



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

ANALISIS JURIDICO DE LA REGULARIZACION
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MIGUEL ANGEL GARDEA GUTIERREZ

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:

MARIO E IRENE CON MI MAS ETERNO AGRADECIMIENTO
Y PROFUNDO RESPETO, YA QUE EN TODO MOMENTO ME
BRINDARON TODO SU APOYO, CONFIANZA Y CARIÑO.

CON GRAN AMOR PARA MI ABUELA,
POR LA TERNURA QUE SIEMPRE ME OFRECIO
Y POR SUPUESTO SUS CONSEJOS.

A MI QUERIDO HERMANO MARIO:

COMPADRE Y COMPAÑERO DE TODA MI VIDA.

CON GRAN CARÍÑO A MIS HERMANOS:

MA. ANTONIETA

HECTOR ARAMIS

JORGE MARIO

VICTOR MANUEL

LUIS GERARDO

AL PERIODISTA ERNESTO JULIO TEISSIER FLORES:

QUIEN CON SUS CONSEJOS, ME HIZO ENTENDER QUE
TODO SE LOGRA CON HONRADEZ, TENACIDAD, ESFUERZO
Y ESTO SERA UNA NORMA QUE SEGUIRE DURANTE TODA MI
VIDA.

CON GRAN RECONOCIMIENTO AL LIC.
GUILLERMO A. PERABELES GARZA:

POR SU GRAN APOYO BRINDADO EN MIS
PRIMEROS PASOS DE MI DIFICIL CARRERA
PROFESIONAL Y ABIERTA AMISTAD.

CON GRAN RECONOCIMIENTO A MI MAESTRO Y PADRINO DE GENERACION,
LIC. JESUS R. DAVILA NARRO:

POR MOSTRARME CON SU EJEMPLO EL CAMINO DE LA RECTITUD.

HAGO PRESENTE MI RECONOCIMIENTO AL LIC.
MISAEEL CORTINA CORTINA:

POR SU GRAN LABOR DE ASESORIA Y DIRECCION
EN ESTE TRABAJO.

AL LIC. FRANCISCO AYALA CORONA:
POR SU APOYO Y CONSEJOS DURANTE
MI ESTANCIA EN CHETUMAL Q, ROO.

A MIS AMIGOS, COMPAÑEROS, MAESTROS Y
FAMILIARES QUE ME BRINDARON SU APOYO
DUPANTE MI CARRERA PROFESIONAL.

I N D I C E

	Pág.
I. <u>ANTECEDENTES HISTORICOS</u>	
1. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA PRECOLONIAL	1
2. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA COLONIAL	10
3. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA INDEPENDIENTE	32
4. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA	54
II. <u>DIVERSAS FORMAS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA DERIVADAS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL</u>	
1. PROPIEDAD PRIVADA	66
2. PROPIEDAD COMUNAL	77
3. PROPIEDAD EJIDAL	81
4. PROPIEDAD DE LA NACION	91
III. <u>APARICION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.</u>	
1. MOTIVOS	102
2. CARACTERISTICAS	109
3. TIPOS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES	115
4. ACCIONES PREVENTIVAS	120

IV. ANALISIS JURIDICO DE LA TENENCIA IRREGULAR DE LA TIERRA.

- | | |
|---|-----|
| 1. FUNDAMENTO LEGAL | 132 |
| 2. INSTITUCIONES QUE SE ENCARGAN DE REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA DE -- ACUERDO AL DERECHO COMUN | 148 |
| 3. INSTITUCIONES QUE SE ENCARGAN DE REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA A NIVEL FEDERAL. | 156 |

V. CONCLUSIONES.

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

- 1.- ARCHIVO CASASOLA, "Historia Gráfica de la Revolución Mexicana, Ed. Trillas, 1973.
- 2.- BURGO IGNACIO Garantías Individuales, Ed. Porrúa.
- 3.- CASO ANGEL, "Derecho Agrario", México,- Ed. Porrúa. 1950.
- 4.- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ MARTHA, "El Derecho Agrario de México, 3a. Ed. Corregida México, Ed. Porrúa, 1974.
- 5.- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ MARTHA, "El Proceso Social Agrario y sus procedimientos, 2a. - Ed. México, Ed. Porrúa, 1976.
- 6.- DURAN MARCO ANTONIO, "El Agrarismo Mexicano", 2a. Ed., México, Siglo XXI, 1972.
- 7.- EDITORIAL PORRUA, Asentamientos Humanos. Urbanismo y Vivienda. Ed. Porrúa.
- 8.- FABILA MANUEL, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", México.- Talleres de Industrial Gráfica, 1941).
- 9.- LEMUS GARCIA RAUL, Derecho Agrario.
- 10.- MARTINEZ GARZA BERTHA BEATRIZ, "Evolución Legislativa de la Ley Federal de la Reforma Agraria", México, 1975, Textos Universitarios.

- 11.-MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "Introducción al Derecho -- Agrario, México, Porrúa, 1946.
- 12.-MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "El Problema Agrario de México. Ed. Porrúa. Décima Primera Edición.
- 13.-MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "El Sistema Agrario Constitucional", 5a. Edición. México, Porrúa, 1980.
- 14.-MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, "Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario, México, Centro de Investigaciones Agrarias, - 1964.
- 15.-NOBLE GONTRAN, "La Reforma Agraria en México", México, 1949.
- 16.-RICARDO FLORES MAGON, "La Revolución Mexicana", Gribaldo 70, 1970.
- 17.-ROMERO ESPINOZA EMILIO, Reforma Agraria de México.
- 18.-SILVA HERZOG JESUS, Breve Historia de la Revolución Mexicana.

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

La presente tesis tiene como finalidad analizar la problemática de la tenencia de la tierra.

Esta la voy a analizar a través de las diferentes etapas en -- que se ha desarrollado el país.

La titulación de la tierra arrastra problemas desde el descubrimiento de América, ya que originalmente por haber sido considerado nuestro territorio como tierra de conquista, todas -- las apropiaciones fueron caprichosas e irregulares y esta si-- tuación dejó un raigambre que ha producido secuelas posterio-- res de irregularidad y cuyos frutos han sido el latifundismo, -- la improductividad, el paracaidismo, las disputas sangrientas -- por la tenencia de la tierra y en muchos casos la apropiación -- sin derecho, de bienes vacantes, de bienes mostrencos, de bie-- nes destinados a usos religiosos y aún de bienes pertenecien-- tes a la Nación y al Estado; a pesar de lo cual muchas de es-- tas tenencias irregulares se han consolidado legalmente o por lo menos no se ha dilucidado esta irregularidad para regresar-- las cosas al orden legal.

El problema de la propiedad tiene su origen en la época colonial. A raíz de la conquista, por parte de los españoles estos se apoderaron de todas las tierras pertenecientes a los indígenas, creando así el acaparamiento de la propiedad en unas cuantas manos.

Debido a la inconformidad del pueblo, surge el movimiento de Independencia, el cual entre sus objetivos tuvo el de resolver el problema de la tenencia de la tierra. Al término de esta guerra los vencedores quienes fueron los insurgentes, crearon varias leyes con el fin de regular la propiedad en el país, entre estas: Leyes de Colonización, Leyes de Baldíos, Ley de Desamortización, Ley de Nacionalización de los bienes del clero. Estas leyes no tuvieron el resultado esperado, sino por el contrario dieron origen al latifundismo laico y eclesiástico.

A finales del siglo XVIII y principios del XIX el disgusto del pueblo era general, por las consideraciones antes mencionadas; en 1910 surge el movimiento armado revolucionario, el cual entre sus postulados tenía el de repartir la tierra entre las personas que habían sido despojadas de sus propiedades, argumentando que la tierra es de quien la trabaja.

En esta época se crean varias legislaciones agrarias, entre ellas: el Código Agrario y la Ley Federal de Reforma Agraria. En la constitución de 1917 la propiedad se considera ya como una garantía social.

En la actualidad el problema de la tenencia de la tierra ha --
aumentado alarmantemente. Esto se debe a la gran migración -
de personas que del campo se trasladan a las ciudades con el
fin de mejorar su situación económica, ya que en el campo la
vida que llevan no es muy satisfactoria, debido a la falta de
fuentes de trabajo y a la muy raquítica alimentación.

Esta migración campo-ciudad, viene a crear en dichos lugares
problemas muy serios, ya que las ciudades no están capacita--
das ni planeadas para otorgar servicios públicos a todos los
habitantes.

Las personas provenientes de las áreas rurales van a ocasio--
nar problemas de vivienda, transportes, alimentación, agua, -
Etc. Originando el alza de la propiedad inmueble. Estas per-
sonas como en su mayoría son de escasos recursos económicos,
se asientan en los suburbios de las ciudades que tienen un --
gran desarrollo.

Los emigrantes del campo como ya lo hemos mencionado anterior-
mente, son de escasos recursos económicos, y por esta razón -
van a buscar un lugar donde la vivienda sea más barata. Por
lo que se asientan en la mayoría de los casos en ejidos y co-
munidades creando así la venta ilícita de lotes ejidales y co-
munales. Estos asentamientos humanos formados van a ser irre-

gulares, ya que de acuerdo al régimen jurídico ejidal y comunal, la legislación agraria declara inexistentes las ventas, - de las parcelas ejidales y comunales.

Los asentamientos humanos irregulares creados en ejidos y comunidades, son un gran problema debido a que por el régimen jurídico de estos, las autoridades municipales no pueden prestar - servicios públicos, como el de la luz, agua, drenaje, vigilancia, etc., ya que estos habitantes no son causantes de impuestos.

Debido a las consideraciones anteriores, el Gobierno viendo la gran problemática de la tenencia de la tierra, se ha avocado a resolver los problemas de los asentamientos humanos irregulares en los grandes polos de desarrollo. Este lo ha querido solucionar por medio de la creación de organismos públicos, planes de desarrollo urbano tanto a nivel federal como estatal, - para que en un futuro no muy lejano se pueda solucionar el problema de la tenencia de la tierra, ya que es un problema que - actualmente tiene una gran importancia para el desarrollo del país.

CAPITULO PRIMERO

I. ANTECEDENTES HISTORICOS.

1. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA PRECOLONIAL.

En la época prehispánica fueron muchos los pueblos que habitaban la República Mexicana, entre los más importantes se encontraba el Imperio Azteca y el Imperio Maya.

1.1. LA PROPIEDAD AGRARIA EN EL IMPERIO AZTECA.

El Valle de México estaba formado por la triple alianza, integrada por los pueblos, Azteca ó Mexicana, Tepaneca o Alcohua y Texcocano.

Estos pueblos se encontraban situados muy cerca el uno del otro. Razón por la que se confundían en un solo imperio y dominaba la mayor parte del territorio mexicano.

Hay tres teorías que sirven: Para poder conocer mejor la organización político social de los aztecas, que son:

Teoría Clásica. De esta teoría los autores son básicamente -- los conquistadores, quienes consideraban a las instituciones --

aztecas muy similares a las europeas de la edad media, es por eso que mencionaban en sus crónicas, palabras como imperio, nobleza, reyes, emperadores, príncipes, plebe, etc.

Teoría Moderna. O la teoría de Bandelier, ésta teoría consideraba que el pueblo azteca vivía en una etapa prepolítica. Es decir en un estado tribal, donde había una igualdad absoluta, no contaba con castas, clases sociales y sus instituciones políticas se encontraban sin diferencia entre gobernantes y gobernados, viviendo un régimen comunal de sus bienes. También niega la existencia de la cultura, la agricultura, la arquitectura, etc.

Teoría Ecléctica. Esta teoría combina elementos de las dos anteriores, pues considera que el pueblo azteca no se encontraba en una etapa tribal; que no existían instituciones socio-políticas, iguales o similares a las europeas de la Edad Media; y afirma que los aztecas no tenían un régimen comunal de propiedad, ya que sí había gobernantes y gobernados.

El gobierno de los aztecas estaba formado por una monarquía absoluta. Encabezada por el Rey, que era la máxima autoridad, y este podía disponer de sus propiedades sin limitación alguna, tenía poder para transmitir las, total o parcialmente, por donación, enajenación o usufructo. (1)

ORGANIZACION SOCIAL.

En el pueblo azteca existían diversas clases sociales:

- a) El Rey.
- b) Los Sacerdotes.
- c) Los Guerreros.
- d) Los Nobles.
- e) El Pueblo.
- f) Los Esclavos.

El Rey, como ya se dijo anteriormente gozaba de un poder absoluto, el que le permitía dar alguna propiedad a un noble, pero imponiéndole la condición de transmitirlo a sus hijos, o vender la propiedad a la persona que quisiera, más no podría -- transmitirla a los plebeyos, ya que éstos no podían adquirir -- propiedades.

Los Sacerdotes, eran una clase muy importante, ya que provenían de las clases privilegiadas, eran educados para ello y -- efectuaban los sacrificios humanos, con los que se trataba de tener contentos a los dioses, para apaciguar su furia y no sufrir alguna maldición.

Los Guerreros, provenían de familias nobles, se distinguían -- por sus hazañas militares y entre ellos destacaban los caballe

ros águila, los caballeros tigre y los caballeros coyote, que eran una especie de órdenes militares y acostumbraban simbolizarse en los cascos y los trajes que llevaban en los que se notaba la influencia religiosa.

Los Nobles, eran hijos de príncipes, parientes del Rey, y -- tenían una situación muy superior a la demás gente del pueblo. Cuando el Rey los favorecía al darles la tierra, solía imponerles la condición de transmitir la propiedad a sus hijos y éstos a los suyos, formando así grandes mayorazgos. Estos no bles en cambio rendían vasallaje al Rey, le prestaban servicios particulares y cuidaban de sus jardines y de sus palacios al extinguirse la familia real ó la descendencia en línea directa, la propiedad volvía al patrimonio de la corona.

El Pueblo, como su nombre lo dice, era el grueso, la mayoría y estaba formada por mercaderes, artesanos, comerciantes. No tenían ningún derecho sobre la propiedad, no podían adquirir, ni les podían transmitir propiedades, vivían en barrios y no podían cambiar de clase social.

Los Esclavos, esta clase social la componían la gente de los pueblos conquistados en la guerra por los aztecas.(2)

REGIMEN AGRARIO.

Estaba formado por tres clases de propiedad:

- a) Tierras Comunales o de los Pueblos.
- b) Tierras Públicas.
- c) Tierras de los Señores.

Las Tierras Comunales. Pertenecían al pueblo y se dividían - en dos: Callpullalli y Aitlepetlali.

CALLPULLALLI. Eran tribus que se componían de pequeños grupos emparentados entre sí, sujetos a la autoridad del más anciano.

A estas pequeñas tribus o barrios se les denominó "CALLPULLIS" ó "CHINANCIALLI", palabra que significa "BARRIO DE GENTE CONOCIDA" ó "LINAJE ANTIGUA" y a sus tierras se les llamó 'CALLPULLALLI que significa "TIERRAS DEL CALLPULLI". (3)

En el Callpulli la tierra estaba dividida en parcelas llamadas Tlaimilli cuya posesión y dominio útil se otorgaba a la familia del barrio para que la explotara y cada familia tenía derecho a una. El titular tenía derecho de por vida sobre la parcela, no podía venderla, rentarla, ni traspasarla, solo en ca-

so de muerte o sucesión; si el titular moría y no dejaba sucesor, la propiedad volvía al Callpulli; no era permitido que se rentara la parcela; que la dejaran de explotar por espacio de dos años; ó que la abandonara; en caso de que esto sucediera, se le privaba de los derechos que tenía sobre ella. Unicamente se otorgaban parcelas a personas pertenecientes al Callpulli, y exclusivamente a los menores, ancianos o enfermos mentales, les era permitido la tutela para explotar la parcela, sin que éstos perdieran sus derechos.

En la época de Tenochitlala, con objeto de destruir la unidad de los Callpullis, para que así sus integrantes no tuvieran oportunidad de organizarse y llevar a cabo un levantamiento, se mandó que de cada Callpulli saliera un determinado número de personas, y se fueran a vivir a otro Callpulli, de los que a su vez, mandaron igual número de personas con destino al Callpulli de donde habían salido. Debido a este intercambio, los integrantes del Callpulli ya no estuvieran integrados por gente del mismo linaje, sino solo por vecinos. (4)

La nuda propiedad de las tierras del Callpulli pertenecían a las familias que integraban el callpulli.

Las tierras del Callpulli constituían la pequeña propiedad de los indígenas. Cada parcela estaba separada de las otras por -

cercas ya sea de piedras o de magueyes, indicando con ésto que en cada parcela el goce era individual y como se transmitía de generación en generación, se podía equiparar a la propiedad -- privada solo que con la condición de no poder enajenarla.

En conclusión, podemos observar la razón por la que se dice -- que el ejido tiene en el Callpulli a su más remoto antecedente.

ALTEPLETALI. Eran tierras que se explotaban comunalm ente por los miembros de los pueblos o callpullis; carecían de cercas, - los productos que se derivaban de su explotación se destinaban a sufragar los gastos públicos del pueblo, así como para pagar tributo.

Tierras Públicas. Estas tierras servían para el sostenimiento del Estado; financiaban la función pública; sostenían al ejército en campaña y sufragaban los gastos del culto. Se daban - en arrendamiento a las personas que lo solicitaban, eran labra das por los habitantes del pueblo a que correspondían o eran - designadas por el monarca para ciertos empleos o cargos públi- cos; el goce de tales tierras correspondía a individuos parti- cularmente designados, pero no la nuda propiedad, que pertene- cía al ejército y la clase sacerdotal. Un ejemplo, es el usu-- fructo sobre algunas tierras que tenían los jueces y magistra- dos para que desempeñaran su cargo con honradez, lucimiento e independenciam; cuando ese magistrado dejaba su puesto, la --

tierra que tenía éste pasaba a poder del magistrado que lo --
 substituye.

Diversas clases de tierras públicas:

TECPANTITLLALLI. Con el producto que sacaban de estas tierras se cubrían los gastos por el cuidado de los palacios.

TLATOCALLALI. Los productos eran para satisfacer el tlatocan o consejo de gobierno.

Sostener gastos de guerra.

TLEOTALPAN. Sostenían la función religiosa.

Tierras de los Señores. Estas tierras las otorgaba el Rey como una forma de compensar sus servicios. El Rey podía disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitirles por donación, enajenarlas o darlas en usufructo a quien mejor le pareciera.

Estas tierras estaban compuestas por dos clases:

PILLALLI. Dadas a los Pipiltzin, éstos eran hijos, nietos y --
 bisnietos de los tlatoques o señores supremos del callpulli.

TECPILLALLI. Dados a los servidores de los palacios. (5)

1.2. LA PROPIEDAD AGRARIA EN EL IMPERIO MAYA.

A semejanza de los demás pueblos sedentarios del México Prehis

ánico, los mayas tenían un régimen de propiedad comunal, no -
solo en lo relativo a la nuda propiedad, sino también al apro-
vechamiento de la tierra. Esta institución comunal se debía -
a las condiciones agrícolas especiales de la península, como -
son la aridez de los suelos, la carencia de ríos y la irregu-
lar lluvia, por lo que no podían cultivar más de dos años una
misma faja de tierra.

En el pueblo maya, privado de minas, la tierra era la princi-
pal fuente de sustento para el pueblo, no existía propiedad --
privada, solo se conservaba el derecho de poseer las tierras.
El primer ocupante en una parcela, explotaba ésta hasta que se
recogía la cosecha, para después dirigirse a otro lugar y se-
guir cosechando; la tierra que ya había sido cultivada no la -
podían utilizar inmediatamente, sino hasta que recobrará sus -
condiciones necesarias. (6)

Hay algunos otros historiadores que afirmaban que la propiedad
comunal de los mayas no debía ser tan general, puesto que ha-
bía leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sis-
tema más perfecto de propiedad. También dicen que si la socie-
dad estaba dividida en clases como la nobleza, el sacerdocio,-

los tributarios y los esclavos, cada clase tenía su propiedad de acuerdo a ella, entonces no había una propiedad comunal -- perfecta. (7)

2. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA COLONIAL.

La propiedad agraria en la época de la Colonia. Los españoles se apoderaron del territorio de la Nueva España mediante las armas; con lo cual siguió la costumbre de que los pueblos fuertes dominaran a los débiles, fundando esa conquista en las tres bulas de Alejandro VI, emitidas la primera el 3 de mayo de 1493 y las otras dos el 4 de mayo de 1493, estas bulas las realizó el Papa Alejandro VI, en las cuales intervino en calidad de árbitro, para poder dirimir las controversias que se suscitaron entre España y Portugal por detentar la propiedad de las tierras descubiertas.

En esta época la conquista tenía aceptación cuando se empleaba contra los pueblos infieles a los Reyes Católicos. (8)

Muchos escritores de la época aseguraban que el Papa tenía la representación de Dios en la tierra y como tal es el dueño de todo el mundo y que por lo tanto al Papa correspondía la dis-

tribución de los dominios territoriales. Solórzano decía que poner en duda esta opinión es querer dudar de la grandeza del Vice-Dios en la tierra.

Los teólogos más diestros y varios escritores afirmaban que el Papa solo concedió a los Reyes Católicos la facultad de -- cuidar, proteger a los indios y que fungieran como sus tuto-- res o cuidadores para que se les enseñara la Religión Católi-- ca. También había otros escritores que afirmaron que las bu-- las daban a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y plena jurisdicción sobre los territorios de la Nueva España y tam-- bién sobre sus habitantes. (9)

El valor jurídico de las bulas puede ser considerable, aunque no determinante por las siguientes razones:

- Por la época de religiosidad en que se vivía.
- Por el reconocimiento público que de ellos se hicieran, -- ya que el reconocimiento es fuente del mismo.
- Porque jurídicamente se reconoce valor a la resolución -- dictada por un tercero en calidad de árbitro, caso que se dio en las Bulas.
- Porque cuando los conquistadores leían las cartas de some-- timiento antes de iniciar la conquista de los pueblos del Nuevo Continente, los conminaban no solo al poder político de los Reyes Católicos sino también al Religioso.

A raíz del descubrimiento del Nuevo Continente, se formaron 3 corrientes:

a) Escuela Racionalista. Creada por Juan Inés de Sepúlveda, éste afirmaba que los indios formaban una raza inferior con respecto a la raza europea, los creían incapaces, atrasados, ignorantes, que se encontraban todavía en estado de barbarie, por lo que basándose en eso, ellos justificaban su conquista para poder hacerlos más inteligentes y para que se integraran a la fé católica.

b) Escuela Fideista. Esta fue creada por Fray Bartolomé de las Casas, este religioso estuvo siempre a favor de los indios de la Nueva España, él sostenía que los indios estaban en igualdad con los españoles; argumentaba la necesidad de proteger a los indios de todos los abusos que cometían los españoles; siempre propuso la libertad absoluta para los indígenas; que les fueran devueltas sus tierras que arbitrariamente les habían quitado; siempre estuvo en contra de las encomiendas, ya que él afirmaba que los indios por sí solos podían subsistir sin que existiera una persona que los guiara y los cuidara.

c) Escuela de Derecho Natural. Su creador fue Francisco de Victoria, quien se basó en los siguientes puntos para legalizar la conquista:

Afirmaba que los cristianos tenían el derecho de predicar, pero que si los indígenas se oponían por la fuerza a que los convirtieran a la religión católica, entonces los españoles les podían declarar la guerra, pero si en cambio los indígenas -- aceptaban la religión católica pacíficamente, los españoles no debían hacerles la guerra; decía que los indios no eran del todo dementes, pero que no los creía aptos para poder formar y gobernar un pueblo.

Otra de sus ideas era el que si dos pueblos indígenas luchaban entre sí y uno de estos le pedía ayuda a los españoles para -- que los apoyaran a ganar la guerra, entonces los españoles tenían derecho a repartir los frutos de la victoria con el pueblo que les había pedido ayuda.

Afirmaba que las tierras de los indios no carecían de dueño -- por lo que ni por derecho natural, o divino del Rey, podían -- adueñarse de ellas, ya que los indígenas eran los verdaderos -- dueños de sus territorios. (10)

2.1. FUNDAMENTOS LEGALES QUE EMPLEABAN LOS ESPAÑOLES PARA JUSTIFICAR SU DERECHO DE PROPIEDAD.

Es evidente que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del Continente descubierto, así pues los documentos jurídicos no tenían ningún valor; entre los fundamentos legales que uti-

lizaron para la conquista, fueron:

- a) El Derecho de Conquista. Era en aquellos años un principio de derecho público y de derecho de gentes. Por lo que respecta a los pueblos católicos la conquista de los pueblos --ateos era legítima; desde San Agustín se consideraba el cautiverio del enemigo de guerra como práctica piadosa, porque según el derecho de guerra el vencedor podía matar al vencido, y en cambio le perdonaba la vida para esclavizarlo.

- b) Derecho de Occupatio. Es una institución de derecho de gentes que se hace valer cuando una persona que ocupa con el ánimo de dueño una cosa, que no tiene dueño alguno, la adquiere en calidad de dueño por ese solo hecho.

- c) Derecho de Primeros Ocupantes. Este derecho solo se podía ejercitar en tierras que no estuvieran pobladas.

- d) Derecho de Prescripción. Es una institución de derecho civil y de derecho de gentes. Este derecho afirma que el que ejerce sobre una cosa un poder de hecho aún cuando no exista título de propietario, pero que ejerce ese derecho personal de manera pacífica, continua, pública y que los habitantes hayan reconocido la estabilidad y la necesidad de un nuevo orden de cosas, deberá admitirse que la cosa sea legalizada a su favor.

Moreno Lara acepta este título de propiedad sobre la Nueva España, diciendo que según las ideas modernas recibieron la sanción del tiempo y se vieron protegidos por una posesión no -- interrumpida en el transcurso de tres siglos.

Estos derechos representan la justificación jurídica, sin --- embargo en esta época, dado el aspecto religioso, del pueblo español, las Bulas de Alejandro VI, fueron el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de indios por -- las fuerzas reales de España, ya que éstos no conquistaban las tierras descubiertas sino que tomaban posesión de ellas en nombre de los Reyes de España. (11)

2.2. PATRIMONIOS EN LOS CUALES FUERON INCORPORADAS LAS -- PROPIEDADES DE LA NUEVA ESPAÑA.

Algunos autores consideran que toda la América correspondía a la propiedad privada de los Reyes Católicos.

Gregorio López, divide en tres partes el patrimonio de la Nueva España.

a) Patrimonio de la Corona. Este patrimonio estaba formado por propiedades, rentas y derechos que se destinaban para su--fragar los gastos de administración, orden y defensa del reino.

b) Real Patrimonio. Este patrimonio pertenecía a la casa -- real y estaba constituido por el conjunto de bienes destinados a subvenir o a sufragar las necesidades personales de la casa real y para emprender nuevas guerras y conquistas.

c) Patrimonio Privado del Rey. Este patrimonio estaba inte-- grado por bienes que el Rey poseía, como persona privada antes y después de su investidura como tal, como son: herencias, legados, donaciones, etc.

De acuerdo a la ideología reinante en esa época, consideraban a las propiedades de la Nueva España dentro del patrimonio privado del Rey, ya que dicho descubrimiento se había realizado -- con fondos de los Reyes Católicos. Pero aunque la conquista -- se haya realizado con fondos de particulares, ese descubrimiento no se puede considerar como un hecho del orden privado, sino como un hecho de orden público, ya que los reyes no actuaron en la conquista como particulares sino como gobernantes. (12)

2.3. REPARTO DE TIERRAS EN LA NUEVA ESPAÑA.

De acuerdo a la experiencia de repartir tierras y hombres en -- la isla llamada Española y los resultados habían sido terri--- bles; es por éso que los Reyes Españoles quisieron evitar tal sistema para la Nueva España, manifestando el deseo de conti-- nuar hasta donde fuera posible las instituciones indígenas, --

pero como la conquista de la Nueva España se llevó a cabo, con fondos particulares de cada persona. El Estado no tenía suficiente poder económico, ni un ejército especial para poder conquistar América, se efectuó la repartición de las tierras en la Nueva España.

El 18 de junio y 9 de agosto de 1513, Fernando V., dictó en Valladolid, la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad que rigió a los españoles en los siguientes términos que son claves para explicarnos la estructura territorial y agrícola de la época colonial.

Los Reyes Católicos decían: que para que todos los españoles se arriesgaran a ir a conquistar la poblada Nueva España y pudieran vivir comodamente les otorgarían: casas, tierras, caballerías, peonías; de acuerdo a su categoría. (13)

2.4. TIPOS DE PROPIEDAD EN LA NUEVA ESPAÑA.

En la época de la Colonia, existieron tres tipos de propiedad:

- a) Propiedad de los Españoles.
- b) Propiedad Eclesiástica.
- c) Propiedad de los Indígenas.

Propiedad de los Españoles. Se compuso primeramente por todos los pueblos que ya estaban habitados por los indígenas, posteriormente, los criollos se aventuraron a colonizar territorios que no habían sido poblados. Durante esta época existía la propiedad individual y propiedad comunal. Dentro de la propiedad individual se encontraban: mercedes, caballerías, peonías, suertes, compra-venta, confirmación, prescripción, composición.

- Mercedes. Eran los repartos de tierras para sembrar que otorgaban los Reyes de España a todos los españoles que vinieran a colonizar la Nueva España como remuneración de servicios prestados a la corona. Estas mercedes se daban al principio en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad de residencia y de labranza y una vez cumplidos estos requisitos se debían confirmar ante el Rey, pero tenían los inconvenientes de la distancia, lo costoso y lo dilatado, por lo que posteriormente, el reparto podía ser confirmado en la Nueva España por la Junta Superior de Hacienda.

A los repartos hechos en virtud de esta Ley, se les dió el nombre de mercedadas porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmados por una disposición real que se llamaba Merced. (14)

- Caballerías. Era una medida de tierra; se le otorgaba, a un soldado de caballería, ésta medida tenía una extensión de 42-79-53 ha.

- Peonía. Era una medida de tierra que se le daba en merced a los soldados de infantería por sus servicios en la conquista. Este equivalía a la quinta parte de una caballería.

- Suertes. Era un solar destinado para la labranza, se le otorgaba a cada colono de una capitulación. Tenía una superficie de 10-69-88 ha.

- Compra-venta. Esta es una institución creada por el derecho civil, mediante la cual muchas tierras de la Nueva España estaban en poder de la Corona Real y pasaban a manos de particulares efectuando la compra de dichos terrenos.

- Confirmación. Este era un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de la tierra en favor de alguien que poseía una propiedad; pero que carecía de título o tenía un título pero no estaba correctamente elaborado.

- Prescripción. La prescripción positiva de las tierras en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas. Estas eran aquellas que no habían salido del patrimonio del rey.

- Composición. Mediante esta institución, una persona que se encontraba en posesión de tierras en mayor cantidad de los que amparaba su título por más de diez años, podía adquirir esa propiedad que no se incluía en el título mediante un pago moderado a la Corona.

Propiedad de Tipo Comunal.

Estas propiedades se dividían en cinco:

- Ejido.
- Dehesa.
- Propio.
- Tierras de común repartimiento.
- Montes, pastos y aguas.

Ejido. El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, en donde no se planta, ni se labra y pertenece a la comunidad del pueblo; se creó con carácter comunal e inajenable.

Dehesa. En España se consideraba, como el lugar donde llevar a pastar al ganado, fue una institución creada para el ejido, con el paso del tiempo, esta institución fue confundiéndose con el ejido, debido a la poca importancia que le daban los españoles a la propiedad comunal, hasta que solo quedó la figura del ejido.

Propio. Esta institución era de origen español, pero tiene mucha semejanza con la institución azteca del Altiepetlalli, ya que los productos de ambas eran destinados para sufragar gastos y dar atención a los servicios públicos. Los productos eran obtenidos de las rentas que recibían de los particulares.

Tierras de Común Repartimiento. También fueron conocidas con el nombre de tierras de comunidad. Eran tierras comunales pero de goce individual, se sorteaban por los habitantes del pueblo con el fin de cultivarlas. El Ayuntamiento era su autoridad máxima, su extensión era la de una suerte.

Montes, Pastos y Aguas. Estas tierras eran de tipo colectivo y servían para que el ganado de los habitantes del pueblo pudieran pasearse y alimentarse en ellos.

Propiedad Eclesiástica. En la época de la colonia ya dominaba en todos los gobiernos la tendencia a impedir que las sociedades religiosas acrecentaran su patrimonio; por ejemplo - la Real Cédula del 27 de octubre de 1535, la cual decía:

Repártanse las tierras sin exceso entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes, pero no las pueden vender a iglesias, monasterios, ni otra institución eclesiástica, sólo pena de perder sus propiedades sino cumplen esta orden.

Pero el espíritu religioso de esa época impedía que se llevaran a cabo estas prohibiciones.

El clero a pesar de esta prohibición adquirió grandes propiedades en América, y partiendo de una gran miseria llegó a tener muchas

Otra de las causas por las cuales la Iglesia adquirió grandes propiedades fueron las donaciones hechas por particulares para fundaciones piadosas y benéficas.

Otra causa fue que las instituciones eclesiásticas gozaban de varias exenciones en los impuestos y como el clero aumentaba sus bienes raíces, ello significaba gran pérdida para el erario público.

A raíz del acaparamiento de bienes raíces por parte de la - - iglesia, el gobierno se vio obligado a tomar medidas para evitar que el erario público siguiera teniendo pérdidas. Una de estas medidas fue la que tomó el Gobierno de España en 1737 - mediante la cual se ordenó que los bienes de la iglesia ya no siguieran exentos de impuestos y quedarían sujetos al pago de impuestos como las sociedades civiles.

Las guerras sostenidas por Carlos III, Rey de España lo obligaron a emitir vales por lo que su sucesor Carlos IV, para poder

pagar esta deuda dispuso el 19 de septiembre de 1798, la enajenación de los bienes pertenecientes a hospitales, cofradías, - hospicios y casas de expósitos. La ejecución de ésta orden en México produjo un beneficio a España de 10.5 millones de pesos.

Medios por los Cuales la Iglesia Adquirió sus Bienes:

- a) Donaciones.
- b) Limosnas.
- c) Diezmos obligatorios.
- d) Primicias.
- e) Capellanías.
- f) Patronatos.
- g) Memorias.

Capellanías. Estas eran fundaciones que se hacían en favor de una capilla mediante la cual las personas se obligaban a llevar a cabo determinadas celebraciones anuales.

Patronatos. Eran derechos que correspondían a particulares -- para que se encargaran de la construcción de templos, dotándolos del material necesario.

Memorias. Estas eran obras pías mediante las cuales la Iglesia tenía grandes egresos económicos. (15)

Clasificación de la Propiedad Eclesiástica en México.

1o. Se clasificaban desde dos puntos de vista:

- Muebles: Objetos de valor, obras de arte, alhajas, etc.
- Inmuebles: Predios, iglesias, templos, conventos, monasterios.

2o. Se clasificaban también bienes productivos e improductivos:

- Evaluación de la propiedad eclesiástica.
- Humbolt y Queipo. Coincidían que las propiedades de la iglesia, se valorizaban sobre 44 millones de pesos distribuidos entre conventos, cofradías, hospitales, hipotecas de tierra, etc. (16)

Alfonso Toro, afirmó en 1793, que las rentas correspondientes a la Ciudad de México, por parte de la iglesia ascendían a 22 millones de pesos.

Propiedad de los Indígenas. La propiedad de los indígenas sufrió grandes ataques desde que se llevó a cabo la conquista por parte de los españoles.

Los españoles se asentaron en los pueblos indígenas, repartiéndose entre ellos las tierras; primeramente ocuparon las tierras de los Reyes, Príncipes, Guerreros, Nobles Aztecas, debido a - que éstas eran las de mejor calidad.

Así vemos que aunque los Reyes de España legislaron para que se respetaran las propiedades de los indígenas, no se respetaron - éstas.

Los indígenas solo tuvieron propiedades comunales, debido a que los españoles se apoderaron de propiedades de tipo individual.

En las propiedades de los indígenas estaban limitadas sus superficies, en cambio en las de los españoles no tenían ninguna restricción.

La propiedad de los indígenas se dividían en:

- a) Fundo Legal.
- b) Ejidos.
- c) Propios.
- d) Montes, Pastos y Aguas.

Fundo Legal. Era el terreno en donde se asentaba la población y era el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y las viviendas de sus pobladores.

Primeramente la superficie del fundo legal fue de 500 varas de terreno hacía los cuatro vientos, posteriormente se aumentó a 600 varas para que los indios tuvieran una mejor forma de vida. Estas 600 varas se medían a partir de la última casa del pueblo, pero los españoles protestaron por esta orden y quedó comprendida la superficie del fundo legal en 600 varas y contándose se a partir del centro de la población, no así desde la última casa del pueblo.

Instituciones Intermedias.

Las otras instituciones de los indígenas, que son el ejido, -- los propios y montes, pastos y aguas, ya fueron mencionadas sus definiciones anteriormente.

Estas instituciones comprendían tanto propiedades individuales, como propiedades comunales, entre las más importantes estan:

- Capitulaciones.
- Reducción de Indígenas.

Capitulaciones. Esta era una institución, mediante la cual los españoles se comprometían a colonizar un pueblo y en pago de - ésto se les otorgaba una determinada cantidad de dinero.

El territorio que se daba en capitulación se repartía de la -- siguiente manera: Primero se apartaba lo que correspondía a - los solares del pueblo, al ejido y dehesa y el resto del terri- torio se dividía en cuatro partes, una de ellas era para el -- que iba a fundar el pueblo y las otras tres partes se repar--- tían entre sus pobladores. Así el capitulador tenía tierras de propiedad individual, así como los demás habitantes del pue--- blo.

Reducción de Indígenas. Los pueblos de origen indígena al - - principio se les denominaron reducciones. Las reducciones de componían de: Casco legal, ejidos propios, tierras de común - repartimiento, montes, pastos y aguas. (17)

2.5. EXPLOTACION AGRICOLA EN LA COLONIA.

En la Nueva España la actividad predominante fue la agricultu- ra, por ser la tierra en ese tiempo muy fértil.

En la colonia hubo cuatro formas de explotación agrícola:

- a) El Trabajo Agrícola de Libre Concierto.
- b) La Encomienda.
- c) El Peonismo.
- d) La Esclavitud.

El Trabajo Agrícola de Libre Concierto. Esta fue una de las formas menos usadas para la agricultura en la colonia, porque los ranchos y haciendas sólo en la época de recolectar la cosecha contrataban a trabajadores agrícolas, ya que tenían a los indios todo el tiempo.

Bajo la vigencia de la Legislación de Indios, se le permitió al indígena concertar su trabajo libremente.

La Encomienda. Aunque el Rey de España Carlos V instruyó a Hernán Cortés sobre el trato que debía darle a los naturales; así también que no se efectuara el repartimiento de hombres en la Nueva España; viendo el gran daño que con dicho repartimiento se había hecho a los indígenas, sin embargo en contra de esas instrucciones reales, Cortés inició en 1522 los repartos de tierra y hombres a título provisional.

La encomienda es una Institución mediante la cual se repartían tierras de los indígenas a los conquistadores para retribuir sus servicios, así como también junto con las tierras se les otorgaba una determinada cantidad de indios para que ellos se encargaran de la explotación agrícola. A cambio de otorgarles tierras e indígenas; los españoles tenían obligación con los indios de ampararlos, protegerlos y enseñarles la religión católica.

Las encomiendas tenían la obligación de tributar parte de las ganancias de la encomienda al Rey.

Desde el principio de la encomienda, Fray Bartolomé de las Casas tomó la defensa de los indios, y siempre estuvo en contra de las encomiendas porque propiciaban la esclavitud y el Encomendero era dueño de la vida de los indígenas.

Posteriormente se implantó la encomienda hasta por dos generaciones de indígenas.

A medida que avanzaba el siglo XVII, las razones económicas y políticas, cambiaron de objetivo. Primero se cuidaba la explotación agrícola de la Nueva España, a través de las encomiendas, ya en esta época importaban más los intereses del fisco.

De 1688 hasta 1695, se gravaron la mitad de las rentas de las encomiendas.

En el siglo XVIII el 23 de noviembre de 1781, desaparecieron las encomiendas.

El Peonismo. Esta era una institución, mediante la cual se contrataban libremente los servicios de los indígenas para realizar trabajos agrícolas en las haciendas.

No obstante que las leyes de indios ordenaban que se les diera un pago justo por su trabajo a los indígenas, esto no se producía, sino a través de las tiendas de raya propiciaban los abusos en contra de los indios.

La Esclavitud. Es una institución del derecho de gentes que somete a un hombre al dominio de otro.

La esclavitud en la Nueva España sólo fue permitida en dos casos:

- 1o. El cautiverio por guerra justa.
- 2o. El cautiverio por rebelión religiosa.

Un enemigo de la esclavitud de los indígenas fue Fray Bartolomé de las Casas, el cual siempre estuvo a favor de los indígenas, ya que decía que los indígenas eran libres por naturaleza y tenían capacidad para razonar.

El Papa Paulo III, el 9 de junio de 1537, declaró que los indios no están privados, ni deben serlo de su libertad, ni del dominio de sus bienes y que no deben ser reducidos a servidumbre. (18)

2.6. INSTITUCIONES CREDITICIAS DE LA EPOCA.

Fueron cuatro las instituciones, mediante las cuales los españoles abusaron de los indígenas y son:

- a) Caja Comunal de Indios.
- b) Los Pósitos.
- c) Las Tiendas de Raya.
- d) Los Abilitadores.

Caja Comunal de Indios. Era una institución creada para el -- ahorro y crédito para el servicio de los indígenas, sus antecede-- dentes se encuentran ubicados en el imperio azteca y se forma-- ban antiguamente con los fondos de las tierras del Altepetla-- lli, estaban integrados con bienes comunales de los indígenas.

Los Pósitos. Eran instituciones de crédito establecidas en -- ciudades, pueblos. Era el lugar en donde se guardaban las se-- millas para prevención de los agricultores, pero había una con-- dición para que las pudieran guardar y ésta era la de vender -- sus cosechas a los dueños de los pósitos a un precio inferior que en el mercado.

Las Tiendas de Raya. Eran instituciones creadas por latifun-- distas de la época para que por medio de los productos que en esas tiendas se vendían pudieran mermar el salario del peón.

Así los españoles hacían que los indígenas dejaran sus salarios en la misma hacienda sin darles oportunidad de que los gastaran en otros lugares. A través de las deudas que iban adquiriendo los peones con el patrón se fueron encadenando todos sus descendientes.

Fue uno de los mejores elementos que se usaron en tiempo de la Colonia por parte de los españoles para auspiciar la servidumbre y la explotación de los indígenas.

Los Habilitadores. Eran personas que prestaban dinero a los agricultores asegurando éstos que la compra de sus productos mediante una comisión que les cobraban.

Todas estas instituciones fueron una de las causas por las cuales se llevó a cabo la guerra de la independencia. (19)

3. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA INDEPENDIENTE.

El problema agrario fue una de las causas más importantes de la guerra de Independencia, ya que la situación existente motivó a los campesinos a secundar dicha guerra; debido a la injusta distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, así como también los despojos y sistemas de explotación existentes.

En los lugares poblados el problema agrario se observaba, apreciando la propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida, a diferencia de la propiedad del clero y de los españoles que era cada día más extensa.

El problema agrario, como hemos dicho, fue una de las causas de la Independencia; ya que apenas se iniciaban los desórdenes en las Colonias el Gobierno se preocupó por resolver dichos desórdenes, estudiando cuales eran las causas para así poder remediarlas. Una de las causas fue el mal reparto de la tierra, por este motivo el Real Decreto del 26 de mayo de 1810; entre sus enunciados más importantes fueron: librar a los indios el pago de tributo; efectuar con brevedad la repartición de tierras; evitar daños a terceros y obligar a los pueblos a poner a trabajar dichas tierras.

Este Decreto expedido en mayo de 1810, se conoció en México hasta el 5 de octubre del mismo año.

Las medidas tomadas por el Gobierno Español a raíz de la guerra de la Independencia, fracasaron porque ya nadie tenía fé en las disposiciones legales.

Se señala a Hidalgo y Morelos, como los precursores de la Reforma Agraria, en virtud que sus Decretos y órdenes superiores demuestran la inquietante preocupación que sintieron por dos

grandes males sociales de ésta época que era el latifundismo y la esclavitud. A Hidalgo le tocó abolir la esclavitud y por disposición de 5 de diciembre 1810 ordena la distribución de tierras a los naturales en sus respectivos pueblos; por su parte Morelos, ordena por disposición del 17 de noviembre de 1810 prohíbe la esclavitud y manda que los indios reciban las rentas de sus tierras. Morelos construyó los cimientos y una verdadera reforma agraria al señalar la utilidad de que muchos trabajen un pedazo de tierra y que nó uno solo se dedique al cultivo de una gran propiedad, esclavizando a millares de gente para cultivarla.

Asimismo afirma que debe inutilizarse las grandes haciendas, - cuyas tierras laborables pasan de 2 leguas cuando mucho, señala el principio rector de la utilidad social en la agricultura que consiste en limitar la superficie susceptible de ser poseída por un solo individuo que actualmente es la pequeña propiedad (20)

Al igual que en la Epoca Colonial, los dos primeros años del - México Independiente la propiedad estuvo dividida de tres formas:

- a) La Propiedad Latifundista.
- b) La Propiedad Eclesiástica.
- c) La Propiedad Indígena.

La Propiedad Latifundista. Los latifundios que existieron en la época colonial en manos de los conquistadores y sus descendientes siguieron en el México independiente a manos del partido conservador integrado por los grandes hacendados y el clero, quienes se aliaron a fin de defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de sus bienes.

La Propiedad Eclesiástica. Esta propiedad continuó creciendo al igual que el latifundismo, por lo tanto mientras más se acrecentaban los bienes, iba empeorando la economía nacional, ya que sus bienes no pagaban impuestos.

Aun cuando el gobierno independiente siguió reconociendo el poder de la Iglesia, las diferencias entre ambos se fueron haciendo más grandes. Cada vez que el clero veía amenazados sus bienes apoyaba directamente a quien le garantizara el goce de todas sus prerrogativas y bienes.

La Propiedad Indígena. Al realizarse la independencia la propiedad de los indígenas ya casi no existía debido a que los españoles y el clero se habían apoderado de todos sus bienes dejándolos a ellos sólo con una pequeña propiedad comunal en donde apenas podían vivir. (21)

3.1. LEYES DE COLONIZACION.

Al consumarse la Independencia de nuestro País el nuevo gobierno no quiso resolver el problema agrario de la siguiente manera:

El problema agrario presentaba dos aspectos:

- 1o. Una defectuosa distribución de tierras.
- 2o. Una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio.

En la época colonial se tomó con mayor consideración en el primer punto, en cambio en la época independiente, el gobierno sólo consideró el segundo punto.

Se creyó que el País lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra lo que requería era una mejor distribución de los pobladores sobre el territorio y además efectuar una inmigración de pobladores europeos para que hiciera crecer más el nivel cultural de los indígenas. (22)

La realización de todo esto se intentó mediante una serie de disposiciones legales que a continuación veremos:

La primera disposición que se emitió en el México Independiente

sobre colonización interior fue la orden dictada por Iturbide - el 23 de marzo de 1821 concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al ejército de las tres garantías, una - franja de tierra, un par de bueyes en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir. (23)

DECRETO DEL 4 DE ENERO DE 1823.

Este decreto es una verdadera Ley de Colonización, fue expedido por la Junta Nacional Constituyente y su objeto era estimular - la colonización con extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país. El Artículo III. Autorizaba al - Gobierno para que tratara con empresarios para que éstos trajesen a colonizar cuando menos 200 familias y como compensación a estos empresarios se les otorgaría tres haciendas y dos labores, pero en ningún caso se les daría más de 9 haciendas y 6 labores a cualquiera que fuese el número de familias que introdujeran - al país; pero al cabo de 20 años deberían vender las dos terceras partes de esta extensión a fin de prevenir así el latifundismo.

A cada colono se le daba según este decreto un sitio, pero si - después de dos años no cultivaba esta extensión se consideraba libre el terreno por renuncia.

En la colonización de acuerdo al Artículo 18 de este Decreto se prefería a los naturales del país, especialmente a los militares del ejército trigarante.

La disposición más interesante de este Decreto es la contenida en el Artículo II, el cual dice: "Debiendo ser el principal objetivo de las leyes en todo gobierno libre, se debe aproximar en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta Ley, para procurar que aquellas tierras que se hallen -- acumuladas en grandes porciones por una sola persona o corporación y que dichos individuos no puedan cultivarlas sean repartidas entre otras personas, indemnizando al propietario su precio justo."

Dicho Decreto fue suspendido el 11 de abril de 1823 debido a las influencias del Clero y de los latifundistas, ya que veían en peligro su patrimonio. (24)

DECRETO DE 14 DE OCTUBRE DE 1823.

Este Decreto se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo y tendría como capital la Ciudad de -- Tehuantepec. Se ordenaba que las tierras de esta provincia -- se dividieran en tres partes:

- La primera, debería de repartirse entre los militares y -

personas que hubiesen prestado servicios a la patria.

- La segunda, se repartiría entre los capitalistas nacionales o extranjeros que se establecieran en el país.
- La tercera, sería repartida a los vecinos que carecieran de propiedad.

Las disposiciones legales sobre baldíos y colonización se encontraban dominados por estos tres puntos:

- Recompensa de tierras baldías a militares.
- Concesiones a los colonos extranjeros.
- Adjudicación de baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos de dichos terrenos.

LEY DE COLONIZACION DEL 18 DE AGOSTO DE 1824.

Esta ordenaba que se repartieran los baldíos entre aquellas - personas que quisieran colonizar el territorio nacional, no - prefiriéndose a los mexicanos. El Artículo 12 de esta Ley -- indicaba que no se permitiría que se reuniera en una sola persona una propiedad de más de una legua cuadrada de tierras de regadío de riego, cuatro leguas de tierras de temporal, y seis de abrevadero.

LEY DE COLONIZACION DEL 6 DE ABRIL DE 1830.

El Congreso expidió esta ley en la que se ordenó se repartie - sen tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los - lugares de colonización, así como también manutención para un año y útiles de labranza.

LEY DE COLONIZACION DEL 16 DE FEBRERO DE 1854.

El Presidente Santa Anna expidió esta Ley en virtud de la cual se nombraría una gente en Europa a fin de que favoreciera la inmi - gración de extranjeros para que colonizaran el país.

Se dieron toda clase de facilidades para el traslado de los co - lonos a los lugares que iban a colonizar.

Teóricamente las leyes de colonización eran buenas ya que los - legisladores pensaron que se lograría un equilibrio y la solu - ción del problema de la propiedad con dichas leyes. Pero en - la práctica estas leyes fueron ineficaces ya que se trató de - convertir a los militares en campesinos; tampoco tuvieron -- efecto estas leyes porque no se tuvo en cuenta las condiciones especiales de la población rural mexicana, ya que se pretendió subir el nivel cultural del indígena mezclándolo con el extran

jero; también debemos agregar que los indígenas se caracterizaban por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde había nacido.

Durante este período de las leyes de colonización el problema agrario continuó desarrollándose debido a la ineficacia de las mismas (25)

3.2 PROYECTO DE LEY DE VALENTIN GOMEZ FARIAS

Siendo Presidente Interino, el Lic. Valentín Gómez Farías propuso la ocupación de los bienes de la Iglesia hasta donde fuese necesario para obtener \$15'000.000 y así poder continuar la guerra contra los Estados Unidos. Dicha Ley fue aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de enero de 1847, pero debido al escándalo que causó, así como también al regreso de don Antonio López de Santa Anna, Presidente Constitucional fue expedido por este un Decreto el 29 de marzo de 1847 en el cual derogó la Ley sobre ocupación de bienes de la Iglesia, elaborada por el Lic. Valentín Gómez Farías.

3.3 LEY DE DESAMORTIZACION DE LOS BIENES DE LA IGLESIA

Hacia el año de 1856, en los acontecimientos políticos el Cle-

no había adquirido mucha influencia, así como también ya se tenía la seguridad que la amortización de bienes por parte de la iglesia era la causa del pésimo estado económico en que se encontraba el país. El Erario dejaba de percibir dinero por concepto de impuestos sobre traslado de dominio, ya que la iglesia se apoderaba de muchas propiedades y raras veces las enajenaba a particulares. También el comercio y la industria sufrían la amortización eclesiástica, ya que significaba el estancamiento de los capitales. Esta y otras razones determinaron a que el Presidente de la República Ignacio Comonfort dictara una Ley para que se efectuara la desamortización de los bienes de la Iglesia.

La Ley de Desamortización fue promulgada el 25 de junio de 1856 y en su Artículo 1, ordenaba que todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República se adjudicasen a los arrendatarios, calculándose su valor por la renta considerada como rédito al 6% anual, las adjudicaciones deberían efectuarse dentro de los 3 meses a partir de la publicación de esta Ley, y si en este tiempo no se ejercitaba esta acción perdía sus derechos para la adjudicación, autorizando a que cualquier persona denunciara esta propiedad otorgándole como premio la octava parte del precio que se obtuviese de la venta de la finca denunciada. Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública al mejor postor, trabándose todas estas operaciones en favor del

Gobierno, con un impuesto del 5% como derechos por traslación de dominio.

El Artículo 25 de esta Ley incapacitó a las corporaciones civiles y eclesiásticas para que adquiriesen bienes raíces o los administraran, con excepción de los edificios designados inmediata y directamente al servicio de la Institución. El artículo III determinó cuales eran las personas morales comprendidas en las disposiciones de esta Ley.

Bajo el nombre de Corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías, archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.

Los resultados creados por esta Ley fueron contrarios a los -- pensados ya que el pueblo no se benefició y los arrendatarios no se adjudicaron las tierras que rentaban debido a que si se convertían en dueños de esas tierras tenían que pagar réditos en muchos casos mayores que la cantidad antes pagada por el arrendamiento. Otra de las causas por la que los arrendatarios no se adjudicaban sus tierras era por la gran influencia que ejercía la iglesia sobre de ellos, llegando en ocasiones hasta -- amenazarlos con excomulgarlos de la iglesia si se adjudicaban sus tierras.

En cambio los denunciantes tenían mejor posición, pues con el simple hecho de denunciar un bien de la iglesia les daban como recompensa la octava parte del valor de la finca; éstos en su mayoría eran gente de dinero que se fue apropiando de grandes propiedades, ya que la ley no ponía un límite para que los denunciantes compraran propiedades, favoreciendo al latifundismo.

Si estas propiedades hubiesen sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, el país hubiera recibido un gran beneficio ya que de ese modo hubiese formado muchas pequeñas propiedades.

En el orden político los efectos de esta Ley fueron trascendentales ya que el Clero no conforme con ésta, se negó a sujetarse a ella y promovió una revuelta conocida como la Guerra de -- Tres Años.

El 9 de octubre de 1856 se expide una adición a la Ley de Desamortización por parte del Secretario de Hacienda en la cual - decía que en el término de 3 meses fijados por la Ley para que los arrendatarios se adjudicaran dichos bienes, no prescribían para los indígenas y demás labradores menesterosos, a quien el supremo gobierno se proponía amparar. Para cuyo efecto el Presidente de la República acuerda: Que todo terreno cuyo valor no exceda de \$200.00, se le adjudicará a los arrendatarios ya que los tengan como repartimiento o que pertenezcan a los Ayuntamientos sin que tengan que pagar alcabala ni derecho alguno

y sin necesidad de otorgar escritura de adjudicación y bastará con el título y el papel sellado que les dé la autoridad política (27)

LA CONSTITUCION DE 1857.

En febrero de 1856 se reunió el Congreso de la Unión para -- crear una nueva Constitución Política que fue expedida el 5 de febrero de 1857.

Esta constitución fue Decretada en el nombre de Dios y con Autoridad del Pueblo Mexicano, pues en un principio no se consiguió la libertad de cultos.

El Artículo 27 de esta Constitución declaró a la propiedad como garantía individual, así como también reitera los principios sobre desamortización de los bienes de la Iglesia. Y dice textualmente: "La propiedad de las personas no puede ser -- ocupada sin su consentimiento, sino por causas de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la Autoridad que deba efectuar la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar --

por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios-destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución."

Una de las causas funestas del Artículo 27 fue la interpretación que se le dá en el sentido de que quedarían extinguidas las comunidades indígenas, privándolas de su personalidad jurídica. Esta interpretación produjo efectos negativos sobre las tierras comunales, ya que los particulares las denunciaban como tierras baldías, sin que los indígenas pudieran defenderse debido a la falta de personalidad jurídica. (28)

3.4 LEY DE NACIONALIZACION DE LOS BIENES DEL CLERO.

Como ya habíamos dicho anteriormente a raíz de la creación de la Ley de Desamortización nunca estuvo de acuerdo por parte de la Iglesia promoviendo así la Guerra de 3 Años. Esto fue lo que determinó que el gobierno creara otra ley llamada Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos el 12 de octubre de 1859.

Esta ley fue dictada por el Presidente de la República, Lic. Benito Juárez.

Entre sus Artículos más importantes destacan:

Artículo 1o. Entran al dominio de la Nación todos los bienes del Clero secular y regular, que han venido administrando con diversos títulos sea cual fuere la clase de predio, derechos y acciones en que consistan, el nombre y apreciación que hayan tenido. Se exceptuará de la nacionalización únicamente los -- edificios destinados directamente para los fines del culto.

Artículo 3o. Decretaba la separación entre los negocios del Estado y los Negocios del Clero, así como también el Gobierno limitará y ejercerá con su autoridad el culto público.

Artículo 4o. Decretaba que las ofrendas e indemnizaciones no se podrían otorgar a los ministros de los cultos en bienes raíces.

Artículo 5o. Este Artículo suprimía todas las órdenes religiosas.

Artículo 6o. Prohíbe la fundación de nuevos conventos, cofradías, archicofradías, congregaciones, etc.

Artículo 9o. Las religiosas de órdenes suprimidas podían llevarse a su casa muebles y útiles que para su uso personal tenían en el convento.

Artículo 10 y 12o. Las imágenes se entregarían por inventario

a los Obispos. Los libros, impresos, manuscritos y escrituras se destinarán a Museos y Bibliotecas.

Artículo 22o. Quienes adquieran bienes nacionalizados es ----
tán obligados a reintegrarlos o pagar su valor más una multa -
del 5%. El escribano que autoriza esta operación será inhabili-
tado de por vida y a los testigos se les dará prisión de 1 a 4
años.

Artículos 23, 24 y 25o. A todos los que se opusieron a esta -
Ley se les expulsaría del país o castigaría como conspiradores
según la gravedad del caso. (29)

Los efectos de esta ley fueron principalmente políticos pues -
en cuanto a la organización de la propiedad raíz no modificó -
en nada. Todo se redujo a que el gobierno se apropiara de los
bienes del Clero.

La Ley de Desamortización y de nacionalización dieron muerte -
a la concentración eclesiástica, pero en cambio se crearon -
grandes latifundios laicos, dejando la propiedad comunal suma-
mente reducida y demasiado débil.

Otro de los efectos producidos por estas leyes fue la deprecia-
ción de la propiedad que se efectuó debido a las denuncias pre-
sentadas, algunas totalmente infundadas. (30)

3.5 NUEVAS LEYES DE COLONIZACION

LEY DE COLONIZACION DEL 31 DE MAYO DE 1875.

En esta Ley faculta al Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país bajo determinadas condiciones. Esta ley autoriza al gobierno a conceder franquicias y subvenciones a las familias que se introdujeran al país, así como terrenos baldíos para que se repartiesen a los colonos con obligación de pagarlos en largos plazos.

La Fracción V del Artículo Primero de esta Ley autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías así como también otorga a quien mida y deslinde un terreno baldío la tercera parte del mismo como premio por el servicio.

Este fue el origen de las llamadas compañías deslindadoras cuya acción tuvo una gran influencia en el desarrollo en el problema agrario de México.

LEY DE COLONIZACION DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1883.

Las Compañías deslindadoras. En sus puntos esenciales coincide con la Ley del 31 de mayo de 1875. Esta Ley en su capítulo Primero estableció como base para la colonización del país, el

deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos. En su Capítulo III facultó al Ejecutivo para que a su vez autorizara a compañías particulares con el objeto de que poblaran al país. En recompensa se daba a las compañías deslindadoras hasta la 3a. parte de los terrenos habilitados para la colonización.

Los terrenos baldíos debían enajenarse a los colonos que los solicitaran a bajo precio y pagaderos en largos plazos; pero nunca se les otorgaría una extensión mayor de 2,500 has.

Las compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad ya que realizaron muchos despojos; no cumplieron sus fines y sí contribuyeron a la formación de grandes latifundios porque los terrenos deslindados fueron vendidos a los terratenientes; así como también los terrenos que les correspondían a las compañías deslindadoras por sus trabajos, los vendían a éstos.

Debido a las protestas que originaron las compañías deslindadoras desaparecieron al principio de este siglo. (31)

3.6 LEYES SOBRE TERRENOS BALDIOS

ANTECEDENTES.

El origen de los terrenos baldíos se encuentra en la época co-

lonial.

LEY DE TERRENOS BALDIOS DEL 20 DE JULIO DE 1863.

Esta Ley puso término a la anarquía de la legislación sobre baldíos, ya que la Ley de terrenos baldíos de 18 de agosto de 1824, facultaba a los estados para legislar sobre sus terrenos baldíos. A partir de esta Ley todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal.

Las leyes sobre terrenos baldíos tienen relación con las de colonización; unas y otras tienden a un mismo fin, aumentar las fuerzas sociales, atrayendo elementos extranjeros para el trabajo agrícola.

Esta Ley definió los terrenos baldíos de la siguiente forma:

Son los terrenos de la república que no hayan sido destinados a un uso público por la Autoridad facultada para ello por la Ley, y cedidas por la misma a título oneroso o gratuito a individuos, o corporaciones autorizados para adquirirlos. Por tanto fueron denunciab^{les} como baldíos los terrenos no ocupados por quienes no tenían derecho para ello, ya porque carecían de título o bajo el título en que fundaban su posesión proveniese de una autoridad incompetente.

El Artículo 2o. estableció que todos los habitantes de la República estaban facultados para denunciar terrenos baldíos en-

una extensión menor de 2.500 hectáreas, con excepción de los habitantes de los países limítrofes.

El denuncia de tierras debería hacerse ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción estuviese el lugar del terreno baldío. (32)

LEY DE TERRENOS BALDIOS DEL 20 DE JULIO DE 1894.

Esta Ley dividió la propiedad de la Nación en 4 clases:

- a) Terrenos Baldíos.
- b) Demagías.
- c) Excedencias.
- d) Terrenos Nacionales.

Terrenos Baldíos. Son todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la Autoridad facultada para ello por la Ley, y cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos.

Demagías . Son los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determina, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados como títulos y por lo mismo confundido en su totalidad --

con la extensión que ampara dicho título.

Excedencias. Son los terrenos poseídos por particulares durante 20 años o más fuera de los linderos que señala el título primordial que tengan, pero colindando con su terreno.

Terrenos Nacionales. Son los terrenos baldíos descubiertos, deslindados, y medidos por comisiones oficiales o por compañeros autorizados para ello, y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se consideran terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia, o haya sido declarado improcedente.

Las leyes del baldío contribuyeron también a la decadencia de la pequeña propiedad, favoreciendo el latifundio.

Estas leyes produjeron zozobra en el ánimo de los propietarios ya que éstos no estaban seguros de la legitimidad de sus títulos y como consecuencia hubo una depreciación del valor de la propiedad agraria.

Los extranjeros, los hacendados y las Compañías Deslindadoras, fueron las únicas que resultaron beneficiadas con las Leyes de Baldíos. (33)

4. LA PROPIEDAD EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA

El problema agrario como ya lo hemos mencionado anteriormente nació y se desarrolló en la época de la Colonia, y fue haciéndose cada vez más grande.

Los gobiernos posteriores quisieron resolver el problema de la tierra mediante leyes de colonización, Leyes de Baldíos, inmigración de extranjeros, individualizando la propiedad comunal, combatiendo la amortización de bienes de la Iglesia, mediante las Leyes de Desamortización y de Nacionalización; pero los efectos fueron contrarios a los deseados, ya que la propiedad comunal de los indígenas se vio sumamente oprimida y reducida, no así los latifundios que cada día fueron creciendo más.

Una de las causas que hicieron que surgiera el Movimiento Revolucionario, son los despojos de sus tierras, el mal trato, pésimo salario que recibían los indígenas de parte de los latifundistas, ya que éstos siempre estuvieron apoyados por el Gobierno.

Estos son algunos de los planes que se efectuaron en la época revolucionaria, con el fin de lograr una mejor distribución -- de la tenencia de la tierra.

4.1 PLAN DE SAN LUIS

Este Plan fue proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, este Plan se enfocó desde un punto de vista político.

Su tema principal fue "SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION" y fue elaborado con el fin de derrocar al Gral. Porfirio Díaz de la Presidencia y tomar el poder Francisco I. Madero.

Este plan tuvo buena aceptación entre la población rural, debido a la injusta distribución de la tierra. Aunque este plan era sólo con el fin de quitar del poder al Gral. Porfirio Díaz Madero no desconoce el problema agrario y por eso en el Artículo 3o. habla de la restitución de tierras a sus propietarios.

Artículo 3°. Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores las tierras que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigía a los que adquiriesen de modo tan inmoral o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios o a quienes pagaran una indemnización por los perjuicios

cios sufridos.

Sólo en caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

Este Artículo 3° fue lo bastante atractivo para los campesinos, por lo que apoyaron este Plan.

Fernando González Roa, afirmó que el error de Francisco I. Madero, consistió en haber dejado en manos de las clases conservadoras la solución de tan importante problema, precisamente en manos de quienes estaban interesados en no resolverlo.(34)

4.2 PLAN DE AYALA

Este Plan fue creado por el Gral. Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, en Villa de Ayala, Mor.

Este Plan surge a raíz de la actitud que toma el Presidente Madero en contra de los principios de la Revolución. Zapata -- creía que la paz no podría lograrse hasta que no se solucionara el problema agrario en México, se restituyeran y dotaran de tierras; y estos principios se consagrasen en las leyes de México.

La parte medular del Plan de Ayala, se encuentra en la peti -
ción de formar tribunales especiales para resolver los proble-
mas agrarios.

Artículo 6o. Exige la restitución de terrenos, montes, aguas, -
que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques al--
amparo de la justicia; dichos bienes inmuebles serían entrega-
dos a sus legítimos propietarios de acuerdo a sus títulos, - -
para que éstos defendieran sus propiedades aunque fuera por me-
dio de las armas. En este artículo también crea Tribunales es-
peciales en materia agraria.

Artículo 7o. Este señala que en virtud de la miseria de los-
pueblos y ciudadanos mexicanos, causado por los monopolios que
ocupaban todas las tierras, montes y aguas; se expropiara pre-
via indemnización la tercera parte de esos monopolios; a fin -
de que los pueblos y ciudadanos obtengan ejidos, colonias, fun-
dos legales para los pueblos o campos de labor.

Artículo 8o. Los hacendados, científicos o caciques que se --
opongan al plan, se les nacionalizarán sus bienes, destinando-
las dos terceras partes para indemnizaciones de guerra, pensio-
nes para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban -
en la lucha por este plan.

Artículo 9o. Para ejecutar los procedimientos de expropiación

y nacionalización de los bienes antes mencionados, se aplicar--
ran las Leyes de Desamortización, según convengan. (35)

4.3 PLAN DE GUADALUPE

Fue proclamado por Venustiano Carranza, en la Hacienda de Guada-
lupe, el 26 de marzo de 1913. Este Plan se elaboró con el--
fin de desconocer el Gobierno del Gral. Victoriano Huerta y se
señalaba el triunfo del ejército constitucionalista; Venustian
o Carranza, Primer Jefe de ese Ejército, se encargaría interi
namente del Poder Ejecutivo, hasta que se convocaran eleccion-
es constitucionales.

Siendo interrogado Venustiano Carranza en la Hacienda de Guadal
lupe por sus colaboradores respecto de un posible contenido --
agrario en el Plan original contestó que: "La guerra sería -
más breve mientras menos resistencia haya que vencer, los ter-
rratenientes, el clero y los industriales, son más fuertes y -
vigorosos que el Gobierno del usurpador, hay que acabar primer
o con éste y atacar después los problemas que con justicia ent
usiasma a todos ustedes. (36)

4.4 PLAN DE VERACRUZ

Fue expedido por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de -
1914, son las adiciones al Plan de Guadalupe.

Artículo 2°. Facultó al Jefe de la Revolución para que expida y ponga en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas - que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí. También concretó que se dictarían leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo - los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de - que fuesen privados injustamente. (37)

4.5 LEY de 6 DE ENERO DE 1915.

Con fundamento en las adiciones al Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza encargó a Luis Cabrera que formulara un Proyecto de Ley.

El Lic. Cabrera tenía un concepto erróneo del ejido. El ejido estaba, según él "destinado a la vida comunal de la población". También afirmaba que los ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia.

Esta Ley presentó entre sus considerandos un breve resumen al problema agrario desde 1856.

Esta ley es netamente ejidal. En esta disposición no se trata

de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino de dar esas tierras a la población rural que le había pertenecido anteriormente.

Artículo 1°. Declaró nulas: las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes políticos contra los mandatos de la Ley de 25 de junio de 1856; II.- Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por Autoridades Federales, desde el 1° de diciembre de 1876; III.- Apeos y deslindes, practicados durante ese período, si ilegalmente se invadieron tierras comunales.

Artículo 2°. Si los vecinos querían que se nulificara una división o reparto, así se haría, siempre y cuando fueran los dos terceras partes quienes lo pidieran.

Artículo 3°. Podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para construirlos.

Artículo 4°. Se crearon: la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos en cada Estado.

Artículo 6°. Estableció el modo de iniciar el procedimiento presentando la solicitud ante los Gobernadores o los Jefes Militares.

Al aplicarse las disposiciones de esta Ley, las Autoridades - Locales desarrollaron por su parte una política en cada Estado. Las adjudicaciones se hacían sin estudio y sin mediciones; a raíz de esto, el 19 de enero de 1916 se expidió una Resolución Presidencial, en la cual se les otorgaba carácter federal a todas las cuestiones ejidales, de este modo los Estados se vieron obligados a respetar la Ley de 1915.

Mientras, siguió la lucha revolucionaria, Carranza dictó - - otras circulares que complementaron la Ley del 6 de enero de 1915: Acuerdo del 19 de enero de 1916, señalando que la aplicación de la Ley del 6 de enero era de carácter general; circular del 24 de marzo de 1916 que señaló la extensión que deben tener los ejidos que se restituyeran o se dotaran a los - pueblos; lo importante de la Ley del 6 de enero de 1915 es -- que al efectuarse el triunfo de Venustiano Carranza, fue la - primera Ley Agraria del país, punto inicial de nuestra Reforma Agraria. (38)

4.6. LEY AGRARIA VILLISTA.

Cuatro meses después que Carranza promulgó la Ley del 6 de -- enero de 1915; el Gral. Francisco Villa expide una Ley Agraria en la Ciudad de León, Gto. el 24 de mayo de 1915, cuyos - Artículos fundamentales son: Artículo 1º.- Considero incompatible la paz y la prosperidad de la República con la existen-

cia de grandes propiedades territoriales, en consecuencia, se declaró de utilidad pública el fraccionamiento de dichas propiedades.

Artículo 3°. Los excedentes de estas grandes propiedades se expropiarían y se fraccionarían en lotes que pudieran pagar, - los pueblos indígenas que pudiesen adquirir las tierras aledañas se fraccionarían en parcelas hasta de 25-00-00 ha.; los - Gobiernos de los Estados quedarían facultados para expedir Leyes Reglamentarias y previó la creación de empresas agrícolas.

Esta Ley no tuvo fuerza legal debido a que el movimiento villista fue derrotado por Venustiano Carranza.

En esta Ley se vislumbra el pensamiento agrario de los norteros, que era la creación de la pequeña propiedad; en cambio - para los sureños su preocupación era la de restituir y dotar de tierras comunales a los pueblos (39)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Mendieta y Nuñez Lucio El Problema Agrario de México.
Edit. Porrúa P.P.15.
- 2.- Mendieta y Nuñez Lucio El Derecho Precolonial. Ed.--
Porrúa. P.P.8107.
- 3.- Alfonso de Zurita. "Breve y Sumaria Relación" --
1891, México. P.P.93.
- 4.- Orozco y Berra. Historia Antigua y de la Con-
quista de México, 1880 P.P.--
178.
- 5.- Chávez Padrón de Velaz- El Derecho Agrario de México.
quez Martha. Ed. Porrúa. México 1980.
- 6.- Juan Francisco Molina de Historia del Descubrimiento y
Solís. Conquista de Yucatán. Mérida,
Yuc. 1869.
- 7.- Silvestre Moreno Lova Reseña Histórica de la Pro-
piedad Territorial en la Repú-
blica Mexicana, México.1910.-
P.P. 12
- 8.- Pallares. Legislación Federal Complemen-
taria del Derecho Civil Mexi-
cano. México, 1897.
- 9.- Solórzano. Política Indiana. Ed. de la -
Compañía Ibero-Americana de -
Publicaciones. P.P.108.
- 10.-Chávez Padrón Martha. Obra citada.P.P. 153
- 11.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 155
- 12.-Chávez Padrón Martha. Obra citada P.P. 162
- 13.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P.163
- 14.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 184
- 15.-Chávez Padrón Martha. Obra citada.P.P.

- 16.-Chávez Padrón Martha. Obra citada P.P. 86
- 17.-Chávez Padrón Martha. Obra citada P.P.165
- 18.-Chávez Padrón Martha. Obra citada P.P. 175
- 19.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 32
- 20.-Manzanilla Schafren -
Víctor. Reforma Agraria Mexicana. Ed. Porrúa. México, 1977 P.P. 84
- 21.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P.184
- 22.-Mendieta y Nuñez Lucio. Obra citada. P.P. 99
- 23.-Francisco F. de la Maza. Código de Colonización P.P. 171 a 176.
- 24.-Francisco F. de la Maza. Obra citada P.P. 176 a 182
- 25.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 198
- 26.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 208
- 27.-Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada P.P.219 a 223
- 28.-Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada. P.P. 129 a 131
- 29.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 226 a 228
- 30.-Mendieta y Núñez Lucio Obra citada. P.P. 126
- 31.-Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada P.P. 133 a 140
- 32.-Moreno Lara. Las Leyes Federales Vigentes sobre tierras, bosques, aguas ejidos, colonización. México-1910.P.P.142 y 143.
- 33.-Mendieta y Núñez Lucio. Obra citada P.P. 144 a 147
- 34.-Chávez Padrón Martha. Obra citada P.P. 246
- 35.-Fernando González Roa. El aspecto Agrario de la Revolución Mexicana. P.P. 216
- 36.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 259

- 37.-Morales Jiménez. Historia de la Revolución Mexicana.P.P.
- 38.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 261
- 39.-Chávez Padrón Martha. Obra citada. P.P. 264

CAPITULO SEGUNDO

II. DIVERSAS FORMAS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

1. PROPIEDAD PRIVADA.

El párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución de 1917, establece que el Gobierno Federal tomará las medidas convenientes para el desarrollo y respeto absoluto de la pequeña propiedad, pero no la define.

Así como expresión legislativa el sueño de los Constituyentes de crear al lado de los Ejidatarios una clase emprendedora de pequeños propietarios que apuntalara la economía agrícola de entonces. (1)

Desde que entró en vigor la Constitución de 1917 consigna el respeto a la pequeña propiedad, pero no la define por lo que la Comisión Nacional Agraria se tuvo que enfrentar con este problema; se sustentaron cuatro criterios que definieron la pequeña propiedad:

La pequeña propiedad es la extensión de cincuenta hectáreas -- que la Constitución señala como intocables en los casos de restitución. Si tenemos en cuenta que por restitución se trata --

de devolver al núcleo de población privado de sus tierras de una manera ilegal todo lo que le pertenecía antes del despojo; no obstante que se mandó se respetaran al posesionario actuales tierras, es claro que tal respeto obedece a que el constituyente consideró esa extensión como pequeña propiedad, este criterio aplicado por el ejecutivo en varios casos ofrecía serios inconvenientes, ya que no se sabía la calidad de las tierras que deberían respetarse, y es claro que en la pequeña propiedad, la extensión de la tierra debe estar relacionada con la productividad de la misma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó Jurisprudencia en el sentido de que no puede considerarse la extensión de 50-hectáreas señalada por el Artículo 27 Constitucional como pequeña propiedad, en virtud de que tal señalamiento es para un caso de excepción que no puede extenderse de acuerdo con el conocido principio de interpretación, a casos que no estén expresamente comprendidos en la excepción misma.

La pequeña propiedad debe estimarse por comparación relacionando la extensión de los latifundios inmediatos al pueblo solicitante de Ejidos, de tal modo que el menos extenso será considerado como pequeña propiedad intocable.

Este criterio aceptado por el ejecutivo en numerosas resoluciones y aun prohijado por la corte en algunas ejecutorias era --

absurdo ya que resultaba que en algunos casos un latifundio -- de 10,000 hectáreas era tenido como pequeña propiedad, sólo -- por que los otros latifundios afectados eran más extensos. La designación de pequeña propiedad en estos casos era irónica; -- afortunadamente la corte sentó Jurisprudencia desechando tal -- criterio.

Se buscó entonces en la misma Constitución la base que sirviera para fundar otro concepto de pequeña propiedad y se creyó -- haberlo encontrado en el párrafo XX, en el cual se establece -- que en cada estado y territorio se fijara la extensión máxima -- de que pueda ser dueño un solo individuo como pequeña propie-- dad; pero un cuidadoso examen del Artículo 27 Constitucional -- nos demuestra que esta disposición está relacionada con la que contiene la adopción y medidas para el fraccionamiento de lati -- fundios. En efecto la base fijada por el inciso "a" de la -- fracción XVII tiene por objeto obligar al latifundista a frac-- cionar sus tierras aún cuando no haya pueblos necesitados en -- las inmediaciones, con el objeto de que la propiedad esté bien repartida y para obtener la destrucción total de los latifun-- dios; en consecuencia las extensiones fijadas en cada estado -- se considerarán no como latifundios, pero tampoco como pequeña propiedad y sin embargo demasiado pequeña para que sea un lati -- fundio.

Adoptando esta concepción de la pequeña propiedad estaría en --

manos de los estados determinar a su arbitrio cual sería la superficie que constituyera la pequeña propiedad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó un nuevo criterio sobre la pequeña propiedad. Entre otras, la ejecutoria -- del tres de abril de 1918 en el amparo de Salseda y Rafael G. -- en esta ejecutoria dice: en el lenguaje común se entienden como pequeña propiedad la porción de tierra que puede cultivar -- por sí mismo un campesino o una familia campesina; o bien la porción cuyo cultivo produce lo bastante para su subsistencia -- del jornalero y su familia.(2)

Se considera errónea esta definición ya que no es igual la porción de tierra que cultive una persona a la que cultiva una familia.

El Artículo 27 Constitucional manda que al efectuarse las dotaciones en tierras se respete en todo caso la pequeña propiedad, pero no la define, por lo que el reglamento agrario expedido el 17 de abril de 1922, abordó el problema resolviéndolo en el sentido de exceptuar de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

Las que tengan una extensión no mayor de 150 hectáreas en terreno de riego o humedad.

Las que tengan una extensión no mayor de 250 hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

Las que tengan una extensión no mayor de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

Aún cuando el reglamento no dice que estas extensiones constituyen la pequeña propiedad, el hecho de considerarlas inafectables no tiene más apoyo que el respeto ordenado por el artículo 27 Constitucional en favor de la pequeña propiedad.

También estableció otro principio relativo al respeto de ciertas propiedades que por su naturaleza representan una unidad agrícola o industrial en explotación.

El Artículo 17 de este reglamento dispone que en el caso de que en las inmediaciones de algún núcleo de población que tenga derecho a solicitar Ejidos sólo existan propiedades inafectables, deberá reducirse éstas a la mitad; escribe el Lic. Basols "esto equivale a no respetar las pequeñas propiedades por sí mismas, sino en virtud de la necesidad que los pueblos vecinos tengan de recibir tierras, lo cual es contrario al espíritu y a la letra del Artículo 27 Constitucional, que ordena respetar en todo momento la pequeña propiedad, es decir, no su pedita ésta a las dotaciones sino que opone como límite para-

las dotaciones el respeto a la pequeña propiedad."

El verdadero concepto de pequeña propiedad, afirma el Lic. Basons, es una determinada superficie de tierra intocable que no constituye un latifundio y representa en cambio una forma ventajosa de explotación agrícola a la que implica el régimen de gran propiedad. Dentro de estas ideas, la pequeña propiedad - lo es por el alcance de su productividad determinada y por la calidad de las tierras que la componen.

Si se considera que una propiedad que puede producir una cantidad determinada al año no es ya un latifundio, sino lógicamente habrá que respetarse toda superficie de tierra que posea un solo dueño pero no exceda en su productividad total de esa suma determinada. (3)

Desde el punto de vista del reparto agrario la pequeña propiedad manifiesta como inafectable, y como la esencia de la ley-- sigue siendo todavía la distribución de la propiedad rústica,-- es lógico que de los muchos problemas que puede plantear la pequeña propiedad, destaque precisamente, el de su inafectabilidad; es decir, el tema de en que medida, hasta qué punto y en qué condiciones está obligada a contribuir a la satisfacción - de las necesidades agrarias.

La Ley como es natural, parte de la definición de la pequeña -

propiedad ya que el artículo 27 Constitucional se basa en el -
criterio de su extensión superficial, calidad de tierras y -
usos productivos.

El maestro Mendieta y Nuñez en su libro "El Sistema Agrario -
Constitucional", afirma que la pequeña propiedad está condicio-
nada por la productividad de la tierra en relación con los fi-
nes sociales que se perciben con ella, o sea la subsistencia -
según la familia campesina de la clase media. Esta interpreta-
ción encuentra su más firme apoyo en las palabras del Lic. Mo-
lina Enríquez: el fraccionamiento de las grandes haciendas -
del país, comenzando por la parte de la altiplanicie interior-
llamada la Mesa Central, se imponía para crear una clase media
numerosa y fuerte que sirviera de base y asiento a la naciona-
lidad mexicana, porque sólo las naciones en que existe como -
dominante por su número y por sus recursos totales dicha clase
media puede tener paz orgánica en virtud de que la expresada -
fuerza le sirve para evitar que los destinos de la nación cai-
gan en las manos opresoras de las personas sumamente ricas, --
o en las manos destructoras de las personas muy incapaces.

La única propiedad que de acuerdo con el Artículo 27 Constitu-
cional, está exenta de contribuir a la dotación de Ejidos y --
que por lo mismo es una propiedad definida e intocable, es la-
pequeña propiedad; de acuerdo al pensamiento del constituyen-
te, dicha propiedad debería de servir de base para la creación

de la clase media campesina y en consecuencia no podrá ser -
otra que la que satisfaga las necesidades de una familia de es-
ta clase social. (4)

En la actual Ley Federal de Reforma Agraria se contempla la -
propiedad privada en sus artículos 249 y 250, los cuales afir-
man:

Artículo 249. "Son inafectables por concepto de dotación, am-
pliación o creación de nuevos centros de población, las propie-
dades privadas que están en explotación y que no exceden de --
las superficies siguientes:

1°.- 100 hectáreas de riego o humedad de primera o las que re-
sulten de otras clases de tierra.

Se consideran como tierras de riego aquellas que en virtud de-
obras artificiales dispongan de aguas suficientes para soste-
ner de modo permanente los cultivos propios de cada región, -
con independencia de la precipitación pluvial.

2°.- Hasta 200 hectáreas de tierras de temporal.

Son tierras de temporal aquellas en que la humedad necesaria -
para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetati-
vo provenga directamente y exclusivamente de la precipitación-

pluvial.

3°.- Hasta 400 hectáreas de tierras de agostadero de buena -
calidad.

4°.- Hasta 800 hectáreas de tierra de montes o de agostadero -
o en terrenos áridos.

5°.- Hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si -
reciben riego de avenida fluvial o por sistema de bombeo.

6°.- Hasta 300 hectáreas en explotación cuando se destinen al
cultivo del: plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, -
cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles fruta-
les.

7°.- La superficie que no exceda de la necesaria para mante-
ner hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ga-
nado menor.

También son inafectables:

a) Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de
reforestación, conforme a la Ley o reglamentos forestales. En
este caso, será indispensable que por el clima, topografía, -
calidad, altitud, constitución y situación de los terrenos, -
resulte impropia o antieconómica la explotación agrícola o ga-
nadera de éstos.

Para que sean inafectables las superficies a que se refiere la fracción anterior, se requerirá de los trabajos de reforestación, que existan cuando menos con 6 meses de anterioridad a la publicación de la solicitud de ejidos, o de la del acuerdo de iniciación de oficio. La inafectibilidad quedará sujeta al mantenimiento de los trabajos de reforestación.

b) Los parques nacionales y las zonas protectoras.

c) Las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, escuelas secundarias técnicas, agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales.

d) Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales propiedad de la nación.

Para conservar la calidad de inafectable, la propiedad agrícola o ganadera, no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente ya sea en forma parcial o total." (5)

Así pues, según el nuevo texto, se requieren dos convicciones para que la pequeña propiedad quede libre de afectaciones agrarias: que sea agrícola, que esté en explotación.

Por propiedad agrícola debe entenderse toda propiedad en donde se cultive la tierra, o que esté dedicada a trabajos de agricultura.

Por propiedad en explotación se entiende que es cuando dicha propiedad se está explotando sus recursos naturales.

Las tierras de labor abandonadas por un período no mayor de 5 años en los climas tropicales y de 10 años en los templados o fríos, que se cubren de vegetación silvestre, se denominan tierras alzadas y se consideran como de cultivo, siempre que sean planas o con pendientes que no pasen de un 15%; su equivalencia será la de las tierras de humedad o de temporal según su naturaleza.

Se denomina inafectibilidad ganadera la que se refiere a tierra de agostadero o de monte bajo, no susceptible de cultivo, dedicadas a la cría o engorda de ganado y que corresponden a la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganador menor, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Se denomina concesión de inafectibilidad ganadera la que se otorgue por 25 años por decreto presidencial, sobre superficies de terrenos de agostadero o monte bajo, cuya extensión sea mayor de la que permita el sostenimiento de 500 cabezas de

ganado; es inafectabilidad temporal aquella cuya vigencia esté limitada a un determinado plazo.

La Inafectabilidad Provisional.- Se otorga mediante la expedición de un decreto de concesión, son las que tienen una duración de un año y solamente se conceden en favor de los predios ganaderos que van a ponerse en explotación. Si esta obligación se cumple en el plazo señalado, la inafectabilidad se convierte en permanente; si trata de una pequeña propiedad se transforma en inafectabilidad temporal por 25 años. Actualmente ya no existe esta inafectabilidad.

*

Las inafectabilidades permanentes se conceden por medio de acuerdo presidencial y se acreditan con el certificado correspondiente. (6)

2. PROPIEDAD COMUNAL.

Los bienes comunales están integrados por comunidades de indígenas que ya existían con anterioridad a la legislación agraria, lo único que hace la ley es reconocer sus derechos de propiedad sobre tierras, montes y aguas.

Los tribunales han negado desde los días de la reforma agraria hasta hoy, la personalidad jurídica de las comunidades de indios.

Ninguna Ley Federal ha declarado disueltas esas comunidades, - pero los tribunales hacen este raciocinio: estando decretada la desamortización de bienes de las comunidades de indígenas - por el Artículo 25 del Reglamento de la Ley del 25 de junio de 1856, y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, las comunida--des han dejado de existir ipsofacto como personas jurídicas. - No es verdad, agrega que el goce común de las tierras adjudicadas a los aborígenes sea la única razón de existencia de sus - comunidades, al contrario se dieron tierras a esas organizaciones para proveer a su conservación y desarrollo.

El reconocimiento de las comunidades indígenas obedeció al propósito de reducir los vencidos a la religión católica, la civilización cristiana y las leyes de reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades, ley - de 12 de junio de 1889; pero ninguna Ley ha suprimido la iglesia, el estado, el municipio, ni las comunidades indígenas.

La personalidad jurídica de estas comunidades debería ser in-discutible y debería admitirseles a juicio en relación y de-fensa de sus intereses.

Termina el Lic, Orozco su obra pidiendo que el Congreso de la Unión dicte una Ley en la cual se declare que las comunidades-indígenas tienen personalidad para reclamar o defender sus de-

rechos.

El Artículo 27, párrafo 10 de la Constitución de 1917, acredita la capacidad de las comunidades indígenas para poseer tierras; los conduenazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido conforme a la Ley del 6 de enero de 1915.

Posteriormente, fue reformado el Artículo 27 Constitucional y en el párrafo VII va a cambiar los términos conduenazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás poblaciones por el de núcleos de población. (7)

Actualmente el artículo 27 párrafo VII de la Constitución de 1917 dice textualmente: "los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado Comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido."

Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen 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 las mismas; si estuvieron conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes conformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia sin perjuicio de ejecución inmediata.

Conforme a esta fracción, ya no se refieren a comunidades indígenas sino a verdaderas comunidades agrarias cuya razón de ser radica en la naturaleza comunal de sus propiedades. (8)

La capacidad jurídica que se otorga a las comunidades implica por razón lógica la expedición de una reglamentación, a fin de establecer los órganos representativos de las comunidades y la manera de nombrarlos.

A medida que la legislación agraria se desarrolla, los estatutos de las comunidades se van definiendo hasta adquirir los perfiles actuales:

Personalidad Jurídica propia que tienen las comunidades, establecido en el Artículo 23 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en este artículo afirman que la asamblea general es su máxima autoridad interna, la cual va a estar integrada por todos los comuneros en pleno goce de sus derechos.

3. PROPIEDAD EJIDAL

Es la palabra más usada y con trascendencia en la Ley - Federal de la Reforma Agraria. A través del ejido surgió la - poderosa clase de los ejidatarios, cuya importancia en la vida de nuestro país ha sido trascendental.

En un principio la palabra ejido significaba la extensión de - tierras, situada a las afueras del pueblo, en el cual no se - sembraba sino solamente servía para la recreación del común - del pueblo.

De ahí su nombre perteneciente al común ya que pertenecía a to do el pueblo. Regularmente tenía la extensión de un cuadrado de legua por lado.

La legislación colonial quiso ser benévola con los indios conquistados y además, de la concesión de ejido, ordenó la devolu ción y respeto de sus tierras, acto de justicia que en apa - riencia trataba de curar las heridas de la dominación violenta, pero que más bien disfrazó una política prudente que pretendía asentar a la población indígena en congregaciones o poblados, - a fin de conservarla como mano de obra indispensable para la - supervivencia de los conquistadores.

Los revolucionarios de 1910 en busca de remedios para los lati ti

fundios volvieron los ojos al pasado y lucharon por la reconstitución de ejidos, la legislación se aparta de la concepción original del ejido, ya que su goce no va a estar destinado para la recreación del pueblo, sino que se orienta más hacia la realización de hacer del ejido una institución económica autosuficiente que venga a resolver los problemas de la distribución de la Tenencia de la Tierra para sus campesinos.

A medida que la legislación agraria evoluciona, la palabra se va a cambiar por completo en su contenido y el significado -- que se le dió en la época colonial.

La palabra ejido es utilizada por la ley para significar entre otras cosas, como el conjunto de bienes territoriales que reciben a través del reparto agrario, esto fue debido a lo popular que se había hecho la designación del ejido, como una dotación de tierras a los pueblos.

El Artículo 27 Constitucional durante el gobierno del Gral. Rodríguez se reformó y es como está actualmente; distingue claramente las tierras de repartimiento y los ejidos, de tal modo que los pueblos tienen derecho a recibir las dos cosas. El nuevo Artículo lleva a cabo una verdadera reconstitución del ejido lo cual, la fracción X del Artículo 27 Constitucional - dice: "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por im-

posibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren -
sido enajenados, serán dotados con tierras, bosques y aguas -
suficientes para reconstituírlos, conforme a las necesidades-
de su población, sin que en ningún caso deje de concederseles
la extensión que necesiten. (9)

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser -
en lo sucesivo menor de 10 has. en terrenos de riego o hume -
dad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases-
de tierras.

La personalidad jurídica del ejido está reconocida en la Ley-
Federal de Reforma Agraria en su Artículo 23, el cual dice su
texto así:

"Los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica, la -
asamblea general es su máxima autoridad interna y se integra-
con todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus de -
rechos, quienes se encuentren suspendidos o sujetos a juicio -
privativo de derechos no podrán formar parte de la misma." (10)

Este Artículo concede personalidad jurídica a ejidos y comuni -
dades sin relacionarla exclusivamente con el disfrute de tie -
rras, bosques y aguas, lo que es una ampliación en las activi -
dades de los ejidatarios, este Artículo menciona que la asam -
blea general únicamente se integra con ejidatarios y comune -

ros en pleno goce de sus derechos, a diferencia del código anterior el cual utilizaba la asamblea general con ejidatarios y comuneros que no han perdido sus derechos, esta expresión daba origen a la confusión de si tenía derecho o no a concurrir los miembros del núcleo sujetos a procedimientos de suspensión o privación, cuestión que resuelve su sentido negativo al Artículo actual.

3.1 AUTORIDADES INTERNAS DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES.

De acuerdo al Artículo 22 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las autoridades internas son:

- a) Las Asambleas Generales
- b) Los Comisariados Ejidales y Comunales
- c) Los Consejos de Vigilancia.

Asambleas Generales.- Para integrar las asambleas generales los ejidatarios y comuneros podrán acreditarse con una credencial provisional que expida el comisionado (Art. 26 Ley Federal de Reforma Agraria).

Hay tres clases de asambleas generales: ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación (Art. 27 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Las asambleas generales ordinarias: se celebran el último - domingo de cada mes, quedan legalmente constituidas con la mi tad más uno de ejidatarios con derecho a participar (Artículo 28, Ley Federal de Reforma Agraria).

Las asambleas generales extraordinarias: se celebrarán cuando haya un problema urgente que resolver, que afecte al ejido o comunidad (Artículo 29, Ley Federal de Reforma Agraria).

Las asambleas generales de balance y programación serán convocadas al término de cada ciclo de producción o anualmente, y tendrán por objeto informar a la comunidad los resultados de la organización, trabajo y producción del período anterior, - así como programar los trabajos para el próximo ciclo de cultivo (Artículo 30, Ley Federal de Reforma Agraria).

Artículo 33.- Todos los miembros de un ejido o comunidad tienen el deber de asistir a las asambleas a las que se convoque legalmente.

La asamblea general podrá fijar sanciones económicas dentro - de los límites señalados en el reglamento interior del ejido, para quienes sin causa justificada, no cumplan con esta obligación. El cobro de esta cuota no podrá hacerse valer sobre las cosechas, ni sobre los bienes de trabajo del ejidatario.

En este artículo las sanciones económicas deben aplicarse -- igualmente para todos los faltistas.

Artículo 37.- El comisariado ejidal ó de bienes comunales, -- son los representantes del ejido y de la comunidad respectivamente y son los responsables de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales; están integrados por un Presidente, un -- Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes, los miembros del comisariado y sus auxiliares serán electos por mayoría de votos en asamblea general extraordinaria.

Los Comisariados Ejidales y Comunales. El comisariado ejidal-- o comunal representa al ejido o comunidad ante las autoridades judiciales y administrativas, como si se tratara de un -- mandatario general.

Está integrado por un Presidente, un Secretario y un Vocal -- con sus respectivos suplentes nombrados por la asamblea general. (11)

En la actual legislación el comisariado se convierte en un representante con la obligación de defender los intereses del -- ejido o comunidad, pero sin facultades de administración ni -- de dominio sobre los bienes ejidales o comunales.

Consejos de Vigilancia. En cada ejido habrá un consejo de vigilancia constituido por un Presidente, un Secretario y un - Tesorero con sus respectivos suplentes nombrados por la asamblea general. Los miembros del consejo de vigilancia debeneunir los mismos requisitos que para el comisariado. Ar- - tículo 40, Ley Federal de Reforma Agraria.

El objetivo principal del Consejo de Vigilancia es sujetar a control y supervisión y substituir en casos extraordinarios- al comisariado.

Los miembros de los comisariados ejidales y comunales y los- consejos de vigilancia podrán ser removidos por la asamblea- general, por cualquiera de las siguientes causas:

- 1°.- No cumplir los acuerdos de la asamblea general.
- 2°.- Malversar fondos.
- 3°.- Ser condenado por autorizar, inducir o permitir que en - las tierras ejidales o comunales se siembre marihuana, - amapola; o por otro delito intencional que amerite pena- privativa de libertad.
- 4°.- Ausentarse del ejido por más de 60 días consecutivos, -- sin causa justificada o sin autorización de la asamblea.

5°.- Contravenir las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos y todas aquellas que se relacionen con la tenencia, explotación y aprovechamiento de los ejidos.

6°.- Acaparar o permitir que se acaparen unidades de dotación del ejido. Artículo 41.

Esta última referencia que expresa el acaparamiento de parcelas no estaba contenida en el código anterior. En la actual ley se justifica su inclusión debido al extraordinario auge que ha tenido últimamente la inequidad del acaparamiento y la imperiosa necesidad de combatirlo.

La fracción III.- En el código anterior asignaba ser procesado por delito que amerite pena corporal, la fracción actual se refiere nada más a los delitos intencionados.

Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia, durarán en sus funciones 3 años, los miembros del comisariado, por una sola vez podrán ser electos para el mismo o diferente cargo en el siguiente período, si obtienen la mayoría de las 2 terceras partes de la asamblea y en adelante no podrán ser electos para ningún cargo, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieran en ejercicio (Artículo 44 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

El código anterior permitió la reelección indefinida de los - comisariados, siempre que la asamblea aprobara la votación de 2/3 partes de sus miembros, por lo que muchas autoridades permanecieron en funciones durante bastante espacio en perjuicio para la correcta administración de los ejidos o comunidades, por lo que la legislación actual impide la permanencia indefinida, de las autoridades ejidales y comunales en sus cargos.

Las mujeres que disfruten de derechos ejidales o comunales, - tendrán voz y voto en las asambleas generales y serán elegibles para cualquier cargo en los comisariados y en los consejos de vigilancia. Artículo 45 Ley Federal de la Reforma -- Agraria.

Son nulos los convenios y contratos que celebren los comisariados y consejos de vigilancia, cuando no sean aprobados por la asamblea general y, en su caso, por la Secretaría de la Reforma Agraria, así como los contratos prohibidos por el Artículo 50 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. (12)

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleosde población son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por lo tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, - arrendarse, hipotecarse o gravarse, todo o en parte, serán - inexistentes las operaciones o contratos que se hayan ejecutadas

do o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la Ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población.

Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a -- ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o su cesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población -- correspondiente.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los -- núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el -- estado comunal. Artículo 52 de la Ley Federal de la Reforma Agraria. (13)

Este artículo tiene por objeto inmovilizar, dentro del patri -- monio de los núcleos de población, las tierras, bosques y -- aguas adquiridas a través de las acciones y procedimientos -- agrarios.

La ley crea así un patrimonio permanente, para satisfacer en lo posible las necesidades de la clase campesina, dándole todas las protecciones legales para evitar su desmembramiento-

vaya a parar a manos de particulares.

4. PROPIEDAD DE LA NACION.

El primer párrafo del Artículo 27 Constitucional dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellos a los particulares constituyendo la propiedad privada". (14)

Vamos a definir lo que significa nación:

Renán afirma: "Una nación es una línea, un principio espiritual; y es una solidaridad constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto a hacer todavía. Se resume sin embargo, en el presente, por un hecho tangible; el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la comunidad debida. (15)

Es una variedad de hombres entre las cuales existe una serie de elementos culturales propios, comunes a todas y un pasado histórico común, mediante el cual llegan a advertir su diferencia con todos los demás grupos (la palabra nación en el Artículo 27 Constitucional debe tomarse como sinónimo de Estado).

Propiedad de la nación, es el conjunto de bienes que forman el patrimonio del estado; el estado es el único propietario.

El patrimonio de la nación como lo indica el artículo 1o. de la Ley General de Bienes Nacionales consta de dos tipos:

- A) BIENES DE DOMINIO PUBLICO DE LA NACION
- B) BIENES DE DOMINIO PRIVADO DE LA FEDERACION

Bienes de Dominio Público son: los destinados al uso común a un servicio público o alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos. Estos bienes son enajenables; el Estado es el único directo propietario y bajo ninguna circunstancia perderá el derecho de propietario.

El dominio de la nación sobre bienes nacionales, es imprescriptible, inalienable y la explotación del uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas no podrá realizarse, sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Entre los bienes de dominio público de acuerdo con el Artículo 2o. de la Ley de Bienes Nacionales los de uso común son:

- a) Los recursos naturales de la plataforma continental, y-

los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales, substancias que en vetas, mantos, masas o yaci--mientos que constituyen depósitos cuya naturaleza sea -distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas, formados -directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de -ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y -términos que fije el Derecho Internacional (Párrafo 4o. Artículo 27 Constitucional).

- b) También son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije--el Derecho Internacional y las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente e intermitentemente con el mar, los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes, las de los ríos y sus -afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, --

intermitentes, o torrenciales, hasta su desembocadura - en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, - sirva de límite al territorio nacional o a las Entidades Federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; - las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de 2 o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas, sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino, las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, - lagunas o esteros de propiedad nacional y los que se extraigan de las minas y los cauces, brechas o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que - fije la Ley (Párrafo 5o. Artículo 27 Constitucional).

También corresponde a la nación el aprovechamiento de - los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear. El uso de la energía nuclear sólo podrá - tener fines pacíficos.

c) El suelo del mar territorial y de las aguas marítimas -

internas.

- d) Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público.
- e) Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles de propiedad federal.
- f) Los terrenos baldíos y los demás inmuebles declarados por la Ley inalienables o imprescriptibles.
- g) Los terrenos, ganados natural o artificialmente al mar.
- h) Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean manualmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, ediciones, libros, documentos, publicaciones, periódicos, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros; las colecciones científicas o técnicas, los archivos.
- i) Las pinturas, murales, esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación.
- j) Los templos destinados al culto público.

El artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, habla de las concesiones sobre bienes de dominio público, las cuales no crean derechos reales, otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Esto es debido a que los bienes de la nación nunca prescriben el derecho de propiedad de la Nación.

El artículo 15 de la Ley General de Bienes Nacionales dice: Las concesiones sobre bienes de Dominio Público podrán efectuarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización cuyo monto será fijado por peritos.

El Artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales, indica que los Bienes de Dominio Público que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados, previo Decreto de desincorporación, cuando por algún motivo dejan de servir para el fin señalado en dicha disposición.

Bienes de Dominio Privado de la Nación: hay dos clases de Bienes de Dominio Privado, que son:

- a) Los Bienes Muebles de Dominio Privado de la Nación
- b) Los Bienes Inmuebles de Dominio Privado de la Federación.

Los bienes inmuebles de Dominio Privado de la Nación: son - aquellos que van a ser destinados para el servicio de las dependencias del Gobierno Federal, de las Entidades Federales, - de los municipios, los organismos descentralizados, empresas-descentralizadas.

Los Bienes Inmuebles de Dominio Privado de la Nación: son - inembargables.

El artículo 39 de la Ley General de Bienes Nacionales faculta al Gobierno Federal para que otorgue a título gratuito, a - los Estados de la Federación y Municipios los bienes de dominio privado que se encuentren dentro de sus respectivas jurisdicciones para que se destinen a los servicios públicos locales, a fines educativos o de asistencia social.

El Gobierno Federal podrá igualmente ceder a título gratuito, bienes de dominio privado a las asociaciones o instituciones-privadas cuyas actividades sean de interés social y no persigan fines de lucro.

Son bienes de dominio privado:

- 1o. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2o. de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación a - los particulares.

- 2o. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieren construido o - destinado a la administración, propaganda o enseñanza - de un culto religioso.
- 3o. Los bienes ubicados dentro del Distrito y Territorios - Federales considerados por la legislación común como va cantes.
- 4o. Los que hayan formado parte de corporaciones u organis- mos de carácter federal, que se extingan.
- 5o. Los bienes muebles al servicio de las dependencias de - los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción X del artículo anterior; y
- 6o. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título- jurídico adquiriera la Federación.

Artículo 4o. Los bienes a que se refiere el artículo anterior pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destina- dos al uso común, a un servicio público o a alguna de las acti- vidades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho- se utilicen en esos fines.

Artículo 5o. Los bienes de dominio público estarán sujetos --

exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de un Estado, se requerirá para ello la Aprobación de la Legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes adquiridos por la Federación y destinados al servicio público o al uso común con anterioridad al 1.º de mayo de 1917, o de los señalados en los artículos 2o., fracciones II y IV y 18 fracciones I al XI y XIV de esta Ley. Una vez otorgado, el consentimiento será irrevocable.

Se presumirá que la Legislatura Local ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los treinta días posteriores a aquel en que reciba la respectiva comunicación del Ejecutivo Federal, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugure su período inmediato de sesiones.

Los Bienes Muebles de Dominio Privado de la Federación; son todos aquellos bienes que sirven para el funcionamiento de las distintas dependencias del Gobierno Federal; como escritorios, sillas, automóviles, archiveros, estantes, papelería, etc.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial practicará visitas de inspección en las distintas dependencias del Gobierno Federal para verificar la existencia en almacenes e --

inventarios de bienes-muebles, así como también es la encargada de enajenar los bienes-muebles de propiedad federal que por su uso, aprovechamiento o estado de conservación no sean ya adecuados para el servicio. (16)

C A P I T U L O I I

- 1).- Mendieta y Núñez Lucio El sistema Agrario Constitucio-
nal. Edic. Porrúa. México 1980.-
P.P. 83
- 2).-Mendieta y Núñez Lucio Obra citada. P.P. 85
- 3).- Bassols Narciso. La Nueva Ley Agraria.
- 4).- Mendieta y Núñez Lucio Obra citada. P.P. 87
- 5).- Ley Federal de Reforma Agraria. Edic. Porrúa, México. --
1979. P.P. 96 y 97
- 6).- Mendieta y Núñez Lucio Obra citada. P.P. 91 a 93
- 7).- Mendieta y Núñez Lucio Obra citada. P.P. 115 a 120
- 8).- Mendieta y Núñez Lucio El Problema Agrario de México.
P.P. 243
- 9).- Mendieta y Núñez Lucio Obra citada. P.P. 127
- 10).-Ley Federal de Reforma
Agraria. Obra citada. P.P. 20
- 11).- Ley Federal de Reforma
Agraria. Obra citada. P.P. 20
- 12).-Ley Federal de Reforma
Agraria. Obra citada. P.P. 32
- 13).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 14).-Mendieta y Núñez Lucio Obra citada. P.P. 6
- 15).-Jellneck. Teoría General del Estado de -
Madrid 1914.
- 16).-Ley General de Bienes Nacionales. Edic. Porrúa.

CAPITULO TERCERO

III. APARICION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

1. MOTIVOS

La tierra por su carácter único y por la importancia crucial que tiene para los asentamientos humanos, no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por individuos y sujetos a las presiones e ineficiencias del mercado. La propiedad privada de la tierra es también un instrumento principal de acumulación y concentración de riqueza y por consiguiente contribuye a la injusticia social; si no se controla, puede convertirse en un gran obstáculo para la planificación y aplicación de proyectos de desarrollo. La justicia social, la renovación urbana y el desarrollo, el suministro de viviendas decentes y de condiciones saludables para las personas, sólo podrán lograrse si la tierra se usa en interés de la sociedad en su totalidad.

La tierra es el recurso natural más valioso y se debe usar racionalmente. La propiedad pública o el control eficaz del suelo en interés de la comunidad, es el medio más importante de mejorar la capacidad de los asentamientos humanos para asimilar cambios y movimientos en la población, de modificación en

su estructura interna y de conseguir una distribución más justa de los beneficios del desarrollo, asignando al mismo tiempo que se tengan en cuenta las repercusiones ambientales.

Las tierras agrícolas, especialmente las ubicadas en las zonas urbanas constituyen un importante recurso nacional y sin el control público, estas tierras quedan dedicadas a la especulación y a la invasión urbana.

El cambio en la utilización de la tierra, en especial cuando pasa del uso agrícola al uso urbano, debe estar sometido al control y a la reglamentación pública.

Los motivos que crearon los asentamientos irregulares surgen en la época postrevolucionaria; ya que los gobiernos revolucionarios no previnieron suficientes áreas para regular el problema de la tenencia de tierra. México tuvo durante la colonía y hasta el porfiriato condiciones de población distintas a las que hoy confrontamos.

Nuestra población apenas si se duplicó en ese lapso de 3 siglos, llegando a 1910 con catorce millones de habitantes de los cuales, un millón murió durante el movimiento armado de la revolución.

En esta época, la población rural que vivía en localidades

menores de 2,000 habitantes, representaba el 80.6% y la población urbana el 19.4% del total del país. En cambio en 1975, dadas las tendencias del proceso de urbanización, más del 60% de los habitantes del país eran urbanos y se puede estimar -- que si estas tendencias continúan igual para el año 2000, cerca del 80% de los mexicanos vivirá en las ciudades.

El país en ese mismo período se caracterizó por su economía agrícola que reflejaba a la población, que por razón natural se localizaba mayoritariamente en áreas rurales. (1)

Al triunfo de la Revolución, cuando son consolidados los Gobiernos Revolucionarios, éstos en acatamiento a las demandas que solicitaban todos los campesinos, y tomando como fundamento legal la Constitución, inician la primera fase de la Reforma Agraria, la cual comenzó con la disolución de los latifundios.

El proceso de migración que se efectuó en la época posterior a la Revolución, del campo a la ciudad, estuvo condicionado por los factores de atracción y de expulsión de las diferentes poblaciones que presentan distintas áreas geográficas.

Estos factores obedecen principalmente a que la población rural al no encontrar en el campo oportunidades de empleo y la satisfacción de servicios mínimos, se va a dirigir hacia pun-

tos que por su mayor desarrollo socioeconómico parecen ofrecer más posibilidades. Debido a esta situación se va generando un gran movimiento interno de población.

Al examinar las tendencias de las variables demográficas en México se observa, en cuanto a la fecundidad, que ninguno de los movimientos de orden político-económico que ha sufrido el país desde el comienzo de su vida independiente ha influido en los hábitos y actitudes de la población frente a la reproducción. En la época postrevolucionaria a pesar del gran crecimiento económico de los avances en materia de educación, del intenso proceso de urbanización, del incremento de las comunicaciones y de la mayor movilidad social, la tasa de mortalidad es semejante a la de hace 150 años, es un promedio de 45 nacimientos por cada 1000 habitantes.

La mortalidad en México se consideró muy elevada hasta el final del siglo pasado, se estima un promedio de aproximadamente 40 defunciones por cada 1000 habitantes.

Después de la guerra de Independencia no se pudieron establecer programas sociales bastante amplios para que hubiera una reducción en la mortalidad, esto se debió a la preocupación por parte del Gobierno de efectuar tareas de organización político y administrativa y también a las perturbaciones que sufrió el país por conflictos internos e intervenciones por par

te de países extranjeros. Sin embargo, en los decenios finales del siglo pasado y los primeros años del actual, la tasa de mortalidad disminuyó levemente en forma persistente. Unas de las causas por las que se dió este descenso fueron: la mayor participación de la población en el trabajo, algunos programas de salud y en general a la relativa calma política que reinaba en ese entonces (2)

Después de la Segunda Guerra Mundial en México, se intenta una política de industrialización, basada en la apertura al capital extranjero, ésto trajo como consecuencia la generación de fuentes de trabajo en las actividades secundarias y terciarias que se establecieron en las ciudades más importantes del país.

Los centros que tenían más recursos se volvieron más grandes y el capital creció volviendo más ricos a éstos, en su mayoría extranjeros, la combinación de las tendencias de estos elementos fundamentales (natalidad y mortalidad) crearon en los últimos 150 años 3 etapas en la dinámica demográfica de México.

Primera Etapa.- Crecimiento muy débil de la población hasta los últimos decenios del siglo pasado. Se estima una tasa de

aumento de 0.6% anual entre 1820 y 1880, semejante a la de los países europeos y Estados Unidos durante el siglo XVIII con la diferencia de que los niveles de natalidad y mortalidad siempre fueron inferiores a los nuestros. Con toda claridad el pensamiento que imperaba en aquella época era poblacionista, tomando en cuenta entre otros elementos la escasez de población (no más de 8 millones), una densidad territorial -- muy baja, grandes regiones casi sin habitar y la pérdida de más de la mitad del territorio. La problemática demográfica no era estrictamente económica sino política y de defensa del territorio.

Segunda Etapa.-- Durante el porfiriato se da un principio de dinamización demográfica, con una duplicación de la tasa de crecimiento. Se estima que de 1880 a alrededor de 1906, la tasa media fue de 1.3% anual. Durante estos 25 o 30 años sigue dominando el pensamiento poblacionista, aunque muy probablemente, en el sentido de obtener, bajo el sistema económico imperante, una mayor mano de obra, especialmente para su explotación en los latifundios. Esta tasa de crecimiento, que se considera relativamente débil, fue experimentada por todos los países europeos hasta hace pocos años.

Tercera Etapa.-- En esta etapa que va de 1930 a la época actual, se reanuda el proceso de dinamización demográfica de fines del siglo pasado y principios de éste que se vio interrumpido

pido por la revolución. En un período de aproximadamente 40 años la tasa de crecimiento se vuelve a duplicar, pero hacia niveles muy superiores, de 1.7% anual a 3.4%. Es en este último nivel de crecimiento donde toma un carácter especial la dinámica demográfica de nuestro país. Los países europeos o Estados Unidos, en ninguna época tuvieron tal crecimiento, ningún país del mundo de volumen de población como el de México ha alcanzado este ritmo de crecimiento. Es en este período en donde se abarca más concretamente la problemática de la población. (3)

Los inversionistas extranjeros, representantes en muchos casos de empresas transnacionales, se les apoyó con subsidios, se les concedieron exenciones de impuestos y se les crearon todas las obras de infraestructura; mientras que a la gente del campo se les congelaron los precios, se les negó el crédito y se les limitó la asistencia técnica (4)

Este fenómeno económico que se sostiene con esas características hasta 1970, generó por razón natural, la migración del campo a las ciudades que no contaban con zonas de reserva territorial suficientes para albergar a poco más del 50% de la población del país.

2. CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

El crecimiento demográfico en las grandes ciudades del país - en el lapso de 30 años, provocó asentamientos humanos irregulares principalmente en terrenos ejidales y comunales, la estadística, actual, habla de más de un millón y medio de jefes de familias que ocupan un lote carente de escrituras que les dé seguridad jurídica.

Entre los muchos complejos problemas en nuestras ciudades, se encuentra la irregularidad en la tenencia de la tierra en forma sobresaliente, con la transformación de terrenos agrícolas en zonas precariamente urbanizadas. Otro de los problemas -- que surgen del fenómeno migratorio y del crecimiento urbano -- son: el congestionamiento vial, el smog, los cinturones de miseria, la especulación inmobiliaria, etc., en realidad estos problemas varían mucho en magnitud y orden de importancia en cada núcleo urbano dependiendo de su dimensión y dinámica de desarrollo actual, localización y actividades principales, trayectoria histórica y relaciones políticas con el poder central.

Es evidente entonces que el fenómeno de concentración excesiva de población en pocos puntos y de dispersión de una gran parte del resto de la población en localidades que por ser exclusivamente pequeñas no pueden cumplir adecuadamente las fun

ciones económicas y sociales de un asentamiento humano. Esta situación refleja los dos extremos en que se abre el problema de los asentamientos humanos, la concentración y la dispersión de la población rural.

Los asentamientos humanos se definen como irregulares cuando:

Los terrenos ejidales o comunales, parcial o totalmente que están siendo usufructuados por personas distintas a los ejidatarios o a los comuneros. Esos asentamientos humanos están ocupando terrenos para satisfacer necesidades de vivienda y de servicios, cuando habían sido destinados por resolución presidencial a la explotación agrícola. (5)

Los asentamientos también se generan por ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies y en otros casos por invasiones masivas de núcleos de familias que careciendo de casa y terrenos propios, explotados por casatenientes y latifundistas urbanos que les rentan viviendas caras en proporción a sus ingresos, son motivados para que tomen las tierras por la vía violenta. (6)

Una primera aproximación al desequilibrio de la distribución territorial de la población, resulta de comparar las densidades de algunas entidades federativas con el promedio nacional, que se estima en 31 habitantes por kilómetro cuadrado en 1975.

Así, Baja California Sur y Quintana Roo no llegan a los 5 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que el Distrito Federal alcanza ya los 6,000 habitantes por kilómetro cuadrado.

En el altiplano se concentra la mayor parte de la población y de las actividades productivas. Por debajo de la cota de 1000 metros, donde se tiene una mejor dotación de recursos de agua, suelo y energéticos, se encuentra el 35% de la población asentada en localidades de más de 15,000 habitantes y por arriba de esta cota el 65%.

El medio físico condiciona fuertemente la distribución de los asentamientos humanos. Al relieve, los climas, el agua, el suelo y demás recursos naturales han influido y a su vez han sido alterados por la actividad del hombre.

Uno de los aspectos más importantes relacionados con el acelerado desarrollo urbano del país se refiere a la concentración de la población en los centros urbanos y de las zonas aledañas, también se debe a la evolución económica del país.

Es imposible considerar las áreas urbanas con exclusión de las áreas rurales, puesto que son formas de espacio complementarios que conforman una unidad indivisible insertas en el modelo socioeconómico global del país.

Los poblados rurales han experimentado, una constante disminu -
ción de su población, en los últimos años. Este fenómeno, -
producto de una constante emigración hacia las ciudades, tie-
ne su origen en el deterioro progresivo de las actividades -
primarias, la insuficiente dotación de servicios los bajos ni -
veles de ingreso del campesino.

La estructura urbana no satisface las necesidades de la base-
económica nacional, ni es la más apropiada para la consecu -
ción de las metas productivas y sociales, ya que por su con -
formación, dificulta la eficiente dotación de servicios y la-
justa elevación del nivel de vida de la población urbana y ru -
ral.

La distribución del equipamiento y los servicios tiende a con -
centrarse en los centros urbanos más importantes, produciendo
un déficit en el equipamiento nacional, regional y de los cen -
tros de población.

El desarrollo de los centros de población se caracteriza por-
un inadecuado uso del suelo urbano, en cambio se mantienen -
ociosos terrenos aprovechables.

Otra característica de que se formen asentamientos humanos -
irregulares en las grandes ciudades es, la distribución de -
las inversiones públicas se concentran en su mayoría en el --

área del altiplano, en particular en el área metropolitana -- de la ciudad de México, ya que ésta absorbe fuertes volúmenes de inversión pública, que se destinan a conceptos tales como: dotación y modernización de los sistemas de agua potable, la construcción de vivienda y la construcción y ampliación de los medios de comunicación y transportes. (7)

Con respecto a la vivienda se entiende como: el derecho de todo ser humano a disponer del espacio integrado necesario para su desenvolvimiento personal.

El sistema vial terrestre tiene una estructura radial que converge a la ciudad de México. Los principales centros urbanos se encuentran comunicados entre sí, pero no es así con los centros rurales, que en su mayoría carecen de vías de comunicación adecuados para su desarrollo.

El apoyo que se llevó a cabo para impulsar el desarrollo industrial del país, llevó a dotar rápidamente de equipamiento, infraestructura y servicios a aquellos centros industriales que presentaban un importante desarrollo de sus mercados.

El tamaño y la localización de estos mercados y las crecientes economías de escala favorecieron la concentración industrial en tres centros urbanos, que son: México, Guadalajara, y Monterrey, que en conjunto representan el 67.7% de la pro--

ducción en la industria de la transformación.

El área metropolitana del Distrito Federal que considera la población total de dicha entidad, incluye además la de 9 municipios del Estado de México: Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Chimalhuacán, Cuautitlán, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlalnepantla y Tultitlán.

En 1930 la densidad de la población del Distrito Federal era de 820 habitantes por kilómetro cuadrado, a mitad del año de 1971 alcanzaba ya 4586 habitantes por kilómetro cuadrado.

El área metropolitana de la ciudad de Guadalajara, está com - puesta por la población del mismo nombre y parte de los municipios de Tlaquepaque y Zapopan.

Los fenómenos expuestos, explican plenamente las causas que han generado que más de un millón de familias y que más de cinco y medio millones de mexicanos confronten problemas de irregularidad en sus viviendas. (8)

Es evidente que el fenómeno de concentración excesiva de población en pocos puntos, y de dispersión de una gran parte del resto de la población en ciudades que por ser excesivamen te pequeñas, no pueden cumplir adecuadamente con las funcio - nes económicas de un asentamiento humano.

Esta situación refleja los dos extremos en que se abre el pro
blema de los asentamientos humanos: la concentración y la -
dispersión de la población rural.

3. TIPOS DE ASENTAMIENTO IRREGULARES

Los asentamientos humanos irregulares en: los ejidos y comu-
nidades, en la mayoría de los casos se asientan en los alre-
dedores de los grandes polos de desarrollo. Estos ocupan te-
rrenos ejidales o comunales para satisfacer las necesidades -
de viviendas, cuando habían sido destinados los ejidos por me
dio de decreto presidencial, y las comunidades por el recono-
cimiento del gobierno, para que se cultivara en ellos los ali
mentos que sirvieran para su subsistencia.

La gran migración que existe de los campesinos a la ciudad, -
hace que estos lleguen a las ciudades en busca de mejores po-
sibilidades de trabajo y que acudan a sus hermanos de clase, o-
sea los ejidatarios y comuneros de los núcleos cercanos a los
grandes centros de población para solicitar que los permitan-
vivir ahí. Así los terrenos ejidales y comunales, en oca -
siones con la sanción de la asamblea de ejidatarios o comune-
ros, en ocasiones sin ella; en algunos casos porque se trata
ba de familiares o amigos y en otros porque aún no siéndolo, -
fue solidario con familias de muy baja situación económica, -
va albergando avecindados, primero en lo que fue la zona urba

na del ejido o comunidad y cuando ésta se agota, los asentamientos se extienden en las parcelas que estaban destinadas para cultivar, provocando con todo ésto el fenómeno de la irregularidad y del crecimiento anárquico.

Los asentamientos humanos no sólo son creados por las causas anteriores, también son generados por ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies que efectúan en algunas ocasiones el comisariado y en otros los mismos ejidatarios o comuneros, a las personas que necesitan de un lugar donde poder vivir, en contra de las leyes establecidas ya que los ejidatarios y comuneros saben que la venta de sus parcelas no tiene ninguna validez legal de acuerdo con el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cual dice: "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población (ejidos y comunidades), serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse (venderse), cederse, transmitirse, rentarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en partes. (9)

Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. (10)

Otra causa por la cual se generan estos asentamientos, son --

las invasiones masivas formadas por núcleos de familias que - careciendo de una vivienda y de terreno propio, invaden terrenos ejidales, comunales o particulares; en la mayoría de las ocasiones, dichas invasiones masivas son manipuladas por personas o por grupos políticos; que les exigen una cantidad económica para que puedan asentarse en ese lugar.

Los ejidatarios o comuneros al efectuar la venta de sus parcelas a particulares, para que en ellas éstos construyan sus vivien^{das}, se pierde por razón lógica el usufructo de esta tierra; esto quiere decir que, dicha tierra que estaba destinada a la agricultura, ya nunca se va a cultivar en ella; siendo - que el gobierno de la República, les había dotado esas tie--rras para que se cultivara en ellas.

En la mayoría de los casos, los asentamientos que se forman - en ejidos y comunidades, van a carecer de los servicios más - elementales como son: la luz, agua, drenaje, pavimento, ban-quetas, mercados, escuelas y jardines y sus viviendas son muy pobres y no se les puede proporcionar dichos servicios ya que los gobiernos estatales y municipales, cuando se trata de - - asentamientos humanos en terrenos ejidales o comunales no pueden legalmente cobrar impuestos prediales de poseedores de dichos terrenos para dar servicios; lo mismo los gobiernos no pueden prestar las demandas de servicios públicos, indispensa

bles como son: luz, agua, drenaje, vigilancia en escuelas, - hospitales, jardines, etc. para que puedan tener una mejor vi da.

Los asentamientos se producen en sitios donde existen mayores facilidades para poder colocarse, y ello provoca el crecimien to anárquico de las ciudades.

Las familias que viven en esos terrenos, mantienen una pose-- sión precaria de la tierra que les genera intranquilidad.

El que se desincorporen del régimen agrario los ejidos y comu nidades que tengan asentamientos humanos, van a ocasionar que los adjudicatarios, vecindados o invasores de dichos terre nos, vivan en la incertidumbre y la angustia de que la propie dad que poseen no es suya, debido a que no tienen un título - de propiedad, también se enfrentan al problema de que los eji datarios que vendieron sus parcelas ya no tienen fuente de -- trabajo, y al no tener solventada su situación económica, de-- bido al mal uso que dieron al dinero que habían adquirido por la venta ilegal de su parcela, (ya se lo gastaron) entonces - van a volver a vender esa parcela (que ya había sido vendida), dos o hasta más veces a diferentes personas, debido a esto es que el posesionario del lote vive con la intranquilidad que - puedan aparecer más supuestos posesionarios del mismo lote.

Un inconveniente que surge por el desincorporamiento de los ejidos y comunidades del régimen agrario, es el largo tiempo que dura el cambio del régimen jurídico a Propiedad Particular, en consecuencia de esto se detiene la incorporación de estas tierras al fondo legal de las ciudades (incorporándose al régimen jurídico de propiedad particular), y así el gobierno ya pueda prestar todos los servicios públicos que necesitan, con los derechos y obligaciones que tiene la propiedad particular; se podría realizar la infraestructura y equipamiento urbano, que fuese posible, con las recomendaciones que por concepto de impuestos imponga el municipio.

En la realidad la venta de parcelas ejidales y comunales no debiera llevarse a cabo por fuera de la ley, propiciando:

Primero. Que dadas las necesidades de crecimiento de las ciudades, las gentes no tengan un hogar legalmente constituido donde asentarse.

Segundo. Que las autoridades ejidales, sin tener un conocimiento pleno y en algunos casos guiados por personas mal intencionadas, que contribuyen a dichos asentamientos.

Tercera. Que la regularización siempre esté a la zaga de la realidad, porque al terminarse los estudios técnicos informativos, estos son obsoletos por la dinámica de los núcleos -

humanos y, que la irregularidad en la tenencia de la tierra - propicie violencia.

Actualmente los gobiernos municipales llevan a cabo obras públicas para dotar de servicios a ejidos o comunidades que tengan asentamientos humanos, que estén en proceso de regularización de la tenencia de la tierra, debido a las necesidades importantes de servicios, ya que si no habría un gran número de enfermedades, vicios y corrupción.

4. ACCIONES PREVENTIVAS

Los problemas urbanos no han pasado desapercibidos ante los - ojos de las diversas autoridades y organismos públicos compe- tentes de los distintos niveles, sin embargo, en algunos ca - sos a esos problemas se ha querido dar solución por separado- y fuera de su contexto. Algunas autoridades se dieron cuenta que la única forma de atacar con éxito los problemas del cre- cimiento, la improvisación y la falta de recursos, es reali - zar, una planificación del desarrollo urbano que guíe al go - bierno a tomar ciertas acciones, tanto públicas como privadas para transformar y adecuar las ciudades con mayores problemas de asentamientos irregulares, a las actuales necesidades. Ya que anteriormente no se llevó a cabo la regularización de los asentamientos humanos irregulares debido a la falta de enfo- que adecuado, tiempo o recursos humanos o económicas, intere-

ses particulares contrarios, aislacionismo, incomprensión y discontinuidad en los trabajos. A nivel federal varias Secretarías habían considerado en una u otra forma la planificación del desarrollo urbano dentro de un marco nacional y regional.

En algunas otras ocasiones una Secretaría u Organismo descentralizado elaboró los llamados planos regulares, principalmente en ciudades fronterizas o portuarias, documentos en general realizados en el Distrito Federal, con un gran desconocimiento de las necesidades reales, sin la menor participación de técnicos y elementos de la región y con la total ignorancia del pueblo y a veces incluso escaso conocimiento de las autoridades locales, a las cuales sólo les quedaban agradecer por recibir el documento, guardarlo y decir que ya se tiene un plan regulador, el cual nunca se aplica, salvo para justificar una obra federal.

En el Distrito Federal la planificación del desarrollo urbano se enfocó casi siempre en forma aislada, del estado de México. Actualmente como ya hemos dicho, la planificación urbana se hace conjuntamente, formándose la llamada zona metropolitana.(11)

4.1 Algunos de los instrumentos legales, administrativos y financieros que se utilizaron para solucionar el problema de la regularización de la tenencia de la tierra, son los si-

guientes:

a) Código Agrario de 1942.

El cual establece que al dotarse a los núcleos de terrenos la borales para reunir su sustento, se les dotaría también de las superficies necesarias para construir su caserío sin delimitar en este caso la superficie del solar urbano.

Artículo 175.- Las zonas de urbanización concedidas por resolución presidencial a los núcleos de población ejidal, se deslindaran y fraccionaran reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad y las destinadas a preveer el crecimiento de la población, de acuerdo con los estudios y proyectos que apruebe el Jefe del Departamento Agrario.

Artículo 177.- Todo ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona de urbanización. Los solares excedentes podrán ser enajenados o vendidos a personas que deseen avocindarse, a quienes en ningún caso se les dejará adquirir derechos sobre más de un solar, si reúnen los siguientes requisitos: ser mexicano, dedicarse a una ocupación útil a la comunidad.

Artículo 181.- Los ejidatarios tendrán también la obligación de ocupar el solar y construir en él. Adquirirán el pleno do

minio del mismo transcurridos cuatro años a partir de la fecha en que hayan tomado posesión.

b) Procedimiento que marca la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta Ley establece en su artículo 93 que todo ejidatario tiene derecho a un solar urbano, y que dicho solar no excederá su superficie de dos mil quinientos metros cuadrados, atendiendo a las características, usos y costumbres de la región.- La propia Ley contempla la posibilidad de albergar en la zona urbana a vecindados que presten un servicio a la comunidad.

Artículo 93.- Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso excederá a 2,500 metros cuadrados. Los solares excedentes podrán ser enajenados a personas que deseen vecindarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad.

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

Artículo 94.- Los ejidatarios tendrán la obligación de ocupar el solar y construir en él. Para este efecto, la Secretaría de la Reforma Agraria por sí o en coordinación con los organismos oficiales correspondientes, deberá proporcionar proyectos de construcción adecuados a cada zona y la asistencia técnica necesaria.

Artículo 96.- El comprador de un solar adquirirá el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construido casa y habitado en ella durante cuatro años transcurridos desde la fecha en que hubiese tomado posesión legal del solar, salvo el caso de fuerza mayor. El plazo máximo para el pago de solares urbanos vendidos a quienes no sean ejidatarios será de cinco años.

Artículo 98.- El abandono del solar durante un año tratándose de vecindados y dos si se trata de ejidatarios, dentro del plazo fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor.

Artículo 100.- La Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los certificados de derechos a solar que garantice la pose-

sión, tanto a ejidatarios, como a no ejidatarios y cuando -
cumplan con todos los requisitos fijados en este capítulo se-
les expedirán los correspondientes títulos de propiedad; es-
tos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional y en el Re
gistro Público de la Propiedad de la Entidad correspondiente.

c) Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas -
Ejidales.

A principios del régimen pasado, se intentó un programa que -
coordinaba esfuerzos del entonces Departamento de Asuntos --
Agrarios y Colonización (D.A.A.C.) y el Fondo Nacional de Fo -
mento Ejidal (FONAFE), al que se le denominó Programa Nacio--
nal de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (PRONARZUE) -
y a pesar de contar con los recursos humanos y económicos su-
ficientes, sus resultados fueron limitados en virtud de que -
el procedimiento que seguía no estaba coordinado (por lo que -
marca el reglamento de zonas de urbanización ejidal)

d) Para buscar nuevas soluciones el Presidente Luis Eche-
verría Alvarez acuerda la creación de Fideicomisos que van a-
actuar bajo el procedimiento expropiatorio y que dejan plena-
mente garantizados los intereses de ejidatarios y avecindados.

Estos fideicomisos surgen por acuerdo presidencial, sirven para regularizar la tenencia de la tierra, de aquellos asentamientos humanos no controlados, para que éstos se integren al desarrollo urbano de las ciudades. Esto es muy importante - pues no sólo trata de regularizar la tenencia de la tierra, - sino además los trata de integrar al desarrollo urbano de las ciudades.

En algunas entidades federales se crearon organismos que pudieron ayudar a la regularización de la tenencia de la tierra y en la regularización del crecimiento de las ciudades como - el Instituto Auris en el Estado de México (Instituto de Acción Urbana e Integración Social), que ha tenido como órgano de consulta en materia de urbanismo y regularizador de la tierra ejidal. Otros organismos son, el de Bienes Raíces en Baja California y la Junta de Planeación en el Estado de Jalisco. (12)

Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta es otra de las acciones que se llevó a cabo por parte del Gobierno Federal para prevenir la aparición de asentamientos humanos irregulares.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976. Va a tener como finalidad, establecer

una coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios, para poder regular los asentamientos humanos en todo el país; también va a fijar normas para hacer posible la planeación, en cuanto a su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El Artículo 2o. nos dice: I. Por asentamiento humano se entiende, como la radicación de un determinado conglomerado demográfico con sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integren. II. Por centros de Población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión, las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos. III. Por sector público federal, las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal con capital mayoritario del gobierno federal y demás instituciones públicas.

Con esta ley se va a querer mejorar la regulación y adecuación de los asentamientos humanos, las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante el desarrollo equilibrado del país, armonizando la relación campo-ciudad, la descon-

gestión de las grandes urbes, el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción -- producen impactos económicos negativos y grave deterioro so-cial y humano, la producción de obras para que todos los habitantes del país, tengan una vivienda digna.

En el Artículo 18 define la conurbación que es, cuando dos o más centros de población forman o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social. Debe ser formalmente reconocida mediante declaratoria.

El Artículo 4o. nos señala cuáles van a ser las formas que se van a llevar a cabo para la ordenación y regulación de los - asentamientos humanos. Estas formas van a ser:

- 1°. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- 2°. Los planes Estatales de Desarrollo Urbano
- 3°. Los planes Municipales de Desarrollo Urbano
- 4°. Los planes de Ordenación de la Zona.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, fue dado a conocer en mayo de 1978. Este plan señala los lineamientos generales -- en materia de desarrollo urbano que ha de tomarse como base - para la elaboración de los planes estatales, los que a su vez, sean el marco de orientación para los planes municipales. También considera los lineamientos que se deben seguir para la -

creación de los planes de la zona.

En concordancia con lo que determina la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecerá un continuo proceso de análisis, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con la participación de las dependencias y entidades del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores privado y social.

La planeación de los asentamientos humanos es una actividad nacional, continúa e institucional. Es nacional porque es elaborado por tres niveles de gobierno; es continúa, porque los asentamientos humanos son un proceso constante, y este plan debe ajustarse a la realidad y es institucional porque se traduce en acciones de todos los sectores que ejercen efectos concretos en los asentamientos.

Este plan se compone de cuatro volúmenes:

- El primero se refiere a las bases y objetivos del plan; las políticas, metas e instrumentos para el ordenamiento territorial.
- El segundo señala los puntos que se van a seguir para poder llevar a cabo los fines que se persiguen.

- El tercero. En este volumen se van a proponer compromisos entre los gobiernos; de la Federación, Estata--les y Municipales, para desarrollar este plan.

- El cuarto presenta las bases y los instrumentos jurídicos para llevar a cabo la aplicación de este plan. (13)

C A P I T U L O I I I

- 1).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano. P.P. 4
- 2).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano. P.P.
- 3).-Plan Nacional de Desarrollo Urbano. P.P.
- 4).- Temas Democráticos. Banco Nacional de Comercio Exterior. P.P.
- 5).-Plan Nacional de Desarrollo Urbano. P.P.
- 6).-Documento elaborado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CoReTT)
- 7).-Plan Nacional de Desarrollo Urbano. P.P. 6
- 8).- Plan Nacional de Desarrollo Urbano. P.P. 16
- 9).- Ley Federal de Reforma Agraria. P.P. 112
- 10).-Plan Nacional de Desarrollo Urbano P.P. 117
- 11).- Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda. Edic. Porrúa 122
- 12).-Ponencia presentada por el C. Félix Barra García. el 12 de febrero de 1975.
- 13).-Ley General de Asentamientos Humanos. P.P.

CAPITULO CUARTO

IV. ANALISIS JURIDICO DE LA TENENCIA IRREGULAR
DE LA TIERRA1. FUNDAMENTO LEGAL

El Gobierno fundamenta su acción regularizadora de la tenencia de la tierra en el Artículo 27 Constitucional, y en el Artículo 117 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Artículo 27 Constitucional.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

"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, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones

de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. (1)

El Fundamento Constitucional de la Propiedad Privada Inmobiliaria como derecho subjetivo público está contenido en el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional el cual dice: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

El concepto de propiedad originaria lo debe tomar como equivalente al de propiedad en su significado común, ya que el Estado o la Nación no usan, disfrutan o disponen de las tierras y aguas como lo hace un propietario común y corriente. La entidad política soberana, en efecto no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio o sea, no las vende, grava, dona, etc. (2)

El concepto de "propiedad originaria" que se emplea en el -

primer párrafo del Artículo 27 Constitucional equivale en realidad a la idea de dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía, que el Estado como persona política y jurídica ejerce.

El Licenciado M.G. Villers en la monografía que elabora sobre el artículo 27 Constitucional, afirma que el dominio originario a que se refiere esta primera parte del Artículo 27 es el dominio eminente, tal como se reconoce en el Derecho Internacional, es el ejercicio de un acto de soberanía de la nación sobre todo el territorio en el cual ejerce actos de autoridad. El dominio originario que tiene la nación, no es el derecho de usar, gozar y disponer de todas las tierras y aguas existentes en el territorio nacional, sino es la facultad potencial o legislativa respecto de las tierras y aguas como objeto de los derechos, es la facultad que tiene el Estado para ejercitar actos de soberanía sobre todo el territorio nacional, con exclusión de cualquiera otra potencia extranjera, -- una de estas facultades es la de transmitir a los particulares el dominio de las tierras y aguas que no están sujetas a propiedad individual, ya que las que están constituidas como esta última forma, la nación tiene el deber de respetarlas -- conforme a otros preceptos constitucionales. (3)

El Artículo 27 Constitucional en su tercer párrafo expresa --

que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. (4)

Las modalidades establecidas a través de limitaciones o inhibiciones sobre los derechos que emanan de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular para que realice actos positivos, deben tener como única finalidad, la satisfacción del interés público, éste es un interés general indeterminado.

El estado o nación por conducto de sus autoridades puede llevarse a cabo actos que limitan o prohíben los derechos que posee el titular de una propiedad, como son el uso, disfrute y disposición, así como imponer a este el cumplimiento obligatorio de un hecho positivo.

Cuando se suprimen o modifican los derechos que posee la propiedad, es cuando se habla de modalidades a la propiedad privada. (5)

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez en su libro "El Sistema Agrario Constitucional", concibe la idea de modalidades a la propiedad privada al afirmar: el derecho de propiedad, en su expresión, tiene las tres características señaladas por el Derecho Romano; el derecho de usar la cosa, de obtener los frutos -

de la misma y de disponer de ella. Cuando el propietario goza de estos atributos de su propiedad, tiene la propiedad privada perfecta; la propiedad persiste mientras el propietario conserva el derecho de disponer de su propiedad vendiéndola - o cediéndola a otra persona, aún cuando haya perdido el derecho de usarla y de obtener frutos. En este caso es cuando se tiene la nuda propiedad. (6)

Se diferencia el concepto de modalidad con el de expropiación en que: en el primero, el propietario puede disponer de la propiedad en condiciones determinadas, no pierde la nuda propiedad, se conserva el ser; en el segundo la propiedad va a salir del patrimonio del propietario, ya no puede disponer de la propiedad de ninguna forma, se pierde la nuda propiedad.

Solamente cuando existe un interés público o social se puede imponer, modalidades a la propiedad privada y éstas solamente serán impuestas por el Congreso de la Unión.

Solo el poder Legislativo Federal puede expedir leyes que impongan modalidades a los derechos de la propiedad; sin que existan estas leyes nadie podrá imponer dichas modalidades.

Otra modalidad que impone la nación sobre la propiedad, son las medidas que se necesitan para ordenar los asentamientos humanos y establecer reservas de tierras a efecto de planear-

y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población. (7)

El segundo párrafo del Artículo 27 Constitucional nos señala que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante una indemnización. La expropiación solamente la puede llevar a cabo el Gobierno Federal, los particulares no pueden llevarla a cabo.

El acto expropiatorio va a consistir, en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien. Sólo se puede efectuar cuando haya un Decreto Presidencial y que tenga como causa final la utilidad pública.

Para que se lleve a cabo la utilidad pública en una expropiación tienen que existir dos elementos: a) que haya una necesidad pública; b) que el bien que se pretenda expropiar pueda producir la satisfacción que se persiguió con la expropiación. Si no tiene estos dos elementos la expropiación, este acto sería inconstitucional.

El fomento y conservación de una empresa sólo será causa de utilidad pública que justifique su expropiación si su funcionamiento bajo la administración privada es insuficiente o ineficaz, para proveer a la satisfacción de las necesidades co--

lectivas a que está destinada la expropiación (8)

El concepto de utilidad pública comprende la idea de un interés económico y un interés social.

La declaratoria de utilidad pública no se basa en una simple-declaración de la autoridad competente, sino que ésta tiene - la obligación de demostrar y justificar qué causa opera en cada situación concreta, en relación con la cual se expida o -- haya expedido el Decreto correspondiente.

Ninguna causa de utilidad pública puede inventarse, su afirmación debe demostrarse en la realidad, concretamente. En el - propio decreto expropiatorio la autoridad que lo expida debe señalar las pruebas o estudios que la hayan llevado al convencimiento de que en dicha situación concreta, funciona la causa de utilidad pública que se invoca.

La expropiación no es un acto gratuito, sino por el contrario es oneroso.

El Estado, al expropiar un bien, tiene que pagar cierta cantidad de dinero al afectado, la cual va a cubrir el valor de -- ese bien que fue expropiado.

La expropiación se diferencia de la confiscación en que la primera, el Estado se apodera de bienes particulares pagándoles a los propietarios de dichos bienes una cantidad como indemnización, en cambio en la confiscación el Gobierno también se apoderará de bienes particulares, pero no se otorgará a los propietarios de dichos bienes, ningún pago como indemnización.

El Artículo 20 de la Ley de Expropiaciones, establece que los plazos en que debe pagarse la cantidad por concepto de indemnización no podrán exceder de un plazo mayor de 10 años.

La calidad del pago de la indemnización debe consistir en dinero, que es el medio ordinario y legal usado en operaciones de diversa índole.

La cantidad en que se basa el gobierno para pagar la indemnización, es el valor fiscal que tiene manifestado el propietario de un inmueble que le va a ser expropiado en las oficinas recaudadoras correspondientes.

Cuando a un particular que se le ha expropiado un bien y no está de acuerdo con la cantidad que el Gobierno le ofrece como indemnización, puede recurrir al Juez de Distrito, para que éste resuelva la cantidad que se debe pagar al particular. (9)

En virtud de que el problema de la regularización de la tenencia ha ido evolucionando y cada vez se van creando mayor número de asentamientos humanos irregulares; se reformaron los artículos 117, 126, 130, 155, 166, 167, 168, 169 y 170 de la -- Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública:

I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; - construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;

III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, de producción de semillas, postas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la pro--

ducción;

IV. Las superficies necesarias para la construcción - de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para condición de energía eléctrica;

V. La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad:

VI. La creación o mejoramiento de centros de pobla - ción y de sus fuentes propias de vida;

VII. La explotación de elementos naturales pertene - cientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los es - tablecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para - ello;

VIII. La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

IX. Las demás previstas por las leyes especiales.

Artículo 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comu - nales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o - suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacio -

nal de Obras y Servicios, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, y cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o regularizados. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122.

A cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento, con autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados anticipos en efectivo.

Al realizar los fraccionamientos a que se refiere este artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los eji

dos expropiados los organismos oficiales que señala esta ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables.

Artículo 118.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para el establecimiento, fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del artículo 112 de esta ley, se hará siempre a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial.

Dicha institución cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que hubiese realizado, una tasa de interés que no exceda a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público.

Cuando el Presidente de la República, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran, lo juzgue conveniente, podrá autorizar que la totalidad o parte de la indemnización se entregue en efectivo, a cada uno de los ejidatarios o comuneros expropiados en la proporción correspondiente, dictando las disposiciones que estime necesarias para tal fin.

Artículo 122.- La indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población.

Si la expropiación es total y trae como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, la indemnización se sujetará a las siguientes reglas:

I. Si la causa de la expropiación es alguna de las -- señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII del artículo 112 el monto de la indemnización se destinará a ad - quirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las ex - propiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en asamblea general convocada al efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo perma - nes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea general formulará un plan de inversiones que someterá a la - aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización;

II. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miem - bros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno, dos lo - tes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la -- regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización-

cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

En cualquier caso, la indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condiciones previstas en la fracción I de este artículo.

Artículo 126.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo o cuando en un plazo de cinco años no cumplan la función asignada pasarán a incrementar el patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

El Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural tendrá por objeto, apoyar financieramente las actividades industriales de los ejidos y comunidades y funcionará en los términos de las normas y modalidades que el Ejecutivo Federal determine en el contrato de fideicomiso respectivo. Este fideicomiso contará con un comité técnico y de inversión de fondos, integrado por un representante propietario y un suplente, de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Reforma Agraria, de Patri

monio y Fomento Industrial, así como de la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. FINAIR, S.A. y un representante -- del Sector Campesino que sea designado por el Ejecutivo Federal.

Este comité será presidido por el Director General de la Financiera Nacional de Industria Rural (FINAIR, S.A.).

Artículo 166.- El fondo común de los ejidos y comunidades deberá depositarse en las oficinas del Banco de México, S.A., o en sus corresponsales para concentrarse en la FINAIR, S.A.- El comisionado lo depositará con la intervención del Consejo de Vigilancia y dará aviso del depósito a la FINAIR, S.A. y a la primera asamblea general que se efectúe en el ejido después del depósito, notificándolo asimismo y por escrito a la Secretaría de la Reforma Agraria y a su Delegado en la Entidad.

Por su parte el Banco de México, S.A. informará diariamente a la FINAIR, S.A., de los depósitos recibidos. Los depósitos que reciba el Banco de México, S.A. por conducto de sus oficinas a corresponsales, deberá acreditarse debidamente en un -- plazo no mayor de cinco días a partir de la fecha del depósito realizado en sus respectivas oficinas o corresponsales.

En el caso de que un Banco Oficial que financie a un ejido o

comunidad que sea miembro de la FINAIR, S.A., este banco podrá recibir preferentemente los depósitos de los fondos comunes para los efectos señalados en este artículo.

Artículo 167.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, es un fideicomiso público que tendrá por objeto el manejo de los fondos comunes ejidales y los aplicará a los fines establecidos en el artículo 165 y demás relativos de esta Ley.

Artículo 168.- El Fideicomiso FONAFE. Se integrará con los siguientes recursos:

- 1° .- Fondos comunes ejidales.
- 2° .- Remanentes que queden de las indemnizaciones en efectivo por expropiación de terrenos ejidales, después de la adquisición de la tierra que deba entregarse al núcleo de población o a los ejidatarios afectados, o de la creación de fuentes permanentes de trabajo para los mismos, en compensación de los bienes expropiados.
- 3° .- Aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios.
- 4° .- Cuotas de solidaridad que acuerden los sindicatos obreros, para el Sector Campesino, y

5° .- Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Artículo 169.- Se constituye el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, para el manejo exclusivo y permanente del Fideicomiso FONAFE, integrado por un representante propietario y un suplente de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Reforma Agraria, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. y el Sector Campesino Ejidal que será designado por el Ejecutivo Federal.

El Comité Técnico y de Inversión de Fondos será presidido por el Director General de FINAIR, S.A.

Artículo 170.- El Fideicomiso FONAFE tendrá como Fiduciaria a la FINAIR, S.A., la que lo representará en los términos de la Ley y del contrato de Fideicomiso correspondiente, así como de las reglas de operación que formule el Comité Técnico y de Inversión de Fondos. (10)

2. INSTITUCIONES QUE SE ENCARGAN DE REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA DE ACUERDO AL DERECHO COMUN.

2.1 REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL.

En el Distrito Federal se encargan de regularizar la tenencia de la tierra, la comisión para la regularización de la tenencia de la tierra (CORETT) y la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR). La primera es un organismo público descentralizado, que se encarga de regularizar asentamientos humanos irregulares pero sólo los que se encuentran asentados en ejidos y comunidades. Esta comisión también se encarga de regularizar los asentamientos humanos (en toda la República), a nivel Federal. La segunda (CODEUR) fue creada el 15 de noviembre de 1977 por acuerdo del Ejecutivo Federal, como Organismo Técnico Desconcentrado del Departamento del Distrito Federal. Este organismo se creó a causa de las siguientes consideraciones:

- a) Por el crecimiento acelerado que se originó en las últimas décadas, sin un orden, creando a su vez graves problemas con relación a la tenencia de la tierra, otro de los problemas que se suscitaron con la migración del campo a la ciudad, fue la falta de servicios públicos indispensables.
- b) Que dentro de las diferentes actividades que comprende un programa coordinado del ejecutivo federal para el Distrito Federal, se encuentran incluidos los trabajos y obras necesarios para regular de acuerdo con los ordenamientos legales existentes, un programa de desarro

llo urbano en la zona antes referida.

- c) Que es conveniente crear una coordinación para el adecuado desarrollo urbano del Distrito Federal, establecer una coordinación entre la Federación, el Gobierno del Distrito Federal y los Estados que se encuentran alrededor para poder regular el desarrollo urbano.
- d) Es preciso resolver los problemas de la tenencia de la tierra, tanto en ejidos, comunidades como en propiedades particulares que surjan en el Distrito Federal.
- e) Que es necesario determinar y aprovechar racionalmente las reservas territoriales del Distrito Federal de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- f) Que para poder realizar las actividades antes mencionadas es necesario, planear, proyectar y construir unidades habitacionales, servicios públicos, fraccionamientos de interés social y demás obras necesarias para el bienestar social de los habitantes del Distrito Federal.

Tratándose de conurbaciones en el Valle de México, la acción-

será coordinada y concertada con los Estados y Municipios -
límitrofes, respetando la soberanía de cada uno de los Esta--
dos.

Por todas estas consideraciones se creó la Comisión de Desa -
rrollo Urbano del Distrito Federal, la cual como ya hemos di-
cho es un organismo Técnico Desconcentrado del Departamento -
del Distrito Federal, el cual tiene las siguientes facultades
y atribuciones:

- 1a.- Solicitar y tramitar las expropiaciones por causa de -
utilidad pública, de inmuebles y terrenos ejidales y -
comunales destinados a ampliación de fundos legales o -
zonas urbanas de desarrollo, en el área del Distrito -
Federal.
- 2a.- Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios
destinados, o susceptibles de destinarse a la habita--
ción popular u otros fines de desarrollo urbano.
- 3a.- Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urba
nas del Distrito Federal en la resolución de sus pro -
blemas relacionados con la tenencia, titulación, cons-
trucción, reconstrucción y en general a la legal pro -
piedad y posesión de inmuebles.

- 4a.- Proponer o promover en nombre de los afectados las acciones judiciales o administrativas que procedan, en contra de quienes, valiéndose de la ignorancia o estado de necesidad de las personas, las hagan víctimas de explotación, las induzcan a la comisión de delitos, o impidan la solución legal, en la formación irregular de colonias y núcleos de población, la ocupación ilícita de predios u otras conductas análogas.
- 5a.- Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares, así como de las asociaciones que sus habitantes integren.
- 6a.- Desarrollar programas de bienestar social.
- 7a.- Ser órgano de consulta del Jefe de Departamento del Distrito Federal en materia de desarrollo urbano.
- 8a.- Ser conducto del Departamento del Distrito Federal para la coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- 9a.- Proponer y ejecutar en su caso, las normas y criterios que habrán de aplicar las delegaciones para regularizar y rehabilitar a las colonias y zonas urbanas populares.

10a.- Actuar cuando a su juicio convenga, como árbitro y - conciliador, a solicitud de las partes, en los conflictos que se presenten en las colonias y zonas urbanas - populares.

Organos de Administración y Derechos son:

- La Junta Directiva
- El Director General.

La Junta Directiva será la autoridad suprema del organismo y- estará integrada por el Jefe del Departamento del Distrito Fe- deral, que fungirá como Presidente, Secretario de Obras y Ser- vicios, Contralor General, Director General de Planificación- y Director General de Obras Públicas del Departamento del Dis- trito Federal.

Corresponde a la Junta Directiva:

- 1°.- Conocer, discutir, decidir y en su caso, aprobar todos los asuntos relacionados con las facultades y atribu- ciones de la comisión.
- 2°.- Revisar y en su caso, aprobar el presupuesto anual de- gastos que le presente el Director General, para que - sea sometido a la aprobación del Jefe del Departamento

del Distrito Federal.

- 3°.- Conocer y aprobar el informe anual que presente el Director General.
- 4°.- Designar al Director General.
- 5°.- Expedir el Reglamento Interior de la Comisión.

Corresponde al Director General:

- 1°.- Ejecutar facultades de un mandatario general sobre actos jurídicos de administración y de dominio necesarios para el funcionamiento del organismo.
- 2°.- Representar al organismo como mandatario general para pleitos y cobranzas.
- 3°.- Revocar los poderes que otorgue, presentar denuncia y querrelas penales.
- 4°.- Hacer los nombramientos de los funcionarios y empleados al servicio del organismo.
- 5°.- Proponer a la Junta Directiva un informe anual de labores y administrativa.

6°.- Cumplir y hacer cumplir las decisiones y acuerdos de la Junta Directiva.

7°.- Coordinar el desarrollo de las actividades técnicas y administrativas de la comisión.

Esta comisión realiza actualmente las funciones que venía desarrollando el Fideicomiso Urbano (FIDEURBE). (11)

La regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos irregulares que surgen en las Entidades Federativas se va a realizar a través de programas coordinados entre los 3 gobiernos: el Federal, el Estatal y el Municipal; estos programas van a ser regulados por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En cada entidad federativa se van a crear Planes Estatales de Desarrollo Urbano los cuales siempre tendrán como rector el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; de acuerdo a las condiciones urbanas de cada estado.

Estos planes estatales de desarrollo van a indicar cuál es la manera más útil y con mayor beneficio tanto para el Gobierno como para las ciudades en cada Entidad Federativa.

Otro organismo que se encarga de mejorar la irregularidad de la tenencia de la tierra es Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO)

el cual se publicó su creación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 1971; este Instituto cuenta con atribuciones para realizar investigaciones con el fin de valorar las necesidades de las distintas zonas del país, también propone los planes, programas y sistemas de ejecución convenientes para la satisfacción de esas necesidades; así como propiciar la construcción de viviendas de bajo costo para trabajadores de escasos recursos, coadyuvando de esta forma al desarrollo urbano de las diversas comunidades.

3. INSTITUCIONES QUE SE ENCARGAN DE REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA A NIVEL FEDERAL.

El único organismo que se encarga a nivel federal de regularizar la tenencia de la tierra donde se encuentren Asentamientos Humanos Irregulares es CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra).

Anterior a la creación de esta comisión fue creado un comité, a través de las experiencias logradas en cuestión de regularización de la tenencia de la tierra, se llegó a la conclusión que para hacer más rápida y efectiva la regularización se tenía que llevar a cabo la expropiación de los terrenos que tuvieran asentamientos humanos irregulares.

El primer intento del Gobierno Federal para organizar de alguna manera el incremento demográfico del país y la migración - de los habitantes del campo a la ciudad, para solucionar las controversias sobre la tenencia de la tierra, ello regularizando las posesiones de avecindados que están al margen de la Ley, como fórmula para que a estos se les proporcione por conducto de los Gobiernos de los Estados de la República servicios públicos y viviendas decorosas; procurando a su vez las medidas pertinentes para adelantarse al desarrollo urbano e impedir los asentamientos ilegales en terrenos sujetos a los regímenes ejidales o comunales que los coloca fuera del comercio y los imposibilita para que se realicen desarrollos urbanos de conformidad con la Ley. Lográndose mediante expropiación de los terrenos y titulación de lotes a favor de los avecindados.

El Comité se creó el 7 de agosto de 1973, se integró por el entonces Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización el Director General de INDECO, como Secretario Ejecutivo y por el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) como tesorero, contando cada miembro con un suplente.

Entre sus funciones tenía el Comité las siguientes: determinar acciones y su jerarquización; aprobar proyectos y programas; solicitar expropiaciones; cubrir a ejidatarios o comu-

neros las indemnizaciones; incorporar lo expropiado al fondo legal de ciudades y; obtener de la Federación y por conducto de la Secretaría o Departamento que corresponda, llenando requisitos de Ley, el poner a su disposición los terrenos que se encuentren con asentamientos humanos irregulares.

En cuanto a sus recursos económicos para su funcionamiento, - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía proporcionárselos.

La forma de operar el Comité, debía determinarse, según sus - Artículos transitorios, mediante la expedición de un reglamento, mismo que no se tiene conocimiento se haya formulado. (12)

PRIMER DECRETO RELATIVO A LA CORETT.

El 6 de noviembre publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 del mismo mes y año.

Se transformó el Comité en Comisión, la que existe actualmente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y como -- ente público. (13)

Las causas que motivaron a la creación de esta comisión fueron:

El elevado crecimiento demográfico del país y la constante - migración del campo a la ciudad, creando asentamientos huma-- nos irregulares en zonas urbanas, provocando con ello controversión sobre la tenencia de la tierra, posesiones ilegales - y viviendas con muy bajas condiciones de salud y seguridad. - Para hacer frente a los problemas del crecimiento urbano de-- sordenado, era necesario crear un organismo con los instrumentos legales, humanos y técnicos, destinado a regularizar la - tenencia de la tierra, y así evitar las ocupaciones ilegales-- de terrenos ejidales, comunales y particulares, así como también contribuyera al mejoramiento de vida de los poseedores - de los predios.

Este organismo va a favorecer el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas y contribuirá al bienestar de los-- habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados.

El entonces Presidente de la República Luis Echeverría Alva-- rez expidió el decreto el 8 de noviembre de 1974 en uso de -- sus facultades.

Resuelto el problema de personalidad jurídica CORETT sólo falta resolver el aspecto económico del pago de indemnizacio-- nes que se estimó ascendía a 9 mil millones de pesos a nivel-- nacional. Esta cifra resultaba inconveniente distraerla de - los recursos fiscales, puesto que agravaría el problema inflaja

cionario que ha caracterizado al mundo en los últimos tiempos.

Era importante garantizar el pago justo a los ejidatarios y preservar el espíritu de la ley, que estos deben recibir el pago de la indemnización previamente a la ocupación de sus terrenos, pues en el pasado, a título de expropiaciones por causa de utilidad pública habían sido prácticamente despojados de sus tierras, sin que mediara pago alguno. Sin embargo, en estos casos, ya los terrenos ejidales se encontraban ocupados por particulares y se hacía imperativo realizar la regularización. (14)

Las funciones de la Institución son eminentemente técnicas y sociales las que, definen con toda claridad que no es un Organismo de naturaleza económica y lucrativa sino que, sus funciones son exclusivamente: técnicas, desde el punto de vista urbanístico; jurídicas siguiendo el orden legalmente establecido y respetando las jurisdicciones territoriales de las diferentes Entidades Federativas pero, principalmente; sociales con el objeto de favorecer a las mayorías económicamente marginadas del contexto mercantil y del crédito inmobiliario.

Por otra parte, la Comisión es el instrumento legal de la Federación, destinado a regularizar la tenencia de la tierra, - evitando ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal comunal y construir en general el mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de predios con sus familiares.

En razón de lo anterior, con este decreto, dada la importancia de sus funciones, la Comisión es fortalecida, ampliando - sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos, teniendo ya -- personalidad jurídica y patrimonio propios, precisamente con el fin de que disponga de elementos necesarios para preveer a las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano, - así como apoyar al crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas, facilitándoles la construcción o remodelación de sus viviendas.

En su artículo segundo se indica que la Comisión tiene por objeto lo siguiente: regularizar la tenencia de la tierra en -- donde existan asentamientos humanos irregulares mejorando - - esos centros de población y sus fuentes propias de vida; programar la disponibilidad de espacios libres para el debido -- crecimiento urbanístico de las poblaciones evitando futuros - asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas ya regularizadas; promover al fondo legal de las ciudades, cuando -- así proceda; garantizar y/o entregar al FONAFE la indemniza--

ción de las expropiaciones que corresponda al núcleo de población ejidal o comunal; promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, en su caso, entregando a FONAFE las utilidades; suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares; promover ante la banca oficial y privada el otorgamiento de crédito blando a favor de avecindados en zonas regularizadas, que sean susceptibles de programas colectivos de construcción o remodelación de vivienda; coordinarse con Dependencias y Organismos Públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión y; celebrar convenios procedentes con las Entidades a que se refiere el Artículo 117 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, sin perjuicio de las atribuciones de éstas.

Los Organos de la Comisión son: Consejo de Administración y Director General.

El Consejo de Administración es el Organo Supremo y estará integrado por Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hoy Secretario de la Reforma Agraria, que fungirá como Presidente y un Representante Propietario de las siguientes Dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia, INDECO y FONAFE, con un suplente cada uno. Se invitará-

a la Confederación Nacional Campesina (C.N.C.) para que designe representante propietario y un suplente que será miembro - del Consejo. El Director General asistirá a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto.

Los recursos de la Comisión se constituirán mediante las aportaciones que le haga el Gobierno Federal; los ingresos por - la regularización de los predios, las aportaciones que le hagan dependencias y organismos públicos o bien de particulares y, las que se obtengan por cualquier otro título legal.

Posteriormente, y por medio del Decreto Presidencial del 26 - de marzo de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril del mismo año, se redefinieron nuevamente los objetivos de CORETT, y se reestructuró la composición de su órgano supremo, a fin de darle participación a distintas - entidades y dependencias de la Administración Pública Federal en consideración a que: a la creación de la Secretaría de - Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se reservó a ésta la facultad de formular y conducir la política general de asentamientos humanos; que la Comisión para la Regularización de - la Tenencia de la Tierra, enfrenta la necesidad de coordinarse con la propia Secretaría y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, para determinar en cada caso las superficies que quedaron sujetas a la regularización y a que si ésta, es un proceso que afecta

el inmediato y futuro crecimiento de los centros de población la Comisión deberá, por mandato de la Ley General de Asentamientos Humanos considerar las opiniones que emitan los gobiernos de los Estados y Ayuntamientos respectivos.

Así pues, las atribuciones del organismo quedaron determinadas como sigue:

- I. Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes ejidales o comunales.
- II. Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- III. Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad de los lotes de los particulares en virtud de la regularización efectuada.
- IV. Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.
- V. Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto.

El Consejo de Administración, como órgano supremo se integrará por el Secretario de la Reforma Agraria, quien lo presidirá; y por los representantes de las Secretarías de Hacienda y Cré

dito Público y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, - así como del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad rural y de la Vivienda Popular, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, asimismo:

"La Comisión 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 delimitar en cada caso las - superficies correspondientes a la regularización de terrenos de origen ejidal o comunal y en fin,

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de - la Tierra, deberá considerar las opiniones de las autoridades estatales y municipales que tengan jurisdic - ción en los respectivos centros de población en que - ejecute sus programas. (15)

Planteamiento del Problema

Los asentamientos en ejidos se legalizan revirtiendo al régimen de propiedad privada, en dos formas, una mediante el procedimiento de segregar específicamente la zona urbana del núcleo de población dotado, que incluye además de los ejidata - rios, a los avecindados que cubriendo determinados requisitos

legales, la Asamblea General acepte y sean aprobados por las autoridades agrarias y; otra, a través de la expropiación - para regularizar la tenencia de terrenos en los que se han - constituido centros de población, ocupándolos para colmar - una necesidad habitacional insatisfecha por medios idóneos, - lo que hace CORETT.

Ambas formas de constitución de poblados encuentran en muchos casos, problemas de inscripción de los documentos previos a-- los títulos justificativos de la propiedad; tanto en las ofi-- cinas de planificación como de los propios títulos en el Re-- gistro Público de la Propiedad, debido principalmente a que - por una parte, las disposiciones vigentes referentes a frac-- cionamientos en las leyes de Catastro, Hacienda, Asentamientos Humanos, desarrollo Urbano, Fraccionamientos; Códigos Civi-- les e inclusive Municipales; Reglamentos de Fraccionamientos, Planos Parciales y otros, no son aplicables a las zonas de ur-- banización ni a los terrenos que regulariza CORETT pues tanto dentro de las atribuciones y fines de CORETT y de la Secreta-- ría de la Reforma Agraria aparece la de lotificar, pero con - un carácter especial, ya que sus acciones se derivan de la -- legislación agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria, dentro del régimen de pro-- piedad de los bienes ejidales y comunales, señala para la zo-- na de urbanización, en los artículos del 90 al 100, su consti--

ción; el reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, del extinto Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, así como el Instructivo de Parcelamientos, regulan la instauración de la zona de urbanización.

La Secretaría de la Reforma Agraria ejerce las atribuciones de la ley en un procedimiento de constitución de zona urbana, que implica la segregación de la superficie, cuando la Resolución Presidencial dotatoria de tierra determine o no la zonal efecto. En la resolución segregatoria, se hace mención a los ejidatarios y vecindados que deban recibir certificado de derecho a solar urbano.

Después de cinco años en que se realizan inspecciones reglamentarias, la Secretaría señala a quienes sigue juicios de privación de derechos por no haber cumplido los requisitos legales y a quienes debe expedir títulos de propiedad mediante la Resolución Presidencial correspondiente.

C A P I T U L O I V

- 1.-Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos.P.P.
128.
- 2.-Ignacio Burgoa. Garantías Individuales.
Edic. Porrúa. P.P.473
- 3.-Lic. M.G. Villers. Monografía sobre el Art.
27 Constitucional P.P.129
- 4.-Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos.--
P.P. 130
- 5.-Burgoa Ignacio Obra citada.P.P. 473
- 6.-Lucio Mendieta y Nuñez. El problema Agrario Cons
titucional. Edic.131 P.P.
161.
- 7.-Burgoa Ignacio. Obra citada. P.P.480
- 8.-Burgoa Ignacio. Obra citada. P.P.481
- 9.-Burgoa Ignacio. Obra citada. P.P.488
- 10.-Ley Federal de Reforma
Agraria. P.P. 143
- 11.-Decreto de Creación y Codeur
P.P. 150
- 12.-Decreto de fecha 7 de agosto de 1973, por el cual se crea
el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tie
rra. P.P.152.
- 13.-Decreto de fecha 6 de noviembre por el cual se crea la --
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tie
tierra.(CoReTT) P.P. 153
- 14.- Ponencia presentada por el C. Félix Barra García en el-
Primer Seminario para el estudio de la Regularización de-
la Tenencia de la Tierra.
- 15.-Decreto de fecha 26 de marzo de 1979, por el cual se defi
nen los objetivos de la CoReTT. P.P. 160

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

- 1.- La regularización de la tenencia de la tierra es la acción gubernamental programada y coordinada para que a través de determinados procedimientos permita establecer quién es el titular del derecho y así otorgarle un título de propiedad.
- 2.- Crear una legislación que se encargue específicamente de solucionar el problema de la tenencia de la tierra. Esta legislación deberá contener los siguientes preceptos: determinar las funciones que le corresponda a cada organismo que esté encargado de la regularización; ya que en muchos casos los organismos regularizadores de la tenencia de la tierra entran en conflicto por el derecho de regularizar un determinado asentamiento humano irregular.
- 3.- Se le deben dar más facultades a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) para que sea el único organismo encargado de regularizar la tenencia de la tierra a nivel federal. Entre estas facultades están las de eliminar las trabas que tiene actualmente, como son la intervención en el proceso regularizador, de otras dependencias, para que

este trámite sea más expedito y menos burocrático. -
También se le debe proporcionar una mayor cantidad de material técnico más moderno y propio para que sirva - realmente de apoyo a la regularización.

- 4.- Unificar los sistemas de trabajo de los Registros Pú - blicos de la Propiedad de todo el país, para que se ha - ga posible y más ágil el registro de los planos perte - necientes a las áreas que se van a regularizar, así co - mo también agilizar el trámite de inscripción de las - escrituras.
- 5.- Es necesario que los municipios antes de que comiencen los trabajos regulatorios de la tenencia de la tierra, delimiten su fundo legal, para que de esa forma se di - vidan el fundo legal de las áreas urbanas y de esta ma - nera el municipio podrá planear el desarrollo de su - fundo legal.
- 6.- La regularización de la tierra urbana, suburbana o ru - ral tiene por objeto: crear una seguridad jurídica - con respecto a la propiedad; una tranquilidad social, una tranquilidad también en el aspecto político, ya - que de esta manera se terminarían las invasiones por - parte de paracaidistas, los conflictos causados entre - los posesionarios de los asentamientos irregulares; -

introducir en las áreas regularizadas todos los servicios públicos; crear un aumento en el erario municipal, ya que ahora sí, estos terrenos van a causar impuestos prediales.

- 7.- Asentamiento humano irregular. Es un área determinada en la cual se establece un determinado número de personas, las cuales en su mayoría no tienen títulos de propiedad que amparen la propiedad de su terreno.

- 8.- Crear mayores atractivos en las ciudades medianas, para que así la población rural no sólo emigre a las grandes ciudades. Entre estos atractivos están, una mayor bolsa de trabajo, aumento de viviendas económicas, mayor cantidad de escuelas, una disminución en los impuestos para que se establezcan más industrias.