



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

EXISTENCIA SIMULTANEA Y CONFLICTIVA DE
CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA EN LA
EXPROPIACION DE TIERRAS EJIDALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MAXIMILIANO ECHEVERRIA A.

MEXICO, D. F., 1972



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 ANA

A MIS PADRES

A MIS ABUELOS.

**AGRADEZCO AL DR. GUILLERMO
VAZQUEZ ALFARO SU AMABLE
AYUDA PARA LA CULMINACION-
DE ESTE TRABAJO.**

I N D I C E

CAPITULO	PAGINA
Introducción	1
I La Tierra como Recurso Económico	3
II La Tenencia de la Tierra en los últimos cien años	6
a) La Historia.	6
b) El Artículo 27 de la Constitución.	8
c) Resultados Políticos, Sociales y Económicos	9
III La Modalidad Ejidal de Tenencia de la Tierra. . .	13
IV El Desarrollo y el Crecimiento Urbano e Industrial	17
V Conflicto de Utilidad Pública en la Expropiación de Tierras Ejidales	23
VI La Fracción Quinta del Artículo 112 de la N.L.F.R.A.	28
VII Conflicto entre los Fraccionadores Industriales y las Tierras Ejidales	36
VIII El Crecimiento Urbano y el Ejido	40
IX El Ejido Turfstico	45
X Conclusiones	50
Apéndice	53
Bibliografía	68

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

Han surgido en fechas recientes, y surgirán más en el futuro, ciertos problemas con las tierras ejidales, (que son tales porque fueron declaradas de utilidad pública por la Constitución), respecto de su ubicación y colindancia con centros industriales, urbanos o turísticos.

Con frecuencia se oye que tal o cual terreno es ejidal y que por lo tanto se corre grave riesgo en adquirirlo; que uno u otro fraccionamiento se hizo a costa de defraudar a un ejido; que en Acapulco y en Puerto Vallarta los hoteles están sobre terrenos ejidales, etc., etc.

La presente tesis tiene por objeto plantear la cuestión de tal conflicto, desde su base histórico-económica, analizando posteriormente cuál ha sido la solución de la Ley.

Hecho esto, concluiré con algunas sugerencias para resolver la cuestión planteada, (de acuerdo con las premisas que sienta en la parte introductoria), después de haber hecho la crítica correspondiente de las soluciones de la legislación.

Debo prevenir al amable lector que encontrará trunca la presente tesis, si espera encontrar referencias a los expedientes de expropiación sobre el particular en el Departamento de Asuntos Agrarios — y Colonización.

Aunque revisé el mayor número posible de ellos para efectos de informarme, no he creído pertinente hacer referencia específica a alguno de ellos, puesto que no existe una unidad de criterio en las resoluciones y su sustanciación. Este hecho insólito me colocó en una encrucijada. O clasificaba todas ellas y las representaba estadísticamente como apéndice de esta tesis, un trabajo de grandes dimensiones, o me limitaba a mencionar el caos de criterios. (entre otros desórdenes, como el del archivo: hojas arrancadas, expedientes truncos y algunos completos que enrojecerían a sus autores).

Desde luego opté por lo segundo. Todo fué posible en estos expedientes. Desde una burla a los ejidatarios, hasta una protección absurda e irreal de sus intereses, propiciado por lo flexible de la Ley y las moralidades.

Dicho esto, pasemos al análisis de los hechos.

CAPITULO I

LA TIERRA COMO RECURSO ECONOMICO

Esta tesis habla del espacio que proporciona la tierra, la cual, por sí, no es un elemento o recurso económico. La tierra es un recurso sólo cuando en ella se lleva a cabo la actividad del hombre y cumple así una función regulada por ordenamientos jurídicos.*

De este modo, el espacio y su situación respecto de fuentes de producción y de consumo, más la actividad del hombre, interactúan en proporciones distintas para que se obtenga un número de satisfactores de las necesidades humanas de mayor o menor valor.**

La llegada de la Revolución Industrial cambió el panorama de la utilización de la tierra, al igual que el concepto que, de "renta", hasta entonces esgrimían las escuelas de los fisiócratas. Ellos estimaron que era sólo en la agricultura en donde era posible que hubiera un excedente sobre la productividad del trabajo. Era de este modo que se explicaban que la clase feudal dueña de la tierra, pudiera ser mantenida por el cultivo que de ella hacían siervos o arrendatarios. El producto neto que creaban, no solo los mantenía a estos últimos por encima del límite de la subsistencia, sino que además tenía que servir para mantener al señor dueño

* ¿Qué es un recurso?

"Es una función que la materia puede desempeñar, o una operación en la que puede participar; o sea, la función u operación de lograr un fin dado, tal como la satisfacción de un deseo. En otros términos, el concepto "recursos" es una abstracción que refleja una valuación humana y la relaciona con una función u operación". (1)

"Los medios adquieren su significado de los fines a los que sirven. A medida que cambian los fines, los medios se transforman. En consecuencia, los recursos reflejan todos los cambios de propósito de quien los evalúa... El concepto de recurso presupone por sí una valoración económica del medio ambiente por un agente humano individual o colectivo. Un recurso, por lo tanto, es un concepto relativo que cambia con el esquema general de fines y medios, ésto es, según el agente humano que valúa los recursos de acuerdo con sus finalidades y los medios de que dispone para lograrlos". (2)

"... La obsolescencia es la disminución pasiva de la facultad que tiene un bien para satisfacer ciertas funciones más eficazmente. En una sociedad estática la obsolescencia no existe. En el hombre, el transcurso del tiempo lleva a la vejez y a la muerte; en las herramientas, al uso y desgaste, pero no a la obsolescencia. La obsolescencia aparece con el desarrollo tecnológico o con el cambio social, y su intensidad está en relación directa con el ritmo de progreso técnico o de cambio institucional". (3)

** La tierra como recurso.

de las tierras. A estos excedentes los consideraron como un "don de la naturaleza". *

"El uso de la energía mecánica partiendo de fuentes inanimadas, la aplicación de método científico a los problemas de la producción, el auge de la investigación con fines de aplicación práctica y de aumento del conocimiento y la expansión del sistema capitalista, tuvieron como efecto la multiplicación de los recursos". (8) Esta revolución industrial modificó los usos tradicionales de la tierra, la visión fisiócrata de su productividad única y sentó las bases de una utilización intensiva del espacio tanto en la agricultura como en la industria.

La economía del espacio, o teoría de la localización de la actividad económica, que "estudia las causas y los efectos de la distribución de la actividad económica en el espacio, así como las leyes que determinan la evolución de su uso a medida que una economía pasa por diferentes etapas de desarrollo", (9) generalmente considera que... "los usos principales de la tierra son: la ganadería, la silvicultura, la agricultura, los usos residenciales, industriales, urbanos y con fines de esparcimiento o recreo". (10)

De las distintas necesidades de espacio de cada una de estas actividades surge, por ser este espacio un elemento relativamente escaso,

"En rigor, la tierra es valiosa porque da espacio y situación. Esto es todo lo que proporciona en la agricultura y en otras industrias. Estos son los únicos poderes originales e indestructibles". (4)

"La existencia económica de la tierra es una magnitud que varía constantemente. Al considerar la tierra como uno de los factores de la producción, se toma en cuenta su facultad para producir bienes y servicios sin olvidar que en último análisis es inerte, "neutra" y se determina, mediante el uso que hace de ella, su capacidad para satisfacer necesidades". (5)

"...la topografía, la precipitación pluvial, el clima y otros factores, que son el campo de estudio de la geografía física, de la geografía económica, de la climatología, de la ecología, etc., son los que en interacción fijan los límites de la utilización física de la tierra por el hombre... Dentro del margen físico, el uso que se hace de la tierra depende a su vez de variables, culturales, sociales, institucionales, políticas, económicas y tecnológicas..." (6)

"La tierra considerada como factor de la producción rinde bienes y servicios. En el primer caso se utiliza para la producción agropecuaria y forestal y como proveedora de minerales; en el segundo, como asiento productor de servicios urbanos, industriales, de habitación y recreo..." (7)

* "La teoría fisiocrática es realmente el primer sistema que analiza la producción capitalista y presenta como leyes naturales y eternas de la producción las condiciones en las cuales produce y es producido el capital. Sin embargo, considerada desde otro punto de vista, parece más bien una reproducción burguesa del sistema feudal y del régimen de los terratenientes, y las ramas industriales

“la renta”, un concepto eminentemente capitalista.* Es esta “renta económica” el factor individual al que debe concederse mayor importancia cuando se estima el nivel de precios o se evalúan las tierras urbanas, forestales minerales o de cualquier otro tipo”. (11)

En México, donde tradicionalmente la mayor parte de sus habitantes se han dedicado a la agricultura, resulta de mucha importancia el establecer cómo han estado repartidos los espacios, al igual que la distribución de la renta que producían en los años antes de la Revolución, — como después de ella.

La razón de que ello sea de importancia es que debe quedar sentado el por qué de la actual situación de la estructura de la tenencia de la tierra de acuerdo con ciertos motivos históricos y políticos pero sobre todo económicos que han dado como resultado una serie de ordenamientos jurídicos que rigen actualmente las formas de propiedad del espacio — con mayor o menor rigidez — como ya veremos.

Y es que la distribución de la tierra afecta el quantum de recursos, el monto del ingreso total, el uso del espacio, el crecimiento de la población, las propenciones al consumo, al ahorro y a la inversión, y muchas otras variables importantes de la economía de un país.

en que el capital comienza su evolución autónoma parecen más bien ramas de trabajo improductivas, simples apéndices parasitarios de la agricultura”. (12)

* Concepto de renta económica.— El concepto clásico de renta está asociado generalmente con el beneficio obtenido directamente de la tierra en su proceso productivo. La renta económica en la realidad se debe identificar también con las retribuciones del capital, el trabajo y la administración.

De esta manera la renta económica proveniente de la tierra se puede definir como el excedente del ingreso sobre los costos mínimos requeridos, de cualquier clase que sean, para poner a producir una determinada porción de tierra.

CAPITULO II

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS ULTIMOS CIENT AÑOS

La Historia.—

En una economía tradicionalmente agrícola (y minera) la estructura de la tenencia de la tierra determina, en gran parte, la estructura social de un país. Y es de este modo que para México, la forma como ha estado puesta en explotación su tierra ha tenido gran influencia en el moldeo de su fisonomía social.

Por lo que es fundamental para esta tesis establecer la forma como estaban repartidas las tierras antes de la Revolución,* y cómo quedaron posteriormente, al transcurso de los llamados regímenes revolucionarios.

Sin embargo, lo relevante no es detallar cuántas hectáreas se repartieron,**sino señalar el hecho de que la estructura se modificó por

* "La concentración de la tierra en un número reducido de propietarios caracterizaban la estructura de la tenencia de la tierra en México. La hacienda o latifundio, el rancho o pequeña propiedad, y los ejidos, eran las principales formas de explotación agropecuaria, aunque un número reducido de haciendas controlaba la mayoría de la superficie del país. En 1910, existían 8,431 haciendas 48,633 ranchos, o sea un total de 57,064 propiedades; en ese mismo año 96,9 % de los jefes de las familias rurales no poseían tierra alguna". (1)

"El equilibrio que se había establecido entre la hacienda y el poblado indígena fué destrozado por las leyes de Reforma de 1855-57 y la posterior legislación porfirista... La iglesia católica, poseedora hasta de las dos quintas partes de la riqueza de la nación... fué despojada de sus propiedades territoriales por las leyes de 1857. Estas propiedades a su vez, se convirtieron en el núcleo de las grandes haciendas privadas que surgieron a consecuencia de las confiscaciones y a ellas añadieron las tierras comunales de las aldeas indígenas. La famosa Ley Lerdo de 1856, negaba a las corporaciones, tanto civiles como eclesiásticas, el derecho de poseer bienes-raíces, pero esa ley se interpretó en el sentido de que todas las propiedades comunales indígenas debían entregarse en forma privada a cada uno de los miembros del poblado. Mediante la aplicación de esas leyes los liberales esperaban crear una clase de granjeros acomodados; pero el resultado de sus esfuerzos no fué una clase media rural, sino una mayor concentración en los extremos y las aldeas se vieron despojadas de los últimos restos de protección legal. Se ha estimado que durante la época porfirista más de 800 mil hectáreas de tierras comunales fueron asignadas en forma privada y que literalmente todas ellas, tarde o temprano terminaron en manos de las compañías deslindadoras o de los latifundistas". (2).

** "Entre 1915 y 1960 los regímenes de la Revolución han dotado de 44,5 millones de hectáreas a 18,699 ejidos; en ese último año el 43,4 % de la tierra de labor, o sea 10,3 millones era ejidal". (3)

necesidades socio-políticas, con apego a unas bases constitucionales que sentaron una muy particular modalidad a la propiedad en México, pretendiendo sacar al campesino del deplorable estado en que se encontraba.*

El Constituyente de 1917 plasmó en ordenamientos, lo que se consideró necesario para el cambio de la situación agraria del país, substituyendo el antiguo régimen de las haciendas, por el restablecimiento de un sistema dual, en el que actualmente conviven la propiedad privada con restricciones, y la propiedad ejidal (parcelaria y comunal).

Teniendo presente que la soberana voluntad Constituyente se fundamentaba precisamente en el triunfo de una revolución agraria (en su gran parte), y que México a la época era fundamentalmente agrícola, esta modificación del antiguo régimen de tenencia de la tierra, pretendía modi-

* "Como resultado de la concentración de la tierra en unas pocas manos, el peonaje y el trabajo asalariado en las actividades agropecuarias constituían las principales formas de subsistencia en el campo. El mercado de trabajo favorecía a los terratenientes en contra del campesinado. El salario mínimo real de éste disminuye a medida que avanza la concentración de la tierra: 32 centavos diarios en 1877; 37 centavos en 1898 año en el que el salario mínimo real por día, en la agricultura, llega a su máximo para descender después continuamente hasta 27 centavos en 1911". (4)

"Es interesante hacerse la pregunta de si, con el tiempo, el esquema porfirista de desarrollo económico habría podido sobreponerse a los efectos debilitantes de una economía rural que en general era estacionaria. El cuadro que a continuación transcribo refleja los obstáculos que el sistema de la hacienda presentaba para un sostenido crecimiento económico. En 1910 México era todavía rural en un 80 por ciento y cerca de la mitad de la población total estaba atada directamente a los grandes latifundios; los que estaban en esa situación rara vez entraban a la economía mercantil; incluso los que no estaban ligados directamente a la hacienda, los pequeños agricultores, tenían un escaso o nulo poder adquisitivo.

CUADRO — POBLACION, 1895-1910.

División de la población	Miles de habitantes		% del total		Tasas anuales de crecimiento o/o
	1895	1910	1895	1910	1895-1910
Población total	12,637	15,610	100,0	100,0	1,2
Rural					
Menos de 5000	10,085	12,216	79,8	80,0	1,2
Urbana	2,552	3,034	20,2	20,0	1,2
5000-20,000	1,592	1,366	11,0	9,0	-0,1
más de 20,000	1,160	1,668	9,2	11,0	2,5

Fuente: Fernando Rosenzweig, El desarrollo económico p. 418 .

ficar la precaria fisonomía social imperante.*

El Artículo 27 de la Constitución.—

Este artículo resume, entre otras cosas, el deseo del Revolucionario de reformar la situación imperante en el agro mexicano sobre su territorio** para fundar el derecho de la misma a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.***

La política agraria de la Revolución, plasmada en este artículo, basándose en ese principio de poder modificar los sistemas de propiedad siguiendo los intereses de la Nación, llevó a cabo dos cambios fundamentales:****

En el otro extremo, los hacendados destinaban su poder de compra a la importación de artículos de lujo y a pasar vacaciones en Europa. El resultado era que el mercado interno efectivo se reducía a los tres millones, de los quince millones de habitantes de México, que vivían en los pueblos y ciudades; e incluso aquí las tenencias prevalecientes en los salarios y precios, como hemos notado, iban reduciendo el tamaño de la población que podía comprar algo más que lo estructuralmente indispensable. Sólo una constante demanda de exportaciones y continuas inversiones extranjeras podrían haber sostenido el sistema porfirista de crecimiento más allá del período corto y mediano". (5)

* "Al expresar que la economía mexicana era eminentemente agrícola, no quiero desconocer ni a la minería, ni a la incipiente industria de la época, principalmente textil. Mucho menos negar la influencia obrerista en el movimiento revolucionario y en la Constitución. Sin embargo, creo justificado pensar que esta rama de la actividad económica (la agricultura) era la principal". (6)

** "El fundamentación constitucional de la propiedad privada inmobiliaria como derecho subjetivo — público se contiene en el primer párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema, el cual dice: 'La propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de los límites territoriales nacionales, 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 no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su notación común, pues en realidad, 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. En un correcto sentido conceptual, la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce. La propiedad originaria de que habla el párrafo primero del artículo 27 constitucional significa la pertenencia del inseparable de la naturaleza de ésta". (7)

*** "... la más acertada explicación que puede darse al párrafo primero del artículo 27 Constitucional, desde el punto de vista de su gestación parlamentaria, consiste en suponer que los constituyentes de Querétaro trataron de fundar, en la declaración contenida en dicha disposición, la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar, sobre todo, el problema agrario. En otras palabras, urgía establecer una base hipotética que legitimase principalmente el fraccionamiento de los latifundios de acuerdo con un principio teórico primario, el cual se tradujo en considerar que la Nación es la "propietaria originaria" de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional a fin de excluir todo derecho preferente sobre ellas alegasen los particulares..." (8)

**** "... Imposición de Modalidades.— El artículo 27 Constitucional en su tercer párrafo expresa que "la Nación (o el Estado mexicano como persona moral de derecho público, en que ésta se organi-

La desaparición de los latifundios a través, ya sea de su división o de su expropiación; y la dotación o restitución a núcleos de campesinos, de tierras laborables producto de la expropiación antes mencionada, respetando las subdivisiones denominadas "pequeña propiedad".*

Resultados políticos, sociales y económicos de la Modalidad Ejidal.—

Corresponde aquí hacer el análisis no del régimen de propiedad ejidal, sino el de esbozar brevemente la idea del éxito o fracaso de la Reforma Agraria como una realidad.

¿Cuál es el balance final de la Reforma Agraria? **

La situación que vino a romper la Revolución era insostenible". Al día siguiente de la entrada de Madero en la ciudad de México — 7 de junio de 1911 — Luis Cabrera describió, en una frase, la verdadera situación

za o estructura) tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". La imposición de estas modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total o parcial, o simple limitación de los derechos de dominio de que habla el artículo 2 de la Ley de Expropiación", o bien en el cumplimiento, por parte del dueño de éstas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas. El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, así como la aplicación impuesta a su titular, consistente en realizar actos positivos, deben tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público, éste es, de un interés general personalmente indeterminado. En vista de la prevención constitucional que acabamos de transcribir, el Estado o la Nación, por conducto de sus autoridades, puede llevar a cabo actos limitativos o prohibitivos de los derechos — que de la propiedad se derivan para su titular (uso, disfrute y disposición), así como imponer a éste el cumplimiento obligatorio de un hecho positivo". (9)

* Transcribo el párrafo III del artículo 27 de la Constitución que a la letra dice:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda surgir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas; respetando siempre a la pequeña propiedad agrícola en explotación".

** No he querido dar en este capítulo un exacto resultado estadístico de los logros efectivos de la Reforma Agraria, por ser ello, una obra de dimensiones enormes que sale fuera del alcance de esta tesis. He querido solamente transcribir la opinión de los conocedores en la materia, respecto del éxito o fracaso de la misma, hecho del cual partiré para fundamentar ciertas conclusiones de esta tesis.

del país: "Todas las manos se levantan pidiendo tierras".*

Es de este modo que "la mayor parte de la tierra distribuída de acuerdo con el decreto de 1915, el artículo 27 de la Constitución y la legislación subsecuente, tomó la forma de ejido. Tanto el nombre, como la esencia de esta forma de redistribución lo identifican claramente con la forma prehispánica y colonial de propiedad territorial, que había sido destruída durante la época porfirista".** (11)

Ante estas perspectivas y soluciones los primeros gobiernos de la Revolución llevaron un ritmo bajo de trabajo en la Reforma Agraria, si se comparan las cifras anteriores a 1930, con las de los años posteriores.*

** Sin embargo, estos gobiernos tienen a su favor el haber liquidado el poder político del latifundista y liberado al peón acasillado, frenados en su ímpetu por razón, quizás, del temor que sentían de que una aceleración en el reparto de la tierra ocasionara descensos en la producción y por lo tanto en la economía, como de hecho sucedió.

"El desarrollo agropecuario en los años veintes, se vé interrumpido por la crisis mundial de los años 1929-33. El valor de la

* "La entrega de la tierra a los campesinos que la trabajaban fue lenta: Venustiano Carranza repartió 132,000 hectáreas, Alvaro Obregón, casi un millón; Calles, más de tres millones. El primer censo agrícola y ganadero indica el alcance del reparto de la tierra en los catorce primeros años de la vigencia de la Constitución". (10)

** "... Después de catorce años de haberse promulgado la Constitución, la estructura de la tenencia de la tierra se caracterizaba por la existencia de un gran número de pequeñas propiedades sobrepopuladas y una gran proporción de tierras en manos de un grupo reducido de propietarios. En esos años la tierra se distribuye, principalmente en los estados de alta densidad demográfica (la mitad de los ejidos, por ejemplo, se encontraban en la zona central del país)". (12) Este hecho tiene importancia política, ya que el apaciguamiento de la zona más afectada por el sistema de tenencia de la tierra anterior, fue lo que movió a los revolucionarios a repartir tierras primero en esos lugares.

*** Cuadro que muestra la cantidad de hectáreas repartidas en los regímenes posteriores a la Revolución.

Año	Presidente	Número	Promedio de	Receptores (acumulativo)
1920	Carranza	46,398	3.6	46,398
1920	De la Huerta	6,330	5.3	52,398
1924	Obregón	128,468	8.6	181,196
1928	Calles	297,428	10.6	478,650
1930	Portes Gil	171,577	10.0	650,201
1932	Ortiz Rubio	64,573	14.6	714,774
1934	Rodríguez	68,556	11.5	783,330
1940	Cárdenas	811,157	22.1	1,594,478

Fuente: Wilkie, The Mexican Revolution, p. 194.

producción agrícola disminuye...”*

Aunque tardaron, los efectos realmente positivos de la Reforma Agraria se dejan ver a partir de la cuarta década del siglo,** fecha en la que los economistas estiman que México emprende la marcha hacia el llamado “milagro mexicano”.

Los autores coinciden en que la reforma agraria fué y seguirá siendo un factor determinante en el progreso de México si es continuada en un futuro, proporcionando al campesino facilidades para conseguir los insumos de que requiere. De este modo, Roger Hansen, afirma lo siguiente: “Cada uno de los tres tipos mexicanos de propiedad territorial ha contribuído en forma considerable al extraordinario crecimiento de la agricultura. (Se refiere a la pequeña propiedad, al ejido y al minifundio de menos de cinco hectáreas). Las grandes propiedades comerciales y algunos de los ejidatarios poseedores de buenas tierras de cultivo han abastecido tanto las necesidades internas de México como su mercado extranjero en ampliación. Los minifundistas, mediante la aplicación de mayores cantidades del único insumo a su disposición, su propio trabajo, también incrementaron los rendimientos de sus parcelas marginales...” Y sigue diciendo, “. . . El resultado total de los cambios sociales y económicos ocurridos en el México rural ha sido un extraordinario crecimiento

* “Un último factor que contribuyó a reducir la tasa del crecimiento económico durante esos años fue el marco dentro del cual se realizó la Reforma Agraria. Así como el medio siglo comprendido entre 1860 y 1910 se caracterizó por la concentración de la propiedad de la tierra, los cincuenta años entre 1920 y 1970 presenciaron la inversión de ese proceso. Aunque había profundos desacuerdos entre la élite revolucionaria respecto del tema de la redistribución de la tierra, una serie de acontecimientos determinó que en una u otra forma se adoptara un programa de reformas. Los campesinos formaban el grueso de los ejércitos revolucionarios, en tanto que la mayoría de los hacendados habían peleado de parte del antiguo régimen”. (13)

“Las mejores estimaciones disponibles sugieren que entre 1920 y 1940 la tasa de crecimiento de la agricultura (incluyendo la producción forestal, la pesca y la cría de animales) fue de 1,9^o/o, apenas paralela al crecimiento demográfico (1,8^o/o). En un período caracterizado por la inseguridad de la propiedad territorial y los consiguientes bajos niveles de inversión y uso de la tierra, es de sorprender que el sector agrícola haya actuado con tanta eficacia. Por más exactas que sean las tasas de crecimiento total y por sectores de los años de 1926 a 1940 no pueden mostrar, y en realidad no muestran, las verdaderas contribuciones que ese período aportó a los anales económicos de México, posteriores a 1940”. (14)

** “Durante las tres décadas posteriores a 1940, la economía mexicana ha crecido a una tasa anual de más del seis por ciento, en datos por cápita, la tasa ha excedido del tres por ciento. Durante ese período la producción manufacturera se ha elevado aproximadamente en 8^o/o al año. La producción agrícola creció a una tasa aún más rápida durante la primera década de ese período,

agrícola, que sobrepasa con mucho al resto de América Latina y la mayoría de los demás países del mundo, en los años posteriores a 1940".
"... Cualquiera que haya sido el costo transitorio de la Reforma Agraria, en términos de la baja producción en las décadas de 1920-30, los beneficios económicos originados por esa reforma en los últimos treinta años han sido excepcionales. En un contexto socio-político más amplio, la contribución del México rural al curso del desarrollo económico va más allá de los beneficios derivados del incremento en la producción".*

y bajó a una tasa anual de incremento de 4.3 por ciento durante la década siguiente. Entre 1940 y 1962, el producto medio por persona empleada en el sector agrícola se elevó en 68 por ciento, o sea el 24 por ciento anual". (15)

* "El 'milagro' del crecimiento económico moderno de México, en el grado en que realmente lo sea, puede encontrarse en el comportamiento de la agricultura mexicana. A partir de 1935 la producción agrícola se ha elevado con una tasa real del 4,4 por ciento al año. Durante ese proceso el sector agrícola ha contribuido al desarrollo económico de México en las siguientes formas:

1) Ha llevado a México a una virtual autosuficiencia en la producción de comestibles y al hacerlo así, ha suministrado a una población que crece rápidamente, niveles más elevados de consumo alimenticio y mejores dietas.

2) Su producción de varios inductos para el sector manufacturero ha crecido rápidamente, (el algodón a 8.7% anual, la caña de azúcar al 6.3% y el café a 4.3%).

3) Las exportaciones agrícolas se han elevado en más del 6% anual en términos reales...

4) Una proporción que aumenta rápidamente de la población rural de México ha quedado disponible para la ocupación urbana. En los últimos treinta años, la fuerza de trabajo ocupada en los sectores industrial y de servicio, ha crecido al doble de la tasa de ocupación agrícola. Esta migración interna ha mantenido bajos los salarios, ha sostenido altas las utilidades y han alentado las inversiones adicionales.

5) El sector agrícola ha transferido parte de sus ahorros al resto de la economía mexicana... Parece correcto afirmar que los ahorros del sector agrícola no solo han financiado su propio crecimiento, sino también han representado una fuente importante de fondos de inversión para el resto de la economía.

6) Por último, el creciente poder adquisitivo del México rural ha proporcionado un mercado en ampliación para los productos de la industria mexicana. Una clase media rural proporcionalmente pequeña pero en aumento, puede permitir la compra de una gran parte de los productos de la industria mexicana incluyendo bienes de consumo durable. En algunas regiones de México los ejidatarios están en posibilidad de conseguir muchos de los productos no durables, algunos productos elaborados - zapatos, implementos agrícolas básicos y alimentos elaborados, por ejemplo - incluso los segmentos más pobres de la sociedad rural mexicana pueden comprarlos.

Los datos del censo sobre el México rural se recopilan en tal forma que el análisis de las tendencias económicas de la agricultura se concentra en tres tipos de tenencia de las tierras: Propiedad privada de más de cinco hectáreas de superficie; propiedad privada de menos de cinco hectáreas, y los ejidos. Cada una de esas formas ha contribuido significativamente al desarrollo económico posterior a 1940". (16)

CAPITULO III

LA MODALIDAD EJIDAL DE TENENCIA DE LA TIERRA

Siendo la propiedad ejidal una modalidad que ha dictado el interés público, veamos para los efectos de esta tesis algunas de sus notas distintivas.

“Actualmente se denomina ejido a la extensión total de tierras con la que es dotado un núcleo de población”. (1)

“Determinar la naturaleza de la propiedad ejidal es una de las más serias cuestiones que ofrece nuestro derecho agrario, no obstante— de que el régimen de posesión y disputa de los bienes del ejido permanece prácticamente invariable desde la época precolonial!”. (2)

El artículo 51 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria textualmente dice:

“Artículo 51.— A partir de la publicación de la resolución Presidencial en el ‘Diario Oficial’ de la Federación, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley e establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión proviçional”.

De esta “propiedad” a la que alude la Nueva ley Federal de Reforma Agraria, no corresponde en esta tesis delucidar la “difícil” cuestión de su naturaleza, pero sí, señalar algunas de sus notas características y distintivas que la diferencian de una propiedad en el sentido tradicional de la palabra. Para ello transcribo la opinión que al respecto dá Lucio Mendieta y Núñez:

“... los núcleos de población tienen un derecho pre-

cario de posesión sobre los bienes ejidales que, en último análisis pertenecen al estado.

Es de esta naturaleza pública de los bienes que se derivan los privilegios de que gozan, pues los terrenos asignados a los núcleos de población en la resolución presidencial respectiva son imprescriptibles e inembargables y además inalienables e intransferibles". (3)

Veámos que dice el párrafo primero del artículo 52 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria:

"Artículo 52.— Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles y por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o grabarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actas o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto".

"En derecho se dice que son objeto de apropiación todos los bienes que no están excluidos del comercio, conforme al artículo 747 — del Código Civil este criterio ha sido adoptado expresamente por nuestra legislación. Según el artículo 748 "las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley", y de acuerdo con el artículo 749 "están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley las que ella declara irreductibles a propiedad particular". (4)

Luego entonces, la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria expresamente extrae del comercio a las dotaciones ejidales, puesto que elimina la posibilidad de que el núcleo dotado ejecute actos de dominio propios de un derecho real como es la propiedad porque, "la propiedad es un derecho real. El poder jurídico que caracteriza los derechos reales se manifiesta en la posibilidad normativa de crear diferentes tipos de

relaciones públicas toda vez que se faculta al pretensor para ejecutar válidamente actos de dominio y administración, ligando así a otros sujetos mediante la constitución de relaciones jurídicas especiales... Por virtud del carácter absoluto de los derechos reales se reconoce en el titular la posibilidad jurídica de ejecutar válidamente actos de dominio o administración, según la naturaleza de su derecho, en relación con los bienes, siendo oponibles a todo mundo". (5)

Es por lo anterior que es de confirmarse la idea de que la propiedad ejidal —no puede, ni en grado muy pequeño— identificarse con la propiedad en el sentido jurídico tradicional, y que si comparamos los amplios poderes de dominio de un propietario, con los muy restringidos de administración que posee el núcleo ejidal (restricciones de transmisión, enajenación, gravámen, etc.) podríamos, con reservas, apoyar la tesis del Doctor Mendieta de que se trata de un derecho precario de posesión y no un derecho de propiedad estrictamente.

En realidad, el nombre que se le dé a esta modalidad establecida por el artículo 27 de la Constitución es de poca importancia, ya que ella tiene características propias que la diferencian tanto de la propiedad como de la posesión y que ellas solas sirven para motivos de identificación y estudio.

De la lectura de los párrafos anteriores, deduciremos que las tierras ejidales con los que se dota los núcleos de población están fuera del comercio de una manera terminante y expresa si consideramos que: La tierra es un recurso económico, (Capítulo 1) que como tal es materia de propiedad particular, régimen del cual han sido extraídas ciertas tierras por medio de la expropiación para ser puestas bajo la modalidad ejidal por ministerio del artículo 27 Constitucional, con las características que enumera el artículo 52 de la N.L.F.R.A. (6), por razones de beneficio general que ha resultado en bien político y social del país. (Capítulo 2)

En virtud de estos capítulos podemos además afirmar que la tierra es un recurso económico escaso, cuyos usos son diversos, y de los cuales surge una renta que es mayor en unas actividades y menor en

otras. Que de la acumulación de la renta en mayor o menor grado surge el capital. Renta y capital se reparten en relación directa con la forma de la estructura de la tenencia del espacio útil (tierra) — estructura que en el México de antes de la Revolución se estimó injusta e insuficiente en cuanto a la creación y reparto tanto de los satisfactores producidos como de la renta; estructura que, por ser México principalmente agrícola y en virtud del movimiento Revolucionario fué modificada a través del artículo 27 Constitucional y las subsecuentes leyes agrarias reglamentarias del mismo, creando la modalidad ejidal de tenencia de la tierra con el pretendido fin de lograr tanto una mejor producción como una más equitativa distribución de la renta — de forma tal — que se extrajo del comercio capitalista al segmento del territorio nacional que se afectó a la modalidad ejidal por las características jurídicas que ella posee de inalienabilidad, intransmisibilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

CAPITULO IV

EL DESARROLLO ECONOMICO Y EL CRECIMIENTO URBANO E INDUSTRIAL

Ha quedado asentado que la tierra está afectada en una porción importante al régimen ejidal de propiedad. Esta simple afirmación, de por sí, no implica problema alguno sino que enuncia un simple hecho. Sin embargo, es el objeto de esta tesis señalar que la situación es conflictiva debido a un factor: el crecimiento urbano. *

Y es que la Reforma Agraria al establecer el sistema de propiedad ejidal como solución de problemas sociales, y al extraer del comercio una gran porción de tierras utilizables como recurso económico no prestó atención al fenómeno en aquél entonces menos crítico, del crecimiento abrumador de la economía y por lo tanto, del surgimiento de esas circunstancias indicadoras del desarrollo económico, como son: el crecimiento de las ciudades, de los centros industriales y el desarrollo de los atractivos turísticos.

“En una economía en proceso de expansión el crecimiento metropolitano y el desarrollo de la agricultura se hayan inexplicablemente enlazados. Las ciudades crecen y se congestionan sobre todo en virtud de la migración rural; ésta deprime el nivel de los salarios o impide su aumento. La demanda de alimentos, forrajes y materias primas para abastecer el mercado metropolitano y los centros industriales — en competencia con la demanda de productos para la exportación — determina los usos agrícolas y ganaderos de la tierra; la industria urbana depende en parte importante de la demanda del sector rural mientras que como lo ha demostrado Ruttan, la posibilidad de un ingreso elevado depende también en alto grado de la

* Léase el apéndice (1).

existencia de ciudades e industrias cercanas'. La línea divisoria entre las actividades agrícolas y las urbanoindustriales se vuelve más tenue y convencional a medida que aumenta su interdependencia". (2)

En las últimas dos décadas se ha venido produciendo un fenómeno que ha sido calificado de "choque" entre la ciudad y el campo. En efecto ante el abrumador crecimiento urbano, y su consecuente necesidad de espacio, se ha producido una invasión de tierras ejidales por parte de fraccionadores, casi siempre llevada a cabo de forma ilegal.

Continuamente se lee en la prensa sobre los despojos de que son objeto los núcleos ejidales cuyas tierras se encuentran en las zonas colindantes a las ciudades, quienes víctimas de los fraccionadores, y de su propia ambición transmiten de una forma u otra lo que de acuerdo con la ley, como hemos visto, es inalienable.

¿Es la intensidad del fenómeno señal de que algo anda mal?

El Doctor Edmundo Flores en el párrafo que transcribimos a continuación, indica todo lo contrario. Es decir, económicamente la interdependencia en aumento entre el campo y la ciudad es un indicador de progreso. ¿Debe inferirse entonces que el mal radica en las instituciones jurídicas que reglamentan el uso del recurso "tierra"?

"En los márgenes de una ciudad en proceso de crecimiento hay una zona donde los usos de la tierra no se definen claramente. Aunque la tierra se cultive, su precio de venta no guarda relación con su renta agrícola. Los usos futuros atribuibles a ese espacio son diferentes a los usos en vigor. La posibilidad de efectuar el cambio de usos rurales a urbanos estimula la especulación. En esta franja semiurbana o semirural pueden observarse plenamente los múltiples efectos que trae consigo el cambio de los usos principales de la

tierra. Más allá de esta zona está la región de tierra adentro o hinterland, es decir, toda la extensión servida y dominada por la ciudad central. (3)

Esta zona donde los usos de la tierra no se definen claramente, además de causar los conflictos entre los sistemas jurídicos de tenencia de la tierra al que hice mención, ocasionan otro tipo de conflictos sociológicos en cuanto a las formas de vida. Casi siempre, la adaptación del tipo de vida urbana, con sus implicaciones, por parte del campesino es visto por éste como un avance, lo cual aunado a la desocupación y subocupación endémicas propicia el fenómeno agudísimo de la inmigración a la ciudad, la cual produce de por sí, más fuentes de trabajo que el campo, pero que no necesariamente produce una vida mejor, expectativa del inmigrante.

Los problemas de vivienda, causados por esa inmigración, son problemas de espacio.

La industria, ocupa espacio. Ella se localiza en terrenos cuyo valor va en relación directa con el uso que se le dá y la renta que piensa producir, por lo que, casi siempre, tiende por necesidades de espacio, a localizarse en las afueras de las ciudades. Esta es la zona de choque con los terrenos ejidales.

¿Constituye en términos económicos, un avance la ciudad, respecto del campo, en lo que se refiere al uso de la tierra?

“La alta densidad de población característica de la ciudad y de la región metropolitana, presenta las siguientes ventajas:

1) Reduce al mínimo los costos de transporte y comunicación, lo que Hey llamó la “fricción de espacio” uno de los obstáculos más grandes para la predicción se reduce al mínimo cuando ésta se localiza en una área relativamente pequeña.

2) Facilita el uso intensivo del mecanismo general

de la estructura urbana. Este punto es de gran importancia para los países subdesarrollados porque en éstos el producto nacional es muy reducido y las posibilidades de inversión están severamente limitadas. Los servicios públicos exigen inversiones cuantiosas que no son directamente productivas, y están sujetas a rendimientos crecientes, o sea que a medida que la escala de producción es mayor, son más eficientes y más baratos, por unidad producida; sólo a niveles muy elevados se llega a la etapa de los rendimientos decrecientes. Por consiguiente, localizar las inversiones directamente productivas en donde ya se dispone de servicios públicos, permite aprovechar al máximo las inversiones en estos y brinda la oportunidad de destinar una parte de los ahorros de la comunidad a inversiones que aumentan, a corto plazo, el producto nacional.

3) Permite el fácil acceso a la mano de obra calificada a los servicios técnicos especializados. La disponibilidad de mano de obra experimentada y la existencia de equipo para la manufactura y las reparaciones, igual que el acceso a numerosos servicios altamente especializados: banca, bolsa de valores, servicios legales, médicos, etc.; hace posibles cuantiosas economías externas que provienen de la articulación más precisa de las actividades económicas y de los numerosos eslabonamientos técnicos indispensables a una sociedad industrial.

4) Proporciona medios culturales, educativos, de recreo, esparcimiento y turismo de la más alta calidad. La ciudad —civitas— siempre ha sido el símbolo de la civilización. Tanto en la etapa nómada como en la agrícola, el hombre carecía de estímulos para diferenciar las funciones económicas y toda su energía era absorbida por la necesidad

de ganarse el sustento. Con la ciudad surge la división del trabajo y la posibilidad de lograr excedentes que permiten la acumulación y hacen posible la riqueza, el ocio, la educación, el progreso intelectual y el desarrollo de las ciencias y las artes.

5) Garantiza un mercado local y nacional en gran escala y tendiente al aumento, para los bienes y servicios producidos en la ciudad y región metropolitana. En la ciudad se hacen las compras y ventas de la mayor parte de los productos de la región. A la gran variedad de los bienes y servicios ofrecidos por numerosos productores especializados, corresponde una demanda relativamente constante y de gran magnitud. La ciudad absorbe los productos de la región y satisface la demanda de ésta con lo que produce y con lo que exporta al exterior. Como éste es mercado de alimentos de las regiones circundantes, condiciona su expansión y determina la utilización de la tierra en toda su esfera de influencia. (4)

Sin embargo, la urbanización presenta desventajas. Unas de ellas son de carácter estético, otras de carácter psicológico e incluso puede llegar a haber desventajas económicas puesto que cualquier ciudad al llegar a un determinado tamaño puede llegar al punto de que los rendimientos, producto de la urbanización, se convierten en decrecientes por la estructura defectuosa de la ciudad o la falta de soluciones técnicas nuevas a los problemas de espacio.

“La ciudad y la región metropolitana son en lo económico una gran fábrica (espacio dedicado a la producción industrial) y un gran mercado que opera eficazmente, economías de escala y economías externas. La expansión urbana es una condición estructural básica en cuya ausencia resultaría imposible aspirar al progreso económico”. (5)

Es un hecho innegable, y se puede ver en las controversias legales que han surgido a últimas fechas, que existe especulación con los terrenos ejidales ubicados en esa zona problema. Con mayor razón cuando se trata de bienes que se destinan a la creación de fraccionamientos urbanos.

Debo, para resumir, dejar claramente asentado lo siguiente:

Que la tierra como recurso económico casi siempre adquiere mayor valor cuando está afecta a la producción de bienes y servicios intensiva característica de las zonas industriales y urbanas. Que la línea divisoria entre las actividades económicas urbanoindustriales y las agrícolas es poco clara y muy problemática en cuanto que los terrenos afectos a la modalidad de propiedad ejidal, por ser inalienables, intransferibles, inembargables e imprescriptibles, no pueden incorporarse al movimiento económico más que mediante una expropiación por causa de utilidad pública: lo problemático de la cuestión radica en que dichas tierras se prestan a la especulación de fraccionadores quienes medran con la ambición de los ejidatarios, ello propiciado quizás, (y lo confirmaremos en las conclusiones de esta tesis) por lo inadecuado tanto de las instituciones jurídicas que rigen la desafectación a la modalidad ejidal de tenencia de la tierra, como a lo poco ágil del procedimiento de desafectación.

CAPITULO V
CONFLICTOS DE UTILIDAD PUBLICA EN LA EXPROPIACION
DE
TIERRAS EJIDALES

El artículo 27 de la Constitución, párrafo II establece:

“Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

La Fracción XV dice:

“Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente...”

La Fracción X establece:

“Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados. La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo”.

En virtud de los mandamientos anteriores se produjo el cuerpo de ordenamientos que sirvieron para la Reforma Agraria, la cual sintéticamente está constituida por las dotaciones de tierra a comunidades, hechas en virtud de las expropiaciones efectuadas con fundamento en la causa de utilidad pública que el propio artículo 27 establece en su párrafo X, propiamente en lo que se refiere a la parte que dice "... serán dotados de tierras y aguas suficientes..."

Tal cuerpo de leyes está fundamentado en la fracción XV la cual establece "que las leyes de la Federación y los Estados... determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Como resultante de ello, surgen entre otros ordenamientos, la Ley Federal de Expropiación y los códigos agrarios que hasta la fecha, a partir de 1914, han existido.

Para los efectos de la Reforma Agraria, se expropiaron tierras sujetas a la modalidad privada, y así vemos que la fracción XV habla de "... la ocupación de la propiedad privada..."

Pero el artículo 27 Constitucional no menciona si las leyes de la federación y los estados puedan determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad ejidal, (vis à vis de la propiedad privada).

Por lo tanto es de suponerse que donde radica el fundamento Constitucional para la ocupación (expropiación) debe de estar en la fracción II en la que llanamente se manifiesta que las expropiaciones (no importa de qué bienes se trate, privados o ejidales, mercantiles o industriales, inmuebles o muebles) sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Sin embargo, ya localizado el fundamento general para la expropiación de tierras ejidales, el párrafo XV nos resuelve la cuestión referente al fundamento de la facultad reglamentaria de tal expropiación, al establecer que serán las Leyes de la Federación y de los Estados, quienes en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad.

Como la materia agraria ha sido reglamentada por la N.L.F.R.A., estableciendo dicho ordenamiento en su artículo primero que esa ley reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 Constitucional, y su contenido es de interés público y de observancia general en toda la República, la expropiación de tierras ejidales se hará conforme a lo que establezca dicha ley. Las demás expropiaciones cuya posibilidad se menciona en el artículo 27 se regirán bajo lo que disponga la Ley Federal de Expropiación, y las legislaciones de los Estados.

La Utilidad Pública.—

“La expropiación por causas de utilidad pública, es un procedimiento administrativo en virtud del cual se procede en contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien, mediante indemnización y por una causa de utilidad pública”. (1)

En el caso de que por motivo de la ubicación de determinadas tierras ejidales, éstas, con su utilidad pública estén cumpliendo las funciones propias de la agricultura, pero, que por dicha localización se encuentren en las circunstancias descritas en los capítulos anteriores (zonas problema), surge por ello, una nueva utilidad pública en potencia, que entra en conflicto con la utilidad pública original — del ejido ocasionando la factibilidad de una expropiación.

Puesto que las leyes de la Federación deben determinar los casos en los que sea de utilidad pública el expropiar, ¿cuál es la forma como la legislación, y en concreto la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, ha solucionado el problema de indicar cuándo hay uti lidad pública motivando y justificando una expropiación?

El concepto de utilidad pública no ha sido defini- do por la ley a través de una declaratoria general que explique — los lineamientos a los que debe sujetarse la autoridad administrativa para indicar cuándo la hay o no. Tanto la Ley Federal de Expropiación como la N.L.F.R.A. se limitan a enumerar las causas por las que-

se puede expropiar aduciendo una utilidad pública.* O sea que lo único que hace el legislador es señalarnos qué es lo que constituyen las circunstancias que configuran la causa, pero no nos indica de una manera general qué es lo que constituye en esencia esa utilidad pública.

Ya que, las causas de utilidad pública son tales, no por una declaratoria de la ley sino por una enumeración casuística, es el objeto de esta tesis analizar las ambigüedades y conflictos que ello causa, particularmente en el caso de las expropiaciones de tierras afectas al régimen de propiedad ejidal, examinando la conveniencia o inconveniencia de determinar qué es lo que constituye la "utilidad pública" por medio de tal enumeración, y de las causas que menciona la ley y de los artículos que a ellas complementan.

Veámos como la N.L.F.R.A. ha solucionado el conflicto planteando en los capítulos anteriores.**

* Para el doctor Ignacio Burgoa (2) "El concepto de utilidad pública es eminentemente económico. La idea de la utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. . . Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya, por un lado, una necesidad pública, ésto es, estatal, social o general, personalmente indeterminada, y por otro, un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad".

La doctora Martha Chávez considera que "... La verdad es que no es lo mismo interés particular, interés social e interés nacional; pero, también es cierto que todos ellos se implican en forma mediata y que no existe un linderó claro o una exclusión firme entre ellos. . . Sin embargo, la figura tradicional de la justicia con su balanza nos ayuda a explicar en forma simplista la jerarquía, funcionamiento e interrelación entre los intereses jurídicos". (3)

Ambos criterios distan mucho de explicarnos la naturaleza de "utilidad pública". El doctor Ignacio Burgoa simplemente nos traslada la cuestión al concepto de "necesidad pública", pero no nos da una regla para determinar cuando una necesidad económica reviste el carácter de pública, concepto a clarificar tanto en lo que respecta a "utilidad", como en lo que respecta a "necesidad". Nos dice sin embargo, a manera de orientación, que es estatal, social o general, personalmente indeterminada.

Sin querer ser exigentes en demasía, hay que reconocer que hay un intento de localización de la naturaleza pública, de la necesidad y del concepto de utilidad. Sin embargo, es equívoca en cuanto a que necesariamente tenga que ser personalmente indeterminada. En este sentido, por ejemplo, es social y general el interés de que la economía maximice la renta que producen sus recursos (la tierra). Esta optimización la puede, de hecho, llevar a cabo una persona determinada.

** Capítulo Octavo

Expropiación de bienes ejidales y comunales.

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.

Las fracciones I, II, III y IV del artículo 112, transcrito en la presente página, no encierran conflicto alguno ni despiertan duda alguna sobre la utilidad pública de las causas que en ellas se contienen puesto que se trata de servicios públicos prestado a la sociedad de una manera general. Estas fracciones se refieren expresamente a establecimiento de servicios públicos, apertura de calles, líneas de electricidad, vías de ferrocarril, campos de aterrizaje, campos de demostración agropecuaria y zootécnica. Asimismo la fracción VIII se refiere a la construcción de obras hidráulicas.

Las fracciones anteriores constituyen, a mi parecer, enunciado de causas obvias de utilidad pública.

En los capítulos siguientes, sin embargo, procederé al análisis detallado de las fracciones V y VI, las cuales, a mi entender, (y explicaré las razones en esos capítulos) por su carácter ambiguo, entran en conflicto con la utilidad pública, motivo del establecimiento de la modalidad ejidal en la expropiación, y deben ser motivo de aclaraciones ya sea a través de reformas a la ley, ya sea por medio de la jurisprudencia aclaratoria, puesto que como están redactadas, y en conjunto con los artículos que con ellas se relacionan, pueden ser motivo de que los graves problemas que señalo en los primeros capítulos de esta tesis no se solucionen, y peor aún, se agraven de tal modo que constituyan motivo de injusticias y de carga económica para el país.

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, plantas zootécnicas, y en general, servicios del Estado para la producción;
- IV.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas para conducción de energía eléctrica;
- V.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio para la colectividad;
- VI.- La creación, fomento y conservación de una empresa de indudable beneficio
- VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión, y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello;
- VIII.- La superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas, caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Recursos Hidráulicos; y
- IX.- Las demás previstas por las leyes especiales.

CAPITULO VI
LA FRACCION QUINTA DEL ARTICULO 112 DE LA
N.L.F.R.A.

La Fracción V del artículo 112 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que reglamenta una de las causas conflictivas de utilidad pública, puede dividirse para su estudio en dos:

A.— Cuando dicha fracción junto con el artículo 119, forman el supuesto de la expropiación para la creación de una empresa que directamente explote los recursos naturales del lugar.

B.— Cuando la mencionada fracción V, en unión del artículo 118 constituye el supuesto de los fraccionamientos o zonas industriales.

La separación de estos dos supuestos es fundamental porque en el primero la ley se refiere a esa zona, en la que por su localización respecto de los centros de consumo y de producción proporciona mayor renta cuando sujeta a régimen de producción distinto del agrícola; situación que es claramente diferenciable de la que guardan los terrenos ejidales, que no están en esas zonas, donde se trata del establecimiento de una industria aislada que explote los recursos del ejido sito en ese lugar. Por ejemplo, nótese la diferencia entre una expropiación para el establecimiento de una empacadora de piña en un ejido de la sierra de Oaxaca, respecto de la expropiación de un ejido para la creación de un fraccionamiento industrial en la zona aledaña al Distrito Federal.

Pasémos al análisis de las dos situaciones:

A.— La Fracción V y el artículo 119. (Véase la pág. 31)

Conjuntamente el artículo 119 y esta fracción del 112, podrían formar un artículo separado, porque entre ambos restringen el destino del bien y establecen una utilidad pública condicionada.

Debería decir: "Si el núcleo agrario no puede por sí con el auxilio del Estado, o en asociación con los particulares, llevar a cabo

una actividad empresarial propia del funcionamiento correcto de una empresa, podrá el ejecutivo expropiar aduciendo como causa de utilidad pública la consistente en la creación y fomento de una empresa que utiliza los recursos y productos de las tierras ejidales circundantes”.

Pero dejando a un lado la elucubración anterior, en el artículo y fracción que analizamos en conjunto, parece entreverse una doble intención del legislador. Reconoce la necesidad de la reincorporación al movimiento económico normal (comercio) de las tierras una vez sujetas al régimen de excepción (el ejidal). Por otra parte, no pretende que la indemnización simple y llana sea la contrapartida a la expropiación de que ha sido objeto el núcleo ejidal sino que, ansía incorporar a la masa de subocupados y desocupados que existen en el campo, al movimiento económico, industrial y comercial modernos.

En efecto, de la simple lectura del artículo 119 se entrevé el interés del creador de la ley que nos ocupa, de incorporar a las actividades denominadas secundarias y terciarias de la economía, cuando se presenta una oportunidad de hacerlo, al gran número de campesinos que actualmente se encuentran dedicados parcialmente, y de una manera auto consumptiva, a la agricultura.

La interrogante surge al encarar ya en un terreno práctico las dificultades de determinar si el núcleo agrario puede por sí llevar a cabo una actividad empresarial. El escepticismo que puede haber por los que analizarán el problema, escepticismo que surge inmediatamente, la ley parece no tenerlo poniendo la muestra en la fracción tercera del artículo 121 de la misma N.L.F.R.A. al suponer que los ejidatarios pueden explotar sus recursos de una manera empresarial.

En efecto, la fracción mencionada al establecer que,

“No podrán constituirse, ni operar, sociedades para explorar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participen mayoritariamente

estipulando que la explotación de los recursos turísticos sólo puede hacerse mediante la participación mayoritaria de los ejidatarios (o del Gobierno) —sugiere que a la hora de determinar si el núcleo agrario - puede o no llevar a cabo actividades de empresario— éstas deberán ser por lo menos para que se expropie y se establezca una empresa sin mayoría ejidal— un poco más complejas que las necesarias para manejar una empresa que se dedique a la explotación del turismo; ésto es porque la ley, analizando el caso específico de la fracción III del artículo — 121 reconoce al ejidatario como provisto de las dotes organizativas, financieras y psicológicas suficientes como para explotar el turismo, y al hacerlo sienta el precedente, para cuando, como es el caso, se analiza el aspecto más general del “establecimiento de empresas que aprovechen recursos naturales del ejido”, de considerar a los núcleos ejidales como capaces, por lo menos, de manejar empresas turísticas.

Sin embargo, se debe interpretar esta fracción III del artículo 121 como una reafirmación de la política protectora del litoral y fronteras del artículo 27 Constitucional, en lugar de, como lo hice en el párrafo anterior, interpretarlo como una muestra de lo que la N.L.F.R.A. supone como medida de capacidad administrativa del — ejidatario. Sería cándido pretender que tal fué la intención del legislador.

Pero de todos modos persiste la duda. El juicio al que se enfrenta el que debe sustanciar el expediente de expropiación y formular las alternativas, para posteriormente fundar una decisión no es fácil.* Sobre todo si analizamos que hay una serie de variables que complican tal decisión.

Los factores que se incluyen en el razonamiento casi siempre son: la tierra ejidal, los ejidatarios, una empresa en proyecto que explotará los recursos del ejido, la cual necesita espacio, unas personas intere-

* Léase el artículo 344 de la N.L.F.R.A. (1).

sadas y el gobierno, que con interés de desarrollar la economía, deba sujetar su decisión a la ley, limitado su margen de acción por un marco político específico.

De este modo, y como lo mencionamos en el capítulo anterior, reducido al problema en virtud de lo que establece el artículo 112 en su fracción primera, al establecer que “en igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular”, hay que tomar en cuenta el hecho de que una empresa en la mayoría de los casos no ocupará todo el territorio del ejido sino sólo una porción suficiente para el desarrollo de su actividad.

Es decir, el artículo 119 en conjunción con la fracción 5 del artículo 112 contempla el supuesto de la creación de una empresa cuando no hay tierras particulares donde fincarla, y a sabiendas de que casi siempre ocupa un espacio reducido.

De este modo, un poco más centrados en el problema que se ha reducido en rango, la ley dice lo siguiente:

“Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido sólo procederán cuando el núcleo agrario no pueda por sí con el auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso, sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa que se trate”. (artículo 119)

Del análisis del artículo anterior surgen las siguientes interrogantes.

¿Podrá repentinamente el núcleo agrario adquirir dotes administrativas y financieras y lanzarse a la industria por sí? El artículo parece indicar, al no incluir una coma entre los vocablos —por sí— y —con el auxilio del Estado— que siempre que el ejido quiera emprender una actividad industrial tendrá que ser con el auxilio del Estado, lo cual hace de la situación una simple disyuntiva: el Estado deberá

decidir entre ayudar o no.

Es decir, es muy improbable que el ejido mismo y de una forma autónoma se convierta en empresario con todo lo que ello implica. Si tomamos en cuenta además, lo dicho en el párrafo anterior, se trata entonces del traslado de la decisión de una autoridad administrativa a otra. El presidente o el ejecutivo local expropiarán, para el caso del establecimiento de una empresa en este supuesto "A", si estas mismas autoridades administrativas u otras están en posibilidad de ayudar al ejido.

En caso de que la decisión sea negativa, restarán dos caminos de acuerdo con el artículo que analizamos:

- 1) Que se asocie el ejido con los particulares.
- 2) Que sea una empresa privada quien explote los recursos naturales de ese ejido ocupando en los trabajos de instalación y operación a los integrantes del ejido.

El primer supuesto referente a la asociación del ejido con los particulares ofrece singulares problemas porque la misma ley que nos ocupa prohíbe terminantemente cualquier tipo de enajenación, sesión, transmisión, hipoteca o gravamen. Dice además en su artículo 52 "que serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o se pretendan llevar a cabo en contra de este precepto"; más aún, el artículo 55 dice "queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales con excepción de lo dispuesto en el artículo 76".

¿Constituye la asociación del ejido con los particulares una forma de explotación indirecta de los terrenos ejidales? ¿Dentro de los actos de administración y de dominio propios de una empresa mercantil no se podría considerar a un gran número de ellos como partícipes de la naturaleza de los hechos jurídicos que terminantemente prohíbe el artículo 52? El artículo 119 parece indicar que es sólo cuando el núcleo agrario no puede por sí o con el auxilio del estado o en asociación de los particulares llevar a cabo la empresa, cuando

procederá la expropiación y en tal caso, tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos, los ejidatarios. De esto se infiere que al haber una asociación con los particulares no habrá expropiación, y entonces cualquier participación de los ejidatarios con su terreno, sí se coloca dentro del supuesto ilícito del artículo de referencia. Distinto sería si el ejidatario participara en una persona jurídica independiente que se estableciera sobre los terrenos que habiendo sido expropiados a su favor, éstos por estar reincorporados al régimen de propiedad particular, no se colocarían en las situaciones descritas por los artículos 52 y 55 de la N.L.F.R.A.

Así es que el propio artículo 119, al establecer la posibilidad de que los ejidatarios se asocien con los particulares para explotar los recursos naturales del ejido, y por ello haciéndose improcedente la expropiación, incurre en los supuestos del artículo 52 de la misma ley los cuales están sancionados en el propio artículo 52, y en el artículo 55 principalmente.

El segundo supuesto, se refiere a que sea una empresa la que siendo beneficiaria de una expropiación, pase por virtud de ella a explotar los recursos naturales de las tierras ejidales colindantes con el terreno sobre el cual se situará, el cual será proporcionalmente mucho más pequeño que el ejido en su totalidad; en dicha empresa se usarán preferentemente a los integrantes del ejido para los trabajos de instalación y operación.

Recordando lo establecido anteriormente, la situación descrita en el párrafo anterior es el último supuesto del artículo 119, supuesto que se dará sólo cuando el núcleo ejidal no pueda por sí llevar a cabo la actividad empresarial de que se trata, o el gobierno no haya accedido a auxiliarlo, descartando por lo argumentado en páginas anteriores la posibilidad que menciona el propio artículo referente a la asociación de los ejidatarios con los particulares para la explotación de los recursos naturales.

Es decir, ésta es realmente la única situación en la que se produce la expropiación puesto que el artículo claramente establece que las expropiaciones para establecer empresas de este tipo sólo proce-

derán cuando no se den los supuestos que menciono en el párrafo anterior.

En otras palabras, y para resumir, cuando se solicita por un interesado la expropiación de tierras ejidales aduciendo como causa de utilidad pública, la fracción V del artículo 112 de la N.L.F.R.A., en relación con el artículo 119 (al que hemos llamado supuesto "A" y con el cual hemos configurado el presente capítulo) las autoridades correspondientes casi siempre se enfrentarán primordialmente con la decisión de ver si se procederá, ya sea con el proyecto de empresa con ayuda gubernamental— no habiendo de este modo expropiación—, o con una expropiación a favor del solicitante, si las circunstancias del caso no son tan descabelladamente inverosímiles para que no— se justifique cambiar de régimen de propiedad a un pequeño segmento del ejido, el cual será destinado a una actividad casi siempre mucho más rentable, máxime que como lo he establecido, se ocupará una porción proporcionalmente pequeña del ejido que rendirá un beneficio alto.

En lo que se refiere a la asociación de un particular con los ejidatarios para la explotación de ese pedazo de terreno ejidal, soy de la opinión que el supuesto establecido en el artículo que nos ocupa, constituye una violación a las prohibiciones expresas de los artículos 52 y 55, y que, si el destino que se le quiere dar a la mencionada porción de tierra a todas luces es de beneficio mayor, se justifica una expropiación cuyo beneficiario sea una entidad jurídica independiente en la que se conjuen los intereses del ejidatario con los del empresario. Esto entrañaría una modificación del artículo 119 de la N.L.F.R.A. el cual quedaría como sigue:

Artículo 119.— “Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí con el auxilio del Estado llevar a cabo dicha actividad empresarial; cuando se juzgue que sea positiva para el ejidatario la asociación con los particulares para el restablecimiento de la empresa de referencia, se determinará

cual es la proporción de su participación en la escritura constitutiva, siendo la participación inalienable e independiente de la indemnización a que se refiere el artículo 112”.

CAPITULO VII
CONFLICTO ENTRE LOS FRACCIONAMIENTOS INDUSTRIALES
Y
LAS TIERRAS EJIDALES

Supuesto B.— La fracción V del artículo 112 de la N.L.F.R.A en relación con el artículo 118 de la misma ley.

Hemos hecho en el capítulo anterior exámen de esta fracción V en relación con el artículo 119. Toca ahora tratar el problema de las expropiaciones de terrenos ejidales para el establecimiento de empresas, que se hace "a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. A., institución que a su vez realizará la venta de terrenos para la industria o comercio en su verdadero valor comercial". (1) Es decir, examinaremos el problema de la expropiación para la creación de fraccionamientos de industria y comercio.

En este caso nos encontramos frente a frente con la "zona de choque" entre el campo y la ciudad o con las obras de infraestructura (caminos) que comunican a ella.

El artículo 118 en su primer párrafo nos dice lo siguiente:

"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.

¿Cuál es el objeto de que las expropiaciones se hagan a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.?

Seguramente aunque la ley no lo manifiesta, el de evitar las especulaciones, proveer la correcta administración, financiamiento y venta de los terrenos, y al pago de las indemnizaciones a los ejidatarios.

Se pretenden evitar las especulaciones porque el banco absorbe el total de los terrenos cuya expropiación se considera de utilidad pública para el establecimiento de empresas, llevando a los terrenos a su destino, sin que éstos en manos de los especuladores pasen años sin usarse. Y digo pretende, porque a la hora de vender los terrenos a supuestos industriales o comerciantes, nada garantizará que se destinen inmediatamente a la industria o comercio, máximo que la ley otorga un plazo de cinco años. (2) A mayor abundamiento, la experiencia parece demostrar que los fraccionamientos industriales no venden inmediatamente el total de sus terrenos, y que vendidos éstos, las industrias tardan tiempo en instalarse. Más aún, la ley habla del fomento de las empresas. Sería contradictorio que, al no tener un éxito inmediato, el fraccionamiento industrial proveniente de tierras ejidales se siguiera la sanción del artículo 126, puesto que, al reincorporar estos terrenos ya subdivididos al comercio, es muy difícil prever las corrientes del mercado, de la oferta y de la demanda que influyan en el éxito o fracaso de vender en un período de cinco años la totalidad de los terrenos expropiados.

En capítulos anteriores mencioné que la llamada "zona de choque" existe en todas las ciudades de la República y constituye un campo enorme para futuras irregularidades. Además dije que a medida que México progresa el problema se agudizará hasta adquirir proporciones inmensas.

¿Es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., un agente activo localizador y promotor de la desafectación oportuna de los terrenos localizados en estas zonas?

Más bien creo que se trata de una institución financiera pública que simplemente se limitaría a cumplir las obligaciones que le impone el artículo 118 párrafo II y III (3), pero carece de las atribuciones ejecutivas de investigación y promoción necesarias para la prevención en el presente y en un futuro cercano, de la especulación en todas las zonas problema a que me he referido.

El otro problema que salta a la vista de la lectura de la fracción I del artículo 118 es el siguiente:

Nada prohíbe que el Banco venda en bloque la totalidad de los terrenos expropiados a una empresa privada fraccionadora. Esta posibilidad al no estar prohibida hace nugatorio el intento del propio artículo de evitar la posibilidad de especulación, y coloca al Banco a nivel de simple intermediario.

Se hace necesario en este caso una negativa expresa de la ley, estableciendo como casos de excepción, cuando las transmisiones en bloque se hagan a favor de un organismo público descentralizado o de participación estatal que se crea con el fin de vender y fraccionar dichos terrenos.

Además, la fracción V del artículo 27 Constitucional al estipular que:

“Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o administración más bienes que los enteramente necesarios para su objeto directo”.

Nos coloca en la posición de pensar en la posibilidad de que esta fracción constitucional invalide al artículo de referencia, puesto que no es objeto directo del banco realizar ventas de terrenos que están, no solo bajo su administración, sino su propiedad, contraviniendo expresamente lo dispuesto por la Constitución, puesto que la expropiación de terrenos ejidales se hace a favor del Banco, el cual adquiere propiedad sobre dichos terrenos.

En resumen, es dudoso que el Banco cumpla —en forma activa— con la tarea de localizar, prevenir y corregir el futuro cúmulo de irregularidades y especulación, tarea que le parece atribuir el artículo 118 de la N.L.F.R.A., sin que para ello esté autorizado el Banco, puesto que existe la prohibición expresa constitucional; además deja la puerta abierta para que el Banco venda en bloque los terrenos expropiados al no haber una prohibición expresa en la Ley, propiciando de tal modo

lo que el mismo artículo trata de evitar.

En conclusión, el artículo 118 no elige un agente activo resolutor de los problemas que presenta la "zona de choque". Además no previene la posibilidad de la venta total de la superficie expropiada a una sola empresa fraccionadora, posibilidad indeseable generalmente. Más aún, el Banco no puede dedicarse a ello, por prohibición constitucional expresa.

Serfa conveniente que el artículo de referencia quedara como sigue:

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 harán a favor de (un organismo público descentralizado que se cree con el objeto de activar, localizar y regularizar los conflictos entre el ejido y la industria) el cual realizará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial, no pudiendo realizar dicha venta por el total, en bloque, de los terrenos.

Por último, el artículo que analizamos, hace un reconocimiento tácito muy significativo al manifestar que "la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial" es deseable. Es decir, que las tierras sujetas al régimen de propiedad ejidal, cuando están localizadas en esa zona de choque, poseen valor en cuanto que son un recurso económico, pero como están fuera del comercio, no tienen un valor comercial. Al reincorporarlas al régimen de propiedad particular por medio de la expropiación, éstas adquieren su "verdadero valor comercial".

CAPITULO VIII EL CRECIMIENTO URBANO Y EL EJIDO

La fracción VI del artículo 112 en conjunción con el artículo 117 de la N.L.F.R.A. se coloca frente al problema creado por el aumento de la población urbana debido a factores de inmigración y natalidad concentradas.

Dice la fracción VI:

“VI.— La creación o mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes propias de vida”.

La creación de nuevos centros de población rural ejidal la regularán los artículos 244 a 248 de la N.L.F.R.A. La fracción arriba transcrita trata el supuesto de la creación de centros de población no ejidal mediante la expropiación de tierras ejidales. O sea que los artículos 244 a 248 se refieren a la creación de nuevos centros de población con campesinos que, teniendo derecho a salvo, se encuentran en las circunstancias descritas en el artículo 244, cuya dotación requiere una expropiación de tierras sujetas a otro régimen de propiedad distinto del ejidal (propiedad privada, terrenos baldíos, nacionales, etc.), mientras que el supuesto de la fracción que nos ocupa, cuando habla de creación, es la inversa.

Es decir, supone la existencia de una serie de gentes nómadas no ejidatarios que quieren fundar un pueblo. Este puede ser el gran absurdo de la fracción VI. Es algo así como la fundación de la Gran Tenochtitlán II en tierras ejidales.

Sin embargo, no es tan descabellada la idea como pudiera a simple vista parecer, puesto que, dentro del supuesto formulado por la fracción VI respecto de la creación de empresas, al establecerse éstas ocurre una necesaria inmigración de mano de obra, la cual tendrá necesidad de un centro de población para lo cual quizá resulte insuficiente la zona de urbanización propia del ejido o la porción de espacio destinada a la empresa; así es que en realidad la fracción que nos

ocupa cuando habla de creación de centros de población, no se refiere a los nómadas que mencioné, sino a la causa de utilidad pública motivo de expropiación de terrenos ejidales para dotar a los inmigrantes que, por motivos de trabajo en las empresas creadas en los terrenos expropiados, necesitan habitación y los servicios conexos.

Pero donde más aplicabilidad tiene la fracción VI del 112 es en lo que se refiere al mejoramiento de centros de población y fuentes propias de vida.

Debe interpretarse con el vocablo "mejoramiento", que se trata de la creación de fraccionamientos urbanos, porque ninguna otra fracción del artículo 112 lo menciona, y puesto que el artículo 117 claramente se refiere a esa posibilidad sin mencionar a qué causa específica de utilidad pública de las enumeradas en el 112 se refiere. La que más se acerca al supuesto mencionado, es la fracción VI.

Y en efecto, la creación de fraccionamientos urbanos en centros de población que se caracterizan por su sobrepoblación y por su correspondiente escasez de vivienda, es un mejoramiento.

El artículo 117 de la N.L.F.R.A. en su parte I dice:

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, según lo determine el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y renta de los lotes urbanizados. En este último caso, hechas deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo siguiente, las utilidades netas quedarán a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la propor-

ción dispuesta en el artículo 122”.

Nuevamente nos encontramos ante el conflicto entre el crecimiento urbano y la modalidad de tenencia de la tierra ejidal, donde un número enorme de irregularidades se cometen día a día, y donde el argumento de la rentabilidad mayor de la tierra es menos fuerte que en el caso de los fraccionamientos industriales por un lado, pero donde tenemos la gran necesidad de viviendas contrarrestando por el otro.

En efecto, no debe inferirse que los valores de la tierra urbana representan en realidad la capitalización de la renta económica o el ingreso neto que se deriva de la utilización de esa tierra. A menudo la costumbre y la tradición hacen que los valores de la tierra y las tasas de arrendamiento sean muy superiores a las que se justificarían con base en la renta económica o ingreso neto. Valores psicológicos y sentimentales, y el prestigio social derivado de su propiedad modifican el precio.

Por ende, los fraccionamientos urbanos se prestan idóneamente a la especulación, ya que por un lado está la sobrevaloración arriba mencionada y por el otro, la presión demográfica apabullante, las cuales juntas promueven los más fantásticos negocios. Si a esto aunamos las irregularidades y trapicheos con los ejidatarios que pretenden enajenar sus tierras en “su verdadero valor comercial”, tendremos una visión bastante aproximada de lo que sucede y sucederá en el futuro si no se toman medidas activas para la localización, expropiación y venta de estos terrenos por las personas jurídicas mencionadas en el artículo que estudiamos, a fin de evitar dichas irregularidades de una manera preventiva y no correctiva, como ha venido sucediendo.

Sin embargo, el ejecutivo en el decreto expropiatorio está facultado para discrecionalmente autorizar a los organismos a que hace mención el artículo 117 para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados, pero, el ejecutivo puede hacer el decreto a favor de un particular; es decir, tanto los organismos del artículo 117 como una persona jurídica, privada pueden fraccionar, urbanizar y vender para subsanar las necesidades motivo de la expropiación, o sean, el mejoramiento de los centros de población mediante la creación de

fraccionamientos urbanos o suburbanos.

Al no ordenar que forzosamente sean estos organismos los que fraccionen, urbanicen y vendan, y al dejar la decisión al ejecutivo local o federal de facultarlos o no (dice el artículo 117: "... el cual podrá facultarlos para efectuar el fraccionamiento y venta..."), la ley dejó la puerta abierta para que personas físicas o morales privadas puedan especular con dichos terrenos, máxime si les son entregados en bloque para el desarrollo de los fraccionamientos.

Será poco objetivo afirmar que todos los fraccionadores privados han incurrido en deshonestidad o han especulado desmedidamente. Pero la ley debiera prevenir toda posibilidad de que esto ocurriera con tierras que por una supuesta utilidad pública son extraídas del régimen ejidal, queden a merced de estas personas.

En lo que respecta al a frase final de la fracción VI del artículo 112: "y de sus fuentes propias de vida" hay que decir que existe la duda respecto de que es lo que se debe entender por la poética frase, 'fuentes propias de vida'.

Si se trata de fuentes de trabajo, la fracción anterior es la aplicable en cuanto que es la que se refiere a las empresas que se crearán en los terrenos expropiados. Si esto es lo correcto, entonces la frase sale sobrando. Si interpretamos que por fuente de vida el legislador quiso decir los servicios conexos a un fraccionamiento urbano como son acueductos, drenajes, líneas de electricidad y de teléfonos, etc., las fracciones I y II del artículo 112, son aplicables. Entonces la frase también sale sobrando.

Como última posibilidad, cabe pensar que quizás la frase se refiere a los comercios y mercados que se establecen dentro de los fraccionamientos urbanos y suburbanos. En este caso la frase se vuelve tautológica puesto que los comercios y mercados que se establecen en dichos fraccionamientos constituyen empresas de indudable beneficio social y por lo tanto la fracción aplicable es la fracción V.

¿Qué quiso decir el legislador con la frase "y de sus fuentes

propias de vida”?

En resumen la fracción VI del artículo 112 en conjunción con el artículo 117 de la N.L.F.R.A. que se refiere a la creación o mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes propias de vida, resuelve el problema a que se enfrenta parcialmente. Son aplicables a esta fracción y al artículo de referencia, los comentarios del capítulo anterior en lo que respecta al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. Los otros dos organismos que menciona el propio artículo 117, carecen igualmente del carácter de entidades que se dediquen enteramente a la localización activa de terrenos en las condiciones que forman el supuesto de este capítulo y mucho menos a prevenir las irregularidades y especulación.

Por otra parte, el artículo 117 al dejar abierta la posibilidad de que el ejecutivo federal o local faculte a particulares a urbanizar y vender los terrenos expropiados, hace que se corran graves riesgos en lo que toca la venta en un justo precio de los terrenos, y a la creación - dentro de los mismos de las obras de urbanización, alumbrado, agua potable y drenaje, las cuales faltan en muchos de los fraccionamientos llevados a cabo por personas inmorales.

Es de sugerirse que dicha posibilidad deje de existir mediante la modificación correspondiente del artículo 117.

CAPITULO IX EL EJIDO TURISTICO

(Fracción V del artículo 112 en relación con la fracción III del artículo 121)

El ejido turístico es un producto de la tradicional salvaguarda de las costas y fronteras del artículo 27 Constitucional y la existencia de un litoral tan extenso que gracias a ello — de pasadita — a los ejidos que por azar se encuentran en las costas, les tocó la suerte de que el legislador haya provisto, que cuando el gobierno así lo estime conveniente, podrán explotar las riquezas escénicas que poseen. Si las costas bellas constituyeran un elemento escaso en nuestro país, quizás el ejido turístico no hubiera aparecido como una posibilidad en la ley.

La pésimamente redactada fracción III de la N.L.F.R.A., que resalta como un pegoste a la política de expropiación de la ley que nos ocupa, y concretamente de la de la fracción V del artículo 112, adolece de defectos de coherencia y se presta a interpretaciones peculiares.

Veamos lo que dice:

"No podrán constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federal, estatal o municipal, salvo que en ellas participen mayoritariamente los propios ejidatarios o el Gobierno Federal".

1.— La parte que dice que "no podrán constituirse... sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera..." incurre el siguiente error:

Una sociedad que se constituya para explotar recursos turísticos, no manifiesta al establecer su objeto social si lo hará adquiriendo

terrenos dentro o fuera de la faja costera y simplemente se limita a enunciar el giro del negocio. Resultaría iluso pretender que en la escritura constitutiva se manifestase si se pretenden adquirir, usar o explotar de alguna forma terrenos ejidales expropiados.

Por otra parte, correspondería al artículo 27 de la Constitución a través de los permisos que otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores, el limitar a dichas empresas que pretenden constituirse, en la posibilidad de adquisición de bienes en la faja costera, y en el establecimiento de su domicilio y sucursales. Es sólo el artículo 27 Constitucional, (y sus leyes reglamentarias a él deben sujetarse), el que podría establecer tales limitaciones.

Por lo tanto, al establecer el artículo que estudiamos que no podrán constituirse estas sociedades, está yendo más allá de lo que estipula el artículo 27 Constitucional, del cual emana el ordenamiento en el que está contenida.

2.— Respecto a la frase que la referida fracción tiene en relación con el supuesto analizado en el párrafo anterior que dice "ni operar", suponiendo que ya existieran sociedades explotando recursos turísticos en terrenos expropiados en la faja costera, ¿Deberían éstas retirarse de ellos porque este ordenamiento lo indica?

Nuevamente nos encontramos ante la situación en la que una ley reglamentaria rebasa las limitaciones fijadas por el artículo 27 Constitucional.

3.— Si dentro del concepto "explotar" incluimos la acción de subdividir, urbanizar, vender y lucrar con variedad de fines, y si por expropiar terrenos ejidales entendemos la reincorporación legal de ellos a la economía de mercado, es importantísimo señalar lo siguiente:

a) El ordenamiento en la fracción que analizamos no excluye expresamente la posibilidad de que los ejidatarios se conviertan, con auxilio o sin auxilio del Gobierno, en fraccionadores de terrenos expropiados, constituidos éstos en una empresa que para tal efecto se constituya según la propia fracción; una vez enajenadas estas

fracciones del terreno original, e ingresadas al comercio, nada impedirá que personas físicas o morales que se dediquen al turismo, adquieran estos terrenos EN VENTAS SUBSECUENTES, ya que la prohibición de esta fracción no puede operar ni como prohibición a nivel del permiso que otorga la Secretaría de Relaciones Exteriores ni como un gravamen permanente.

b) Una vez que se ha expropiado un bien que se encontraba bajo el régimen ejidal de propiedad —una modalidad que dictó el interés público— por efectos de la expropiación el terreno ingresa nuevamente al régimen de propiedad privada —una modalidad que regula el interés público también en el artículo 27 Constitucional— en el sentido de que sólo mexicanos, y sociedades anónimas con acciones nominativas en poder de mexicanos pueden, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, adquirir terrenos en la faja costera y fronteriza. Fuera de estas limitaciones, el derecho de propiedad —con su esencial característica de transmisibilidad que lo diferencia de la propiedad ejidal— puede ser ejercido ilimitadamente. Por lo tanto, en los casos de enajenación subsecuente, a pesar de la fracción III del artículo 121, sólo serán operativas estas limitaciones del artículo 27 Constitucional.

c) Si ya se ha efectuado la expropiación, y puestos a la venta los terrenos por parte de la empresa formada mayoritariamente ya sea por el Gobierno o los ejidatarios, la prohibición del párrafo que nos ocupa, no está simplemente calificando y limitando las expropiaciones fundadas en una causa de utilidad pública que se ajuste a los supuestos de la fracción V del 112, puesto que ya se efectuó la expropiación, sino que directamente está interviniendo en materia de constitución de sociedades mercantiles, y en la política constitucional sobre permisos que bajo el amparo del artículo 27 Constitucional, la Secretaría de Relaciones Exteriores expide para autorizar el giro u objeto social de las sociedades mercantiles.

3.— Otra cuestión que se presta para malos entendidos, como el resto de la fracción, es la que se refiere a la delimitación de lo que el legislador quiso decir con "recursos turísticos". Porque el concepto más simple de recurso turístico, que puede ser el de belleza natural,

puede complicarse al extremo de interpretar como tal recurso turístico los comercios y servicios que a raíz de la explotación sistemática de esas bellezas naturales, surgen en torno de ellas. Y así por ejemplo, de acuerdo con esta fracción, no podrían en estos terrenos establecerse talleres mecánicos para los turistas, restaurantes para los turistas, empresas de renta de automóviles para los turistas, etc. etc.

La importancia de la delimitación del concepto, si la fracción no adoleciera de los vicios antes mencionados, es capital, puesto que determinaría la magnitud y los rangos en la interpretación referente a cuáles servicios constituyen explotación de recursos turísticos, y cuáles no.

4.— La parte histórica de la fracción es la que reza: "Aprovechándose de las obras de infraestructura realizados por los gobiernos: federal, estatal o municipal".

El calificativo anterior es plenamente justificado puesto que parece inferirse de la lectura del párrafo de referencia que sólo el Estado o los ejidatarios pueden aprovecharse de las obras de infraestructura!

La palabra "aprovechándose" pudo haberse empleado en la simple inflección aprovechando; al observador crítico la anexión de la partícula 'se' refleja el uso de la palabra en el sentido negativo. Alguien que se aprovecha de algo ejecuta una acción distinta del que aprovecha algo. Esto corrobora que la frase que analizamos es histórica y más propia de un manifiesto político que de un artículo de un código jurídico.

Además de este absurdo, cabe la interpretación respecto de la frase en estudio, que cuando los gobiernos antes mencionados no hayan construído obras de infraestructura en la faja costera, si pueden "constituirse y operar sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades".

Esto es un magnífico ejemplo de mala redacción.

En resumen, y en vista de los argumentos anteriores, ratifico que esta fracción tercera del artículo 121 es un peguste que se desvía de la política general establecida por el resto de los artículos que se refieren a la expropiación de tierras ejidales. Que dicha fracción debió de haber sido puesta por razones políticas, con premura. Esto salta a la vista, después de las reflexiones anteriores y por lo ambiguo y contradictorio de ella, deja la puerta abierta para que continúe el caos en lo que toca al grave problema de la regularización de la tenencia de la tierra en centros turísticos costeros, y en lo que toca a la futura explotación de los actualmente vírgenes, de donde México deberá derivar grandes cantidades de divisas para el equilibrio de su balanza comercial con Estados Unidos, Europa y Japón. Se sugiere, una mejor redacción para lograr los propósitos que menciono como problemas graves en la reincorporación en el movimiento económico de los terrenos ejidales en estas circunstancias; limitando a mexicanos el destino de las expropiaciones, y al Gobierno, en los casos de lugares excepcionales por su belleza y situación, contratando de este modo la especulación y el caos provocado por la libre oferta y demanda.

Subsidiariamente, otorgar a empresas por ejidatarios, la explotación de los recursos turísticos que por su situación no atraerán al tipo de turista que requiere la rendición de servicios sofisticados que escapan a las posibilidades organizativas de los ejidatarios.

CONCLUSIONES

La modalidad ejidal de propiedad que dictó el interés público, por sus características extrae del comercio a las tierras a ella afectas. Nuevos intereses de desarrollo socio-económico, (industria, turismo y urbanización) en ocasiones requieren del espacio ocupado por tierras ejidales.

La legislación agraria resuelve tal conflicto de una manera insatisfactoria causando en muchos casos, por su ambigüedad, la posibilidad de que se descuiden los verdaderos intereses de la comunidad.

El artículo 112 de la Nueva Ley Federal de Reforma Agraria, de entre sus nueve fracciones posee dos que se prestan particularmente para malas interpretaciones. Estas son la fracción V y VI, las cuales, en conjunción con los artículos que las complementan deben de sufrir las modificaciones que abajo indico: En el caso del primer supuesto que establezco en el capítulo VI, el artículo 119 debería prohibir terminantemente, en virtud de las prohibiciones que establecen los artículos 52 y 55 de la propia Ley, la asociación con los particulares para la explotación de los recursos naturales del ejido por las razones que en el mismo capítulo indico.

Puesto que la asociación con los particulares a la que se refiere el artículo 119 procede según tal artículo a modo de prevención de la expropiación, dicha asociación es más factible si la Ley establece su posibilidad en el propio artículo 119 pero, respecto de una expropiación que sí se lleva a cabo y cuyo beneficiario sea una entidad jurídica independiente en la que se conjuguen los intereses del ejidatario con los del empresario. Tal modificación del artículo 119 la he expresado en la página 34 de la presente tesis.

En lo que se refiere al segundo supuesto, (conflicto entre la industria y el ejido) contenido en el capítulo VII concluyo lo siguiente:

El artículo 118 de la ley que nos ocupa autoriza indebidamente al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. Además, dicha

institución bancaria carece de los atributos de ser un agente activo localizador y promotor de la desafectación oportuna de los terrenos localizados en las "zonas problema".

El mismo artículo 118 no previene la posibilidad y consecuentemente no prohíbe, que el Banco venda en bloque los terrenos objeto de la expropiación. Se requiere que exista una prohibición expresa para que no haya la posibilidad de que suceda lo que la propia ley trata de evitar.

En la página 39 de la presente tesis sugiero cómo debe quedar redactado dicho artículo, estableciendo como destinatario de la expropiación a un organismo público descentralizado que se cree con el objeto de activar, localizar, y regularizar los conflictos entre el ejido y las zonas industriales, promoviendo y financiando su desafectación y fraccionamiento, proveyendo para el correcto pago de las indemnizaciones a los afectados por la expropiación, pagándoles los terrenos a "su verdadero valor comercial".

En lo que respecta al supuesto planteado por el artículo 117 de la ley que nos ocupa, (respecto del conflicto que se establece entre el crecimiento urbano y el ejido) concluimos lo siguiente:

Similarmente a lo concluído respecto del capítulo anterior en cuanto al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., como entidad que no reúne las características de agente localizador, en el presente capítulo, y con el fin de evitar las irregularidades que se cometen día a día en las áreas colindantes urbano-ejidales de una manera preventiva y no correctiva, se debería autorizar al beneficiario al que hice mención en la proposición de modificación del artículo 118, también en el artículo 117, para que se unifique el inmenso trabajo que ello implica, y de este modo, a nivel de campaña nacional de desafectación, haya una solución activa del problema, y una satisfacción plena del interés público existente en la puesta de los terrenos de referencia en las actividades secundarias y terciarias de la economía moderna.

Por otra parte, como el ejecutivo en el artículo 117 está discrecionalmente facultado para expropiar igualmente a favor de un

particular, e igual que en el capítulo anterior no existe prohibición expresa de que los terrenos expropiados se le adjudiquen en bloque al beneficiario, los comentarios y conclusiones que respecto de dicha posibilidad hice arriba, son aplicables para este caso.

El artículo 121 fracción III, del cual me ocupo en el capítulo IX, está pésimamente redactado y resalta como un pegoste a la política de expropiación de la ley, pretendiendo normar en materias que le corresponden a la Constitución en su artículo 27; dicho artículo 121 pretende ir más allá de lo que la Constitución establece, e incluso pretende reglamentar cuestiones que le corresponden a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Dicho artículo deja abierta la posibilidad de que los ejidatarios se conviertan en fraccionadores de terrenos turísticos; los terrenos vendidos por estos fraccionadores, por las ventas subsecuentes de que podrán ser objeto reingresan al comercio, y las prohibiciones del artículo son inoperantes, puesto que es sólo el artículo 27, y las leyes que sin rebasarlo lo reglamentan, el que puede establecer ese tipo de limitaciones.

Asimismo son aplicables los comentarios que respecto del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.

Igualmente debe sugerirse que dicho artículo trate de establecer cuáles servicios constituyen explotación de recursos turísticos, y cuáles no, para los efectos que señalo en el propio capítulo IX.

Debo recalcar la idea de la formación de un organismo público descentralizado para la localización activa de los terrenos localizados con puntos de interés turístico, que sea quien se encargue, al igual que en los supuestos establecidos en los capítulos anteriores, de satisfacer la necesidad social de prevenir la especulación, y regularidades e ilegalidades, unificando las iniciativas, reduciendo los costos, y finalmente, haciendo justicia.

A P E N D I C E

CAPITULO I

- (1) Edmundo Flores, Tratado de Economía Agrícola; Fondo de Cultura Económica, México 1966 p. 98
- (2) Edmundo Flores, Op. cit. p. 98
- (3) Edmundo Flores, Op. cit. p. 100
- (4) Edmundo Flores, Op. cit. p. 101
Citando a John R. Commons, Distribution of Wealth, Mac millan, Nueva York, 1893 p. 137, citado en Ely & Wehrwein, Land Economics, Macmillan, Nueva York, 1940.
- (5) Edmundo Flores, Op. cit. p. 101.
- (6 y 7) Edmundo Flores, Op. cit. p. 102.
- (8) Edmundo Flores, Op. cit. p. 111.
- (9) Edmundo Flores, Op. cit. p. 125.
- (10) Edmundo Flores, Op. cit. p. 126.
- (11) Edmundo Flores, Op. cit. p. 145.
- (12) Karl Marx, Historia Crítica de la Teoría de la Plusvalía, Fondo de Cultura Económica, México, p. 30.

CAPITULO II

- (1) Carlos Tello, La Tenencia de la Tierra en México. Instituto de Investigaciones Sociales. U.N.A.M. 1963 citando como fuente:

Estadísticas Sociales del Porfiriato. 1877-1910, Secretaría de Economía, México, 1956. p. 41;

(2) Roger Hansen. La Política del Desarrollo Mexicano. Editorial Siglo Veintiuno, México, 1971. p. 37.

(3 y 4) Carlos Tello, Op. cit. p. 41.

(5) Roger Hansen, Op. cit. p. 41.

(6) Aclaración Personal.

(7) Ignacio Burgoa O. Las Garantías Individuales, Porrúa, México. 1968 p. 441.

(8) Ignacio Burgoa Op. cit. p. 444.

(9) Ignacio Burgoa Op. cit. p. 446.

(10) Carlos Tello Op. cit. p. 18.

(11) Roger Hansen, Op. cit. p. 47.

(12) Carlos Tello, Op. cit. p. 20.

(13) Roger Hansen Op. cit. p. 44.

(14) Roger Hansen Op. cit. p. 40.

(15) Leopoldo Solís, Hacia un Análisis General a Largo Plazo del Desarrollo Económico de México. Demografía y Economía (1967) p. 74.

CAPITULO III

(1) Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario en México, Editorial Porrúa, S. A., México 1968. p. 297.

- (2) Lucio Mendieta y Núñez. Op. Cit. p. 311.
- (3) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit. p. 313.
- (4) Rafael Rojina Villegas. Compendio de Derecho Civil. Antigua Librería Robredo. México, 1960. Tomo II p. 67.
- (5) Rafael Rojina Villegas. Op. cit. p. 45.
- (6) Transcripción del Artículo 52.

CAPITULO IV

(1) EL MEDIO AMBIENTE HUMANO (Bibliografía — nota 13)

A) La explosión demográfica.

El crecimiento de la población no preocupó al hombre en los primeros milenios de su existencia. Algunas de las implicaciones negativas de este fenómeno empezaron a hacerse notar desde hace menos de 200 años y a partir de entonces, el continuo incremento de la población ha llamado la atención como problema social de gran importancia.

En América Latina, particularmente, un acelerado incremento demográfico experimentado en los últimos veinticinco años, así como la forma en que se distribuye esta creciente población, ha cobrado especial interés y es motivo de preocupación pública. De tal suerte que cada vez es más imperiosa la política general de desarrollo y con el orden social al que se aspira.

En la mayor parte de los países de la región, el rápido aumento demográfico ha venido acompañado de una acentuada concentración de la población en contadas zonas, así como de una urbanización considerablemente rápida. Cabe señalar, sin embargo, que la mayoría de estos asentamientos urbanos se producen en aquellos lugares que desde antiguo pueden considerarse como polos de crecimiento demográfico. Las regiones tradicionalmente deshabitadas o escasamente pobladas continúan, por lo general, en condición semejante. En gran

proporción el crecimiento urbano se explica por la enorme corriente hacia la ciudad, presentándose movilidad de la población no sólo entre ciudades y núcleos urbanos de menor tamaño, sino directamente del campo a la ciudad, como presumía hasta hace poco tiempo.

En el caso de México, el crecimiento de la población viene a ser significativo a partir de 1940; las tasas del incremento experimentadas desde ese año son muy elevadas si se comparan con las observadas anteriormente. En la última década, la tasa de crecimiento anual alcanzó un 3.4 por ciento con lo que la población total aumentó de poco más de 20 millones en 1940, a más de 50 millones en 1970. Con base en las proyecciones realizadas, es dable esperar que para 1980 la población total se aproxime a los 71 millones y en 1990, habitará el país alrededor de 100 millones de mexicanos.

Entre 1940 y 1970, el crecimiento demográfico tuvo como características tres rasgos fundamentales: en primer término, un rápido ritmo de urbanización; después, un acelerado y continuo incremento en la tasa de crecimiento natural de la población: 2.7 por ciento anual de 1940 a 1950, 3.1 por ciento anual de 1950 a 1960 y 3.4 por ciento de 1960 a 1970; en cuanto al tercer rasgo importante, está constituido por el crecimiento de la metrópoli, en relación con las 8 ciudades más grandes del país, proceso que casi se detuvo, sobre todo a partir de 1960, en razón a que la tasa de crecimiento del área urbana de la ciudad de México se mantuvo más o menos constante.

En el presente siglo, la población urbana de la República Mexicana que vive en localidades de 15 mil o más habitantes, creció con mayor rapidez que la población total del país. El proceso de urbanización, que tal fenómeno implica, se concentra sobre todo en tres ciudades: México, Guadalajara y Monterrey, aunque es también perceptible el desarrollo de otros centros de población como Ciudad Juárez, Puebla, León, Tijuana, Mexicali y Chihuahua.

La población urbana, que alcanza su ritmo de crecimiento más elevado durante el período 1940-1950 disminuye, aunque no en forma muy perceptible, su tasa de incremento durante las dos décadas posteriores. La tasa de crecimiento de la ciudad de México en cambio

se mantuvo elevada para una ciudad que ya contaba con considerable número de habitantes. Simultáneamente, se presenta un crecimiento acelerado en ciudades como Guadalajara y Monterrey y en las áreas urbanas de Puebla, Ciudad Juárez, Chihuahua y León. Desde 1950 a la fecha, resulta notable la evolución experimentada por las dos primeras ciudades, las cuales han registrado tasas de crecimiento sensiblemente mayores que la del área urbana de la ciudad de México.

Ahora, el proceso de urbanización se extiende a ciudades consideradas como pequeñas y medianas, cuya atracción se basa en factores de orden económico, incluso el de la extensión de los servicios.

A la par de este desarrollo en los asentamientos mayores, existen decenas de miles de localidades de muy escasa población, diseminadas por todo el país. Generalmente, los niveles de vida en estas localidades son bajos y los servicios públicos elementales escasean cuando no existen. En ciertos casos, se encuentran también aislados geográfica y culturalmente, por lo que la conjugación de todos estos factores propicia la emigración. En términos absolutos, sin embargo, la población que habita en pequeñas localidades continua en aumento.

B) La urbe como fenómeno moderno.

Con toda precisión se ofrece en las ciudades el espectáculo de lo que puede hacer el hombre con su medio ambiente, lo mismo se trate de apreciar sus logros más acabados que las consecuencias indeseables de actividades no valoradas con anterioridad a ser emprendidas.

Pese a que la ciudad es un fenómeno con una tradición de más de cien mil años, la metrópoli moderna data sólo de 100 años — atrás. Las tendencias a la concentración urbana, tanto en países desarrollados como en aquéllos en vías de expansión económica, indican que el complejo metropolitano llegará, tarde o temprano, a representar el ambiente dominante. Esto equivale a afirmar que el advenimiento de la metrópoli es inevitable y que vendrá a conformar un espacio vital en que predominarán las consecuencias humanas separadas por zonas

de baja densidad demográfica, dedicadas a proveer a aquéllas de las materias primas necesarias para su funcionamiento. Sin lugar a duda, una sociedad de este tipo habrá de tener una organización complicada, con medios de comunicación cada vez más mecanizados y despersonalizados.

La ciudad contemporánea es el producto eminente del siglo XIX europeo, época en que la industrialización originó y configuró las complejas fuerzas sociales que la convirtieron, de un centro de defensa, en unidades funcionales para la circulación económica. Previamente, la ciudad apenas constituía un elemento relevante dentro de sociedades eminentemente rurales. Su utilidad principal se circunscribía a otorgar a los señores feudales y a sus siervos un punto de apoyo militar, frente a la inseguridad provocada por los constantes desplazamientos humanos que llevaban consigo la guerra y la destrucción.

Las crecientes funciones de la ciudad en materia de comercio, industria, administración y transportes, al tiempo que debilitaban la sujeción de la población rural a la tierra, abrieron paso a una población urbana en constante crecimiento. Posteriormente, el aumento en el número de residentes urbanos, la pérdida del valor militar de las murallas y el desarrollo de una infraestructura para el transporte, favorecieron el crecimiento de las ciudades mucho más allá de sus antiguos límites. El afecto más importante fue resultado de la desarticulación entre el individuo y su entorno.

En la antigua edad, tanto el habitante urbano como el rural, se encontraban, en todos los órdenes, en estrecha relación con su ambiente inmediato, especialmente el productivo puesto que en un mismo lugar concentraba su habitación y lugar de trabajo. La compleja organización profesional de la ciudad, impuesta por las nuevas fuerzas productivas en juego, inicia la separación del individuo respecto a su hogar, aislándolo y situándolo en una relación impersonal con su empleo. Consecuentemente, la primitiva estructura social corporativa de la ciudad medieval se hace obsoleta con rapidez, dando lugar a novedosas estructuras y formas colectivas de acción.

Ante el impacto de todos estos cambios, las organizaciones

familiar y comunitaria, que antes habían satisfecho una variada gama de necesidades en el individuo, ceden su lugar a otras que se adaptan a las nuevas circunstancias. Es así como los habitantes urbanos desarrollaron y dieron contenido a la unidad de acción que caracteriza a la ciudad moderna: La asociación voluntaria, dedicada al desempeño de alguna función específica en la vida de sus miembros. En el desarrollo de este tipo de organizaciones —en sus funciones, todas ellas de carácter particular antes que general— es precisamente donde se encuentra la clave del sistema social de la ciudad decimonónica.

El movimiento de la población hacia la periferia urbana se inicia, como fenómeno tangible, a mediados del siglo XIX. Como consecuencia de la velocidad del desplazamiento, aunado a una total ausencia de planificación, el crecimiento vino a ser caótico en cierta medida. Los distritos aparecían y decaían rápidamente, razón por la que sólo una mínima parte de la población total urbana pudo emplear este tipo de "movilidad", como medio para restablecer su posición anterior y asegurar la estabilidad dentro de su vida social.

En cambio, aquellos habitantes urbanos, carentes de un ingreso suficiente para adquirir propiedades, sólo en raras ocasiones fueron capaces de desarrollar instituciones capaces de sustituir a la familia y a la comunidad. El sindicato de las masas trabajadoras cumplió tal finalidad al ofrecerles, dentro del marco urbano, además de un medio para la defensa de sus intereses de clase, un mecanismo que abarcaba y satisfacía necesidades que de otro modo hubiesen quedado insatisfechas dentro de la ciudad.

El signo de estos cambios, que caracterizaron el crecimiento urbano a fines del siglo XIX y la primera parte del siglo XX, ha sufrido modificaciones que dan lugar a características contrarias. Frente al desarrollo económico, un número cada vez mayor de personas se encuentra en posibilidades de aspirar a posición de propietarios. Sin embargo, el nuevo suburbio no ha aumentado correlativamente en sus habitantes la capacidad de acción social, cuyos resultados son menos eficientes que antaño. El automóvil, así como las vías rápidas y las carreteras muestran tendencia a favorecer el alejamiento de un número mayor de personas del centro de la ciudad. A ello debe agregarse el hecho de que

cada vez más personas que se trasladan a los suburbios, detentan antecedentes de formación eminentemente urbana y poco o nada les interesa el ideal de la comunidad rural. Ante ellos, los motivos de segregación son predominantemente negativos: evitar los aspectos indeseables de la vida urbana.

Existe, en cambio, un sector de la actividad económica, que, pudiendo desplazarse a la periferia, no lo hace. Es el caso de las actividades de tipo financiero y de servicios relacionados con el proceso productivo. Los grupos de este tipo —banqueros, ejecutivos, consejeros, abogados—, por precisar de una constante comunicación cara a cara con otras entidades económicas, han preferido permanecer apinados en los centros de negocios de las ciudades. Incluso las empresas que han decidido su traslado a la periferia, conservan en el centro de las ciudades aquellas funciones que precisan de comunicación constante con otros establecimientos.

Tal situación crea en las ciudades de los países desarrollados un crecimiento irregular de los suburbios, que al parecer continuará con gran intensidad. En esta forma se tienen dos áreas de gran vitalidad situadas, respectivamente, en el centro y en la periferia, en tanto que la zona situada entre ambas áreas se caracteriza por el envejecimiento de los edificios y la reducción de las fuentes de trabajo.

Este devastador desplazamiento, además de trascender pre-
visibles posibilidades de control, presenta una seria amenaza a la disponibilidad de recursos, puesto que ocupa con edificaciones diversas y arterias pavimentadas enormes extensiones de tierra, frecuentemente de buena calidad para las explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales. Fenómenos que suceden en momentos en que la demanda de alimentos conoce constante incremento.

En suma, poco más de ciento cincuenta años ha sido suficientes para que la mezcla de una serie de factores sociales y económicos, dé lugar, en la urbe, a un cambio cualitativo al parecer irreversible. Hacia 1965 existían en el mundo 24 metrópolis con población mayor a los tres millones de habitantes, lo cual ilustra en qué medida se ha concentrado a lo largo de las últimas tres décadas el fenómeno de la

urbanización. Aunque las tasas de incremento varían desde las estacionarias a las verdaderamente desproporcionadas, en ningún caso puede detectarse el fenómeno inverso, razón por la que nos enfrentamos al inevitable advenimiento de la Megalópolis.

En los países desarrollados, la percepción del problema urbano, aunque integral en su planteamiento, queda limitado en sus soluciones a una confianza ilimitada en la técnica y en la capacidad de planificación. Los factores con mayor frecuencia manejados al tratar la cuestión son los que tienen que ver con la distancia, el tiempo y costo de movilización, así como ubicación de la vivienda, fuente de empleo y servicios públicos. Los inconmensurables recursos económicos y tecnológicos de que disponen ha llevado incluso a afirmar probablemente con algunas posibilidades de acierto dentro del contexto socioeconómico de dichos países, que el único límite al que la viabilidad urbana se puede enfrentar en el futuro es el abastecimiento insuficiente de agua. En los demás aspectos, una megalópolis de cincuenta millones de habitantes, se afirma, puede llegar a existir razonablemente.

En los países en vías de desarrollo, el problema del crecimiento urbano y de viabilidad es aún más complejo. En estos casos influyen realidades sociales y económicas diferentes y, con seguridad, mucho más complicadas. Niveles inferiores en tecnología y en el grado de desarrollo económico, insuficiencia en la disponibilidad de recursos, altas tasas de incremento demográfico y una sociedad caracterizada por extremos de adelanto y atraso, pobreza y riqueza, además de los efectos nocivos ya presentes sobre el entorno humano y producto de la industrialización que determinan una realidad urbana distinta a la de los países en estadios avanzados de desarrollo.

Dicho en otras palabras, la urbanización avanza a un ritmo mucho mayor que el progreso en la industrialización y la modernización social. En consecuencia, la creación de nuevos empleos en las ciudades resulta insuficiente para enfrentar el crecimiento general de la población y la migración del campo a la ciudad. De este modo, asistimos a la aparición de una población marginada —fenómeno social característico de los países en desarrollo— en detrimento de las condiciones de vivienda, esparcimiento, transporte y servicios públicos.

Por esta razón, el futuro de la urbe en los países en desarrollo no puede verse como un fenómeno aislado, sino dentro de un contexto social y económico nacional. Aparte de la estrecha conexión entre los diversos aspectos del crecimiento urbano y las tendencias en los demás órdenes, se ha de tomar en cuenta las condiciones y circunstancias particulares de cada país.

C) Actividad industrial.

La actividad humana es el factor decisivo de la producción, junto con los sistemas y las técnicas. El resto de los factores productivos puede colocarse en segundo término, por ejemplo: La fertilidad de un terreno no genera por sí sola la riqueza agrícola, de la misma forma que las condiciones adversas tampoco condenan necesariamente una región al abandono. Para hacer de cada zona un área productiva es preciso la acción del hombre.

La más moderna, entre la gran variedad de actividades humanas, es la que se engloba bajo el rubro general de la actividad industrial. Si algo puede caracterizar como rasgo sobresaliente esta actividad en lo que va de siglo, es el auge de la ciencia y la técnica; la primera, como conjunto de explicaciones teóricas respecto a fenómenos naturales y sociales; la segunda, como las reglas y aplicaciones de tales conocimientos tendientes a transformar el medio natural en provecho del hombre. Ciencia y técnica han coincidido en el terreno industrial para perfeccionar la producción en masa, reducir costos y aumentar rendimientos, gracias al desarrollo de la mecanización y a la automatización.

Por mucho tiempo, el atractivo del crecimiento económico y la producción industrial atenuó los malestares sociales provocados por este nuevo tipo de actividad humana. No es sino hasta época reciente cuando se ha podido observar que la civilización industrial es una seria amenaza para la integridad ecológica, cuestionándose, inclusive, lo positivo de la industrialización, puesto que la falta de regulación y planificación en el proceso industrial ha provocado efectos nocivos lo mismo inmediatos que mediatos.

Para los efectos del tema que abordamos, la primera observación que cabe hacer se refiere a la desigual distribución de la industria. Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica y Japón poseen el más alto índice de actividad industrial, con economías de carácter continental. De menor importancia son algunos focos industriales en el nordeste de China, en determinados distritos de la India en el nordeste de Australia, regiones costeras de América del Sur, y en el Río de la Plata y el sur de Brasil. De ahí que un bosquejo geográfico que pretenda hablar de un reparto industrial, a nivel mundial, conduce a una doble discriminación: Distinguir entre países industriales y no-industriales y separar países con industria ligera y de equipo, de aquéllos que sólo poseen la ligera.

Cierto que no siempre esta diferenciación puede hacerse con claridad, ni tomarse como real medida de los niveles y grados de industrialización en todos sus aspectos. Suiza, por ejemplo, es país con industrias ligeras y tiene, con todo, un consumo de energía superior al de Francia que, a su vez, se caracteriza por una industria de equipo muy importante.

Adquirir conciencia de la estrecha relación entre independencia nacional, capacidad de defensa y posesión de industrias fundamentales, ha determinado que muchos países se esfuercen por lograr la industrialización substituyendo con ingeniosas invenciones los materiales de que carecían.

Ante todo, ha de tenerse en cuenta que las políticas de investigación científica y tecnológica de los países avanzados partieron de una premisa fundamentalmente económica; aumentar la productividad reduciendo costos. En esta forma, la mayoría de las innovaciones han conducido a la mecanización y a la automatización del proceso productivo. El consecuente aumento de los rendimientos, en razón de la transformación técnica, modificó profundamente las condiciones de vida del hombre, tanto en lo que se refiere a su trabajo como a su vida diaria. Al disminuir con la introducción de la máquina el esfuerzo muscular, se crearon las condiciones favorables necesarias para la reducción de la mano de obra en la planta o su jornada de trabajo. La comprensión de semejante hecho es de crucial importancia para los

países con cierto grado de industrialización, puesto que se enfrenta a la disyuntiva de adoptar tecnologías avanzadas que ahorran mano de obra, o reducir el ritmo de su crecimiento industrial con tecnologías menos adelantadas pero capaces de absorber mayor proporción de mano de obra.

La introducción de innovaciones técnicas que reclaman una integración horizontal que lleva a formar enormes complejos industriales en grandes extensiones geográficas, al combinarse con una creciente concentración de mano de obra como resultado la proliferación de las urbes.

Así pues, el principio de que "la industria atrae a la industria" funciona en todos los casos. El desarrollo de las actividades industriales provoca la concentración de obreros y al construirse establecimientos industriales, se llega también a la formación de nuevas aglomeraciones residenciales (como en el caso de las ciudades mineras), sobre todo cuando se requiere disponer de mano de obra estable. La instalación de factorías, dentro de la población, o en sus alrededores, provoca el crecimiento de la población urbana y la extensión de la ciudad. Desde luego no sólo la función industrial es la que produce el crecimiento sino que la actividad normal de una ciudad tiende a que se expanda por sí misma.

Evidentemente que no siempre se sigue el proceso arriba mencionado, ya que a escala internacional la desigual distribución de las industrias obedece a profundas razones históricas. Sin embargo, en el caso de México, la observación es válida por la alta correlación existente entre actividad industrial y concentración demográfica. En 1955, las cinco áreas urbanas mayores (20 por ciento de la población) concentraban el 60.8 por ciento de la producción industrial.

La región de mayor concentración industrial del país es la del Valle de México, constituido por el Distrito Federal y parte de los Estados de México, Hidalgo, Tlaxcala y Puebla. Le siguen en orden de importancia Nuevo León y Jalisco. Es en estas tres zonas donde se realiza la mayor actividad fabril del país y contienen, a la vez, las mayores agrupaciones urbanas: las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

Actualmente, los problemas que acarrea la actividad industrial con sus efectos sobre el entorno humano, especialmente la contaminación del aire, el agua y los suelos, han adquirido particular gravedad en el área metropolitana de la ciudad de México. No se encuentran en el mismo caso las ciudades de Guadalajara y Monterrey, donde la contaminación ambiental no alcanza aún, especial relevancia, dato de enorme interés, ya que las medidas de prevención y la experimentación de métodos de control pueden ensayarse en esas ciudades, con mayor facilidad que en el área metropolitana de la ciudad de México, donde la acción contra la contaminación es inaplazable.

En un futuro inmediato, el problema que concierne a la necesaria expansión industrial y a su papel en el deterioro del medio humano obligan a reconsiderar varias cuestiones. Los crecientes costos en el suministro de ciertos servicios urbanos inciden necesariamente en la actividad industrial, hecho que a su vez, insistimos, contribuye a degradar la eficiencia de tales servicios y el medio en general. Resulta menos costoso crear núcleos industriales y buscar una solución a largo plazo, que seguir acumulando industrias en los centros tradicionales y utilizar paliativos o correctivos parciales, inmediatos a los problemas ambientales que emanan de la actividad industrial.

(2) Edmundo Flores Op. cit. p. 187.

(3) Edmundo Flores Op. cit. p. 192.

(4) Edmundo Flores Op. cit. p.

(5) Edmundo Flores Op. cit. p.

CAPITULO V

(1) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Porrúa, México Tomo II p. 994.

(2) Ignacio Burgoa. Op. cit. p. 449.

(3) Martha Chávez de Velázquez. El Derecho Agrario en México,

CAPITULO VI

Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 344.— El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización notificará al Comisario Ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del Gobernador, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados y del banco oