el Distrito Federal, que en la medida que crece incorpora poco a poco a estas poblaciones hasta invadir totalmente al ejido, obligando a los ejidatarios a adaptarse a las nuevas situaciones, como es el caso de -- los ejidos de San Francisco, Los Reyes y San Antonio Tonatlán, ca-

---

(58) Periódico, 2a. Edición de Ovaciones. Martes 30 de octubre de 1990. p. 6-B.

(59) Idem.

DEMANDA DE TIERRA URBANA EN HECTAREAS EN EL  
PERIODO 1970-1985 SEGUN DENSIDAD ALTERNATIVA

	DENSIDAD I: 25 h/Ha*		DENSIDAD II: 75 h/Ha*		DENSIDAD III: 150 h/Ha*	
	1970-85	POR AÑO	1970-85	POR AÑO	1970-85	POR AÑO
CUBA	80,600	5,360	26,866	1,787	18,433	893
HAITI	40,720	2,720	13,573	907	6,787	459
JAMAICA	22,560	1,520	7,520	493	3,760	246
E.U. MEXICANOS	1'111,160	74,080	370,386	24,693	185,198	12,846
REP. DOMINICANA	88,880	5,520	29,626	1,840	14,818	920

\* Miles de habitantes (h) por hectárea (Ha)

FUENTE: J. SILVA HERZOG FLORES, Asentamientos Humanos, urbanismo, y vivienda, México, Ed. Porrúa, 1977. p. 263.



esos que ejemplifican un problema general del Distrito Federal y -- del país, ya que el crecimiento de la Ciudad de México se fincó so bre terrenos de origen ejidal y comunal.

Se da la paradoja en el crecimiento de las ciudades de que los cam pesinos invasores, se convierten en invadidos sin moverse de su si tío, la ciudad llega y los transforma. Ejidatorios que abandonan sus parcelas llegan a las ciudades y ocupan ilegalmente otros te rrenos ejidales.

La mayor parte de las ciudades ha crecido sobre terrenos ejidales y comunales, por lo cual la población implicada en el crecimiento de éstas ha tenido que enfrentarse y competir por el mismo espacio con sectores campesinos beneficiados por el reparto agrario.

La ocupación de tierras ejidales y comunales en la capital del -- país ha tenido un desarrollo muy peculiar; en primer lugar han ser vido principalmente para la consolidación de colonias, en segundo lugar se han realizado a través de un proceso de invasión-expropi a ción-regularización. Esto quiere decir, que la historia de la ex pansión urbana está ligada al proceso de regularización de terre nos ocupados ilegalmente. Para muestra bástenos los siguientes da tos.

En los ejidos de Culhuacán se construyeron 12 unidades habitaciona les por el Infonavit, a pesar de que los terrenos no están regula rizados; y de las constantes denuncias de los ejidatarios ante la Secretaría de la Reforma Agraria y el Departamento del Distrito Fe deral, por despojo, invasión y fraudes, las cuales nunca fueron -

atendidas. (60)

En la Delegación Tlalpan se pretende expropiar 90 hectáreas para -  
terminar con la irregularidad de la tenencia de la tierra de 16 co-  
lonias de las zonas del ajusco. (61)

En la Gustavo A. Madero "El regente capitalino Manuel Camacho So-  
lís entregó mil 30 escrituras a colonos del Valle de Cuauhtepac, en  
la Delegación Gustavo A. Madero, de tierras que fueron expropiadas  
y pagadas a ejidatarios" (62). Así mismo se dieron 432 escrituras  
del ex-ejido de Santa María Aztahuacán en la Delegación Iztapalapa.

En la Delegación Magdalena Contreras, el Presidente Carlos Salinas  
de Gortari, decretó la expropiación del ejido de San Bernabe Ocote-  
pec de 342 hectáreas, donde están asentadas irregularmente las co-  
lonias del Cerro del Judío y El Tanque; por dicha expropiación la  
SRA pagará 258 millones de pesos. (63)

En resumen, los terrenos irregulares del Distrito Federal son apro-  
ximadamente 500 mil, habitados por alrededor de 3 millones de per-  
sonas. Según la Comisión para la Regularización de la Tenencia de  
la Tierra (CORETT), las delegaciones con mayor incidencia de este  
problema son las delegaciones: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Alva-  
ro Obregón y Tlalpan. Donde la primera tiene el 50% de predios --

- 
- (60) *Vid.* Periódico *La Jornada*, Lunes 30 de octubre de 1989, p.27.  
(61) *Vid.* Periódico *La Jornada*, Viernes 14 de abril de 1989, p. 16.  
(62) *Vid.* Periódico *La Jornada*, Viernes 23 de Noviembre de 1990, p. 21.  
(63) *Vid.* Periódico *La Jornada*, Viernes 21 de julio de 1989, p.  
5.

irregulares de todo el D. F. (Véase cuadro 6).

CUADRO 6

## SITUACION DE LOS EJIDOS DEL D.F. EN 1972.

Delegación	Dotación original (hectáreas)	Superficie ocupada por asentamientos irregulares	%
Gustavo A. Madero	1 515	923	60
Villa A. Obregón	180	107	59
Iztapalapa	3 344	1 738	51
Azcapotzalco	691	187	27
Magdalena Contreras	4 105	878	21
Coyoacán	212	34	16
Tláhuac	4 802	757	15
Tlalpan	3 165	245	7
Cuajimalpa	277	10	3

FUENTE: González Casanova Pablo y Florescano Enrique. México Hoy. p. 163.

Esa irregularidad en la propiedad de la tenencia de la tierra se da también en la periferia del D.F., por ejemplo, en Ecatepec un 60% de sus 263 colonias son irregulares y carecen de todos los servicios públicos. Muchos de estos predios han surgido a través de invasiones y fraudes en zonas ejidales y comunales. (64).

Decíamos, entonces, que el proceso de ocupación en el D. F. se ha

(64) Vid. Periódico *El Universal*, Martes 5 de septiembre de 1989. p. 3.

dado a través del proceso invasión-expropiación-regularización, -- procedimiento que no es nuevo; entre 1938 y 1939 sobre terrenos invadidos se crearon 8 colonias en cerca de un millón y medio de metros cuadrados, que fueron incorporados al proceso de urbanización. La regularización, también, ha sido utilizada políticamente por el Estado como una forma de selección urbana, ya que durante 1938 y - 1940 se legalizaron colonias ubicadas al norte de la ciudad, mientras otras se declaraban ilegales, desalojando a los ocupantes de terrenos al poniente y al sur.

El reconocimiento de la propiedad invadida y la dotación de servicios a las nuevas colonias ha sido utilizada en muchas ocasiones - por partidos políticos para ser reconocidos por los habitantes de dichas colonias, por supuesto con el apoyo gubernamental.

Por lo que el Estado ha tenido el derecho de declarar ilegal o legal una ocupación de terrenos, al igual que lo hacen con la dotación de ejidos; confundiendo ya las fronteras urbano-ejidales.

El problema de la irregularidad de la tierra en el D. F. era ya -- tan agudo que en 1971 y 1976 el Estado facultó a varios organismos para resolver el problema: El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), el Fideicomiso de Desarrollo Urbano (FIDEURBE), y la Procuraduría de Colonias Populares y la Dirección de Ambientación Popular, ambas del D.D.F. Sin embargo el problema de regularización nunca se definió ni planeó claramente; se habló de diferente número de colonias irregulares, surgiendo muchos conflictos y poco avance, por lo que no es de extrañarse que



al poco tiempo de formadas muchas de estas instituciones desaparecieron.

Cabría preguntarse, entonces, por qué ese proceso no fue fácil de resolver. En primer lugar las negociaciones de regularización son muy complejas, hay que conciliar los intereses de los ejidatarios, poseionarios y adjudicatarios; lo que implica derecho de uso, posesión y arrendamiento; además, de que se negocia con un bien que en el mercado comercial tiene un alto valor potencial.

En segundo lugar los ocupantes se niegan a regularizar por temor a que cuando esos terrenos pasen a manos de particulares el valor de la tierra aumente de precio, quedando en muchos casos fuera de su alcance económico.

Tercero, cuando los proyectos de regularización se hicieron acompañar de proyectos de urbanización, lo que en su mayoría sucede, y construcción de vivienda, el valor del terreno aumenta mucho más, por lo que en muchos casos las familias no pudieron permanecer en ellos. De manera que pobladores con menos recursos quedaron automáticamente desposeídos, ocasionando que buscaran nuevos asentamientos irregulares.

Por último, los organismos estatales encargados de resolver el problema nunca actuaron de manera coordinada, lo que llevó a su desaparición en muy poco tiempo.

A manera de conclusión diremos, entonces, que una de las causas de la extinción del ejido en el D. F. es la urbanización, ya que ésta trajo consigo una demanda cada vez mayor de tierra sobre todo para dar cabida a la sobrepoblación, producto del crecimiento natural y

de la inmigración del campesino. Si a eso le aunamos la falta total de planeación y previsión urbana, el ejido, con su forma de tenencia legal muy frágil, sin los recursos económicos indispensables, ni las condiciones sociales, económicas y ecológicas propias su existencia será ya cuestión de pocos años al no cumplir con su función.

Los organismos gubernamentales cuya ocupación es regularizar la tierra en el Distrito Federal han cumplido un papel definitivo en la desaparición de los ejidos en la ciudad, razón por la cual analizaremos el tema en el capítulo cinco de nuestra investigación.

## CAPITULO V

### INSTITUCIONES QUE REGULAN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL

## CAPITULO V

### INSTITUCIONES QUE REGULAN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL

El uso de la tierra como hemos visto en el capítulo anterior se ha modificado de ejidal y comunal a urbano; por medio de mecanismos legales como son la expropiación y la regularización; y por otro lado por medios no legales como: invasiones, ventas o rentas ilegal de terrenos a los sectores populares y apropiación ilegal por parte de empresas fraccionadoras e inmobiliarias principalmente. Problema que se ha suscitado primordialmente en el D. F., por lo que éste se ha visto en la necesidad de crear los medios que permitan una solución viable.

Entre las soluciones que se han planteado encontramos a las de tipo legal y a las de tipo administrativo que por supuesto trabajan de manera interrelacionada. El primer tipo lo describiremos en el primer apartado del capítulo; en tanto que las de tipo administrativo en el segundo apartado.

#### 5.1 LA EXPROPIACION Y LA REGULARIZACION

La legalización del uso del suelo, no sólo en México, sino en todos los países, es de primordial importancia, porque es alrededor de ésta que se fincarán los recursos económicos, humanos y socia-

les del país. Además,

En todos los países urbanizados y, especialmente en -- los países de rápido proceso de urbanización, el control público de la demanda, uso y tenencia del suelo urbano constituye la base fundamental de cualquier intento de solución a los múltiples problemas de sus ciudades que sea socialmente justo, y económicamente factible y ambientalmente agradable y sano. (65)

Con relación a la expropiación, entre 1938 y 1976, la superficie -- de la tierra ejidal obtenida por este medio, en el área metropolitana de la Ciudad de México, cubrió más del 60% de este tipo de -- propiedad ocupada por la mancha urbana. Si comparamos estos datos con los relativos a la parte de terrenos transformados a usos que no son de utilidad pública o interés social podemos concluir que -- la parte de las expropiaciones ha servido para utilizar terrenos -- ejidales en beneficio del capital o para el consumo de sectores -- privilegiados. Esto se explica tanto por su utilización por parte del capital industrial, como por asentamientos para sectores altos y medios; algunas expropiaciones realizadas para regularizar la te -- nencia de la tierra en ejidos ocupados parcialmente en forma ile-- gal, han servido muchas veces, para que el organismo competente im -- plicado venda la parte de ejido expropiado y aún no afectado por -- la ocupación ilegal, en favor de promotores privados que han produ -- cido vivienda para sectores medios y altos, dando lugar a operacio -- nes de especulación; un ejemplo de ello lo tenemos en el Fraccio -- namiento de Cuautitlán Izcalli, los terrenos ejidales se les ad -- judicaron a promotores privados para su venta. En el Derecho Mexi

---

(65) Jesús Silva Herzog Flores, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 258.

cano una de las formas legales más relevantes lo es la expropiación, enmarcada dentro del párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política que dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

(66)

Por su parte, la Ley de Reforma Agraria siguiendo este ordenamiento básico, en su artículo 112 indica: Que los bienes ejidales sólo podrán expropiarse por causa de utilidad pública; la que deberá ser mayor a la utilidad social del ejido; además, en igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

El monto de la indemnización se determinará por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, mediante avalúo que deberá atender el valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final invocado para expropiarlos. La indemnización corresponde al núcleo de población.

Cuando se trata de expropiaciones originadas para la creación o mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes propias de vida, los indemnizados tendrán derecho a recibir adicionalmente dos lotes tipo urbanizados y el equivalente de dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas. También señala que cuando los bienes expropiados se destinan a un fin distinto al señalado en el decreto expropiatorio respectivo, o cuando en un plazo -

---

(66) Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 29.

de cinco años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado en concepto de indemnización.

En materia de expropiaciones de bienes ejidales o comunales, el -- procedimiento se inicia mediante solicitud, por escrito interpuesto ante el C. Secretario de Reforma Agraria, quien comunicará de -- éste al Comisariado del núcleo de población que se pretende afectar. Se recabará la opinión del C. Gobernador del Estado, de la -- Comisión Agraria Mixta y del Banco Oficial con el que esté operando el núcleo correspondiente. Una vez integrado el expediente y -- contenido el avalúo se somete a la consideración del Presidente de la República para su resolución, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y del Periódico Oficial de la entidad en donde se ubiquen los bienes de que se trate.

Contra las resoluciones presidenciales de expropiación por utilidad pública no procede el recurso de amparo.

De esta forma el Estado sigue manteniendo la decisión de cambio de afectación del suelo; de suelo rural a suelo urbano. Por lo que -- se refiere a la regularización de terrenos urbanos, el fenómeno es muy complejo, tanto en sí mismo, como en sus causas y efectos, ya que en México, la regularización de la tenencia de la tierra urbana es un acto jurídico promovido por el Estado, que se ubica en la lógica de valorización de la tierra. El proceso de regularización consiste, generalmente en transferir la propiedad social u original de la tierra a dos instancias sucesivas: a la dependencia pública encargada de la regularización y posteriormente al colono --

ocupante del terreno. Este proceso se refiere a terrenos ejidales o comunales. La transferencia o conversión del derecho de posesión de terrenos en propiedad privada.

Esa doble transferencia de propiedad, hace surgir una nueva renta y su apropiación principalmente por el agente público, quien por su intervención en el proceso (adquisición por un tiempo determinado de la propiedad), reclama una parte de la nueva ganancia inmobiliaria en forma de renta. El tiempo que la dependencia pública retiene la propiedad es variable. La asignación de la tierra en propiedad privada por otra parte, hace surgir una nueva renta que se realiza en el momento en que el terreno ya regularizado se venda y cuya apropiación corresponde al colono. Aunque muchas veces el agente público reclama también una parte de esta renta, principalmente en aquellos casos en que por un tiempo se prohíbe jurídicamente, mediante el derecho del tanto, mismo que consiste en el derecho prioritario de adquirir un terreno ya regularizado, lo ejerce la dependencia pública cuando el colono desee comercializar su lote.

No obstante las elevadas ganancias que reditúa la regularización a favor de sus promotores, que incluye al sector público, en México la regularización de la tenencia de la tierra sigue siendo lenta y reducida, aduciendo la causa del retraso a la cantidad, complejidad y burocratización de los trámites que caracterizan a este proceso.

Sobre todo, la tierra proveniente del régimen ejidal pasa sistemáticamente por un período de irregularidad previamente a su incorporación al desarrollo urbano; y por otra parte, el cambio de régi-



men a través de los mecanismos expropiatorios y de regularización, implica perder su condición de tierra social, para incorporarse a la propiedad privada y consecuentemente al desarrollo urbano, además una enorme complejidad administrativa que incide en el incremento del costo final, independientemente de su costo; los poseedores solicitarán a Corett la regularización y éste a su vez solicitará la expropiación para poder llevar a cabo dicha regularización; siendo el amparo lo que interpondrán los ejidatarios contra el decreto expropiatorio. La insuficiencia de viviendas, derivadas del aumento de la población y el desempleo, agudizan cada vez más la lucha por el espacio, lo que a su vez trae muchas implicaciones jurídicas que merecen una reflexión profunda. Lo jurídico debe contemplar necesariamente la realidad social y política de la República.

México, es un país donde la legalidad en la urbanización popular se ha enfrentado a serios y variados problemas, ya que dicha urbanización ha rebasado los marcos de las leyes aplicables a las diferentes formas en que se presenta el proceso de ocupación y producción del espacio urbano de los sectores mayoritarios, no existiendo en el orden jurídico mexicano un régimen normativo que regule eficientemente este proceso. Hay muchos factores que influyen en la formación de las colonias irregulares populares y entre las muchas formas tenemos: a) Los fraccionamientos privados clandestinos. b) La urbanización de tierras ejidales y comunales, -- siendo esta última, la más importante.

En el régimen jurídico de tierras ejidales y comunales, existen ciertas modalidades particulares entre las que destaca la inalie-

nabilidad, que ha impedido que dichas tierras entren legalmente al mercado, significando ésto en el aspecto urbano que la venta de éstas es declarada nula o inexistente, por lo que en los asentamientos humanos en ellas, sólo se les otorgará a sus pobladores la posesión, pero debido a que los derechos de ejido o comunidad son imprescriptibles, esta posesión que ejerce el colono no es un derecho de propiedad, surgiendo así la ilegalidad de las colonias populares, edificadas en este régimen de tierras. Esto produce una situación muy compleja que se manifiesta en que los agentes que intervienen, ejidatarios y colonos, tienen reconocimiento desigual, en tanto sujetos de derecho, ya que mientras los ejidatarios gozan de una serie de derechos en la legislación agraria, los colonos no gozan de un estatuto jurídico como tales, toda vez que la categoría jurídica poblador o colono es inexistente.

El papel de la tierra en los asentamientos urbanos (es) decisivo y singular. El racismo, la explotación, y el afianzamiento de los privilegios podrían conducir a un control de la tierra contrario a las aspiraciones de los pueblos. (67)

Por eso es innegable la importancia de que los derechos ejidales existan y subsistan, debido a que el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, sólo se puede efectuar mediante la expropiación, como única forma jurídica que puede extinguir dichos derechos.

Mediante la expropiación se va a regular el derecho de propiedad (más no los mecanismos de acceso a ella), sin embargo, la legisla-

---

(67) Jesús Silva Herzog F., et. al., *Op. cit.*, p. 716..

ción mexicana carece de un conjunto de normas idóneas que regulen el proceso de formación de las colonias populares, siguiendo formas de apropiación del espacio, por encima de la lógica de la ley. Como quedó asentado antes, la tierra proveniente del régimen ejidal o comunal pasa sistemáticamente por un período de irregularidad previo a su incorporación al desarrollo urbano, situación que ocasionó que el tratamiento jurídico-administrativo al suelo incorporado de esta manera, represente una dualidad, según se considera: agrario o urbano. Por lo que intervienen legalmente la Ley Federal de Reforma Agraria regulando los regímenes ejidal y comunal; por la otra la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos ordenando y planeando el crecimiento y desarrollo de los centros de población, presentándose muchas veces, situaciones de simultaneidad de atribuciones sobre las mismas áreas jurisdiccionales. Por medio de la expropiación y la regularización, los ejidatarios se ven afectados por los montos reducidos de las indemnizaciones, los largos procesos administrativos para su pago y principalmente por la pérdida del recurso que les brindaba sustento, además de que frecuentemente después de la regularización de la tenencia y una vez detenida la propiedad de un predio, éste es ofertado al mercado libre, incurriendo el beneficiario de la expropiación en un nuevo proceso de irregularidad.

Siendo la regularización un proceso jurídico basado en disposiciones legales que tratan de reparar o enderezar un proceso irregular, en la práctica funciona como un mecanismo legitimador de actos ilegales realizados; es necesario que esto sea reforzado por

disposiciones y mecanismos más efectivos que impidan el origen de la ilegalidad, ya que sabemos que vender y fraccionar al margen de la legalidad existente una tierra de propiedad social y uso agrícola, es considerado un acto de ilegalidad, pero no así la ocupación de la tierra por parte del colono, pues el primero se fundamenta en lucro personal y el segundo en una necesidad social; aunque esto último tratado con muchas reservas, porque como ya he señalado, una vez regularizada la tierra sale al mercado libre obteniéndose también un lucro, mas no en la misma medida como en el caso del fraccionador. Pero ya sea en uno u otro caso se aumenta la acción del paracaidismo y la extinción del ejido por otro, situación mucho más grave y la que más nos preocupa.

Una forma que mayor seguridad jurídica brinda sobre la tenencia de la tierra, es la escritura de propiedad privada, otorgada a través de la regularización, pero este paso no es simple, porque, en primer lugar para acceder a la propiedad privada, el colono tiene que probar ante la dependencia regularizadora su posesión legítima sobre el terreno que ocupa, cuando se presentan los trámites de la regularización, la dependencia oficial aparte de comprobar la presencia física del colono en el lote, no tiene otro criterio que reconocer al posesionario legítimo únicamente por medio de los diversos documentos que le otorgó el promotor, como recibos, planos, etc., también se dan los casos de disputa que implican procesos judiciales, originados por las dobles asignaciones hechas originalmente por el promotor o bien por la venta del terreno regularizado a nuevos ocupantes. Por otro lado, la tierra por sí sola tiene un alto valor comercial; al pasar de propiedad irregular a

propiedad privada su valor en el mercado se vuelve aún más alto; - al ser legalmente legítima su intercambio se presta a mayor especulación, donde intervienen grandes inmobiliarias reduciendo la posibilidad de que sus ocupantes originales con escasos recursos puedan pagar el costo del lote y que tengan que abandonar esa tierra y ocupar otra agudizando el problema del crecimiento anárquico de la ciudad.

Por lo que situación jurídica compleja es la que surge ante la regularización de la tenencia de la tierra; además, porque el régimen ejidal o comunal es un sistema cerrado en sí mismo, es decir, que sólo mediante su desaparición puede darse paso a la urbanización en términos legales; puesto que el régimen agrario está destinado a servir para el cumplimiento de los fines de la reforma agraria con exclusión de cualquier otro.

## 5.2 INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS REGULADORAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La multiplicidad relativa a los problemas de la regularización de la tenencia de la tierra, obligó al Estado a buscar la solución y para ello creó organismos autónomos para hacerles frente.

No sin antes manifestar que en el problema de regularización intervienen otras instituciones que emanan de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por lo que nos referiremos rápidamente a ellos.

La Ley Federal de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial el 26 de mayo de 1976 en su exposición de motivos expresó:

La ordenación y regularización de los asentamientos humanos en los términos de la presente iniciativa, tiende a lograr entre otros propósitos, el desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, al integrar la atención de los centros urbanos en un desarrollo regional que rompa con anacrónicos desequilibrios. (68)

Otros planteamientos de esta ley, es la mención de la necesidad de los habitantes de vivir en un centro de población digno que sólo el proceso de urbanización pueda brindar. Y el que la tierra es recurso esencial de los asentamientos urbanos por lo que su regularización y control público es fundamental para la aplicación de las políticas de los asentamientos humanos.

La ley, en su artículo primero define entre otros objetivos el de: "Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá -- sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios". (69) También, planear, regular y mejorar el crecimiento de los centros de población. Ese mejoramiento, según el artículo 32 se podrá llevar a cabo mediante convenios entre autoridades y propietarios de tierras o por medio de las expropiaciones de predios por causas de utilidad pública.

Esta ley se regulará por los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, mismos que serán ejercidos por los Municipios, Entidades Federativas y la Federación. Para tales efectos se establecerá la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

---

(68) *Ibid.*, p. 473.

(69) *Ibid.*, p. 491.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada el 7 de enero de 1976 en el Diario Oficial, crea la Procuraduría de las Colonias Populares para la defensa y protección de los grupos populares del D. F.: creó también el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE) con el objetivo de integrar los asentamientos humanos no controlados o constituidos irregularmente. Crea, además, aunque no directamente, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra - - - (CORETT) para atender a nivel nacional los problemas específicos de la regularización de zonas ejidales y comunales. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal tiene por objetivo:

Ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques, y las demás que le conflare este ordenamiento.  
(70)

Como podemos observar estas últimas leyes y la de Reforma Agraria tienen atribuciones en la determinación del uso de la tierra, por lo que no resulta extraño que muchas de las funciones se dupliquen, desperdiciando esfuerzos trabajando aisladamente; tampoco resulta extraño que en un solo lote existan dos títulos de propiedad a nombres diferentes.

De las dos últimas instituciones emanadas de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, FIDEURBE y CORETT, solamente sigue -

---

(70) *Ibid.*, p. 513.

en función la segunda; además de que es ella quien directamente se encarga de la regularización de la tenencia de la tierra en México.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra fue creada el 20 de agosto de 1973, "a fin de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones". (71)

El 8 de noviembre de 1974 se reestructura la Comisión como un Organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia; de carácter técnico y social; de esta forma amplía y redefine sus funciones, con las cuales trabaja hasta el momento. - Sus objetivos según este último decreto son: "Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida" (72). Entregar a los núcleos de población ejidal o comunal - la indemnización que por expropiación corresponda. Escriturar a los nuevos propietarios una vez realizada la regularización de la tenencia de la tierra. Y celebrar los convenios con las entidades públicas que procedan sin contravenir las atribuciones de la Secretaría de Reforma Agraria.

Los órganos de la Comisión son: El Consejo de Administración y El Director General. El primero es el órgano supremo y se integra --

---

(71) Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial*, 20 de agosto de 1973, p. 10.

(72) Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial*, 8 de noviembre de 1974, p. 8.



por el Secretario de la Reforma Agraria, por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y diferentes representantes de instituciones gubernamentales de vivienda, como: El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). Este Consejo tiene como función: aprobar el programa nacional anual de actividades, el presupuesto anual de ingresos y egresos de la Comisión, entre otros.

El Director General de la Comisión será nombrado por el Presidente de la República, con las siguientes funciones: Elaborar, ejecutar e informar anualmente el programa nacional anual de actividades. - Promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de terrenos que requieran regularizarse.

La Comisión, además, deberá coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular para determinar en cada caso la superficie correspondiente.

Esta Comisión en 1990 informó que: novecientas hectáreas ejidales - localizadas en la Delegación Gustavo A. Madero fueron expropiadas con el fin de regularizar los asentamientos humanos ubicados en la zona. Dos superficies de terrenos, fueron expropiados, uno en la Delegación Iztapalapa y otro en la Magdalena Contreras. Y que en ese año se entregaron setecientos ochenta y cuatro escrituras, que setecientos cincuenta están para firma y mil quinientas setenta y cinco están en proceso, con lo que se beneficiarán a más de tres -- mil personas. (73)

---

(73) Vid. Revista *Correl Informe*, No. 7, año 2, Septiembre de 1990.

Con esto último podemos observar que la extinción del ejido en el D. F. sigue avanzando y que en pocos años no habrá quedado ya ningún ejido en esta zona. Además, de que el proceso de irregularización que precede a la regularización, a pesar de la legislación y las instituciones administrativas sigue siendo aún larga y difícil. Debido a que los fenómenos sociales se dan más rápidamente que los cambios legales y programas institucionales.

Por lo que debe existir necesariamente una legislación que esté lo más apegada posible a los hechos sociales, sin que permita la existencia del acaparamiento de tierras urbanas y que los beneficiados en primera instancia sean las clases populares. Y que los programas institucionales, además, de realizarse en estrecha relación -- con las otras que tengan función directa o indirecta con las tierras urbanas; deban de tomar en cuenta las reacciones futuras de los fenómenos sociales, como demografía, inmigración, contaminación y necesidad de tierras; para que de esa forma exista un desarrollo armónico del campo y la ciudad.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Arribar a una legislación sobre el ejido acorde con el contexto social de México ha resultado sumamente difícil, solamente bástenos revisar sus antecedentes. Durante la época prehispánica la cuestión del reparto agrario se limitaba a la costumbre; sin ninguna legislación al respecto. En esta época operó el llamado Calpulli, semejante al ejido actual; casi todas las tierras eran poseídas en común, no existía la propiedad privada; hecho -- que fue modificado en la época colonial.

En esa época tuvo origen la legislación mexicana; la cual reguló la propiedad individual o privada, colectiva e intermedia. Surgió aquí por primera vez el concepto de ejido, aunque con características diferentes al actual. También en esta época se dieron grandes acaparamientos de tierras por parte de los españoles, sus descendientes y el clero; lo que orilló al descontento social -- creándose el movimiento de independencia; donde por el lógico desorden social, no se vió nada claro respecto al reparto de la tierra; y a partir de ahí empezaron a dictarse leyes por doquier; -- mientras el pueblo empezó a perder cada vez más sus tierras; hasta desaparecer completamente las tierras comunales en la época de la reforma creando a los grandes terratenientes de principios del siglo XX. Y no es sino hasta la gestación del movimiento revolucionario de 1910 cuando se habla nuevamente de tierras poseídas en común. Quedando definitivamente asentado en 1917, en el Artículo 27 de -

la Constitución Política, tres tipos de propiedad agraria: El ejido, la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

SEGUNDA.- En 1971 se publica la Ley Federal de Reforma Agraria, - la cual recoge todas las normas legales que hasta el momento existían para regular la cuestión agraria, de 1920 a 1971 se dieron -- aproximadamente once leyes, decretos y códigos sobre la materia; y sin embargo a la fecha la Ley Federal de Reforma Agraria es ya incongruente con la realidad social que vive la propiedad agraria mexicana.

TERCERA.- Actualmente la Ley Federal de Reforma Agraria marca - tres tipos de propiedad agraria: La pequeña propiedad, la propiedad comunal y la propiedad ejidal. Esta última es, hoy por hoy, el eje de la política agraria mexicana y tema central de la ya mencionada Ley. Existen, según se marca legalmente, tres tipos de ejido según su constitución, que son: Ampliación, Restitución y Nueva Creación. El régimen de propiedad que el ejidatario disfrutará es con carácter de poseedor y por lo tanto el ejido será inembargable, imprescriptible, inalienable e intransferible. Sobre él pueden -- constituirse los bienes ejidales denominados zona urbana, parcela escolar y la unidad agrícola industrial de la mujer.

CUARTA.- El ejido atraviesa desde la década de los 60's por una aguda crisis económica, la cual fue provocada por una descapitalización al sector agrícola, para favorecer ampliamente al industrial y luego al comercial y por último al turístico. Esa política económica dio como resultado en un corto tiempo una sobreexplotación del campo, producción insuficiente para solventar costos de

explotación, bajos precios de garantía en los productos, mano de obra campesina mal pagada; insuficiencia de créditos, técnica y maquinaria adecuada; la política crediticia apoya abiertamente a los ganaderos y agricultores particulares, en vez de hacerlo con los ejidatarios y comuneros; lo que ha llevado a que el campo, particularmente el ejido, sea abandonado por no resultar redituable y que grandes cantidades de campesinos emigren del campo a la ciudad. El Estado, al no apoyar económicamente al campo, ha propiciado que poco a poco el ejido vaya desapareciendo.

QUINTA.- El fenómeno social de la urbanización ha llevado, también, a la extinción del ejido en el Distrito Federal. La política de desarrollo del Estado permitió que en el D. F. se centralizara la industria, el comercio, la administración pública y los servicios, lo que ha ido requiriendo cada vez más espacio para su expansión, debido a la enorme concentración humana que en ella se ha venido presentando desde los años 60's. El ejido es el que resultó más vulnerable a esa expansión; el cual ha venido siendo expropiado por causa de utilidad pública, y utilizado para otros fines como: vivienda, comercio e industrias, principalmente.

SEXTA.- Ese acelerado crecimiento urbano, sin planificación alguna propició que muchos de los terrenos ocupados, principalmente para vivienda, quedaran irregulares, obligando al Estado a tomar medidas para regularizar a través de la expropiación. El fenómeno de la tenencia de la tierra en el D. F. se dió de forma inversa, es decir: invasión - expropiación - regularización; en vez de expropiación - regularización - ocupación. La solución al problema

de irregularidad de la tenencia de la tierra, provocado por el acelerado índice de urbanización se ha planteado legalmente a través de la expropiación y regularización; y administrativamente por medio de instituciones como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Lo que de ninguna manera ha detenido, sino al contrario, la extinción del ejido en el D. F.

SEPTIMA.- El problema de la tenencia de la tierra en el D.F., específicamente del ejido, no es fácil de resolver, en virtud de que la tierra por su cada vez más alto costo en el mercado intervienen muchos intereses; sin embargo nosotros nos inclinamos por una solución que permita un mejor reparto de tierra; el ejido, es sin duda una de estas formas y por lo tanto para su subsistencia es necesario que se revitalice económicamente, aumentando el gasto público a este rubro, apoyando con créditos, tecnología y asesoría técnica al ejidatario. En las zonas urbanas es necesario que se dicten estrategias globales de asentamientos urbanos, que las normas legales cambien expeditamente para ir acorde con la realidad social y se descentralice el poder político a los Estados y Municipios. Y que no se siga expropiando y regularizando sin ningún programa específico.

OCTAVA.- La propiedad de la tierra en México ha sido sin lugar a dudas escenario de numerosos acontecimientos históricos, entre ellos la Revolución Mexicana; dado que la propiedad de la tierra ha permitido grandes privilegios, por lo que es importante que se mantenga un estricto control del uso y tenencia de la tierra por parte del Estado. El cambio de la utilización de la tierra, de agrícola a urbana, deberá estar sometida a un auténtico interés y beneficio social.

## BIBLIOGRAFIA

- Anda Gutiérrez Cuahtémoc. *México y sus problemas socioeconómicos*. Tomo I, 2a. ed., México, I.P.N., 1981, 217 p.
- Bataillon Claude. *La ciudad y el campo en el México Central*. 2a. ed., México, Siglo XXI, 1978, 343 p.
- Chávez Padrón Martha. *El Derecho Agrario en México*. 9na. ed., México, Porrúa, 1988, 481 p.
- González Casanova Pablo y Florescano Enrique (Coordinadores). *México Hoy*. 10va. ed., México, Siglo XXI, 1980, 419 p.
- González Hinojosa, Manuel. *Derecho Agrario*. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano. México, JUS, 1975, 276 p.
- Hansen Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. 16a. ed., México, SIGLO XXI, 1986, 339 p.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Estadísticas Históricas de México*. Tomo I y II, México, INEGI, -- 1985, 864 p.
- \_\_\_\_\_. *Agenda estadística 1989*. México, INEGI, 1990, 256 p.
- López Gallo, Manuel. *Economía y política en la historia de México*. 15a. ed., México, El Caballito, 1978, 608 p.
- López Rosado, Diego. *Problemas económicos de México*. 16a. ed., México, UNAM, 1984, 405 p.
- Mendieta y Núñez Lucio. *El problema agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria*. 22a. ed., México, Porrúa, 1989, 667 p.
- Silva Herzog F, et. al. *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*. México, Porrúa, 1977, 788 p.
- Unikel Luis. *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*. 2a. ed., México, El Colegio de México, 1978, 476 p.

## LEYES

Estados Unidos Mexicanos. *Ley Federal de La Reforma Agraria*. 35a. ed., México, Porrúa, 1990, 757 p.

\_\_\_\_\_. *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*. México, Instituto Federal Electoral, 1990, 188 p.

## HEMEROGRAFIA

Becerra Acosta Manuel. *Uno Más Uno*. Publicación diaria, México, D. F., 1989.

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. *Revista CORETT Informa*. No. 7, año 2, septiembre de 1990.

Payón Vélver Carlos. *La Jornada*. Publicación Diaria, México, D. F. 1989.

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial*. Publicación diaria, México, D. F.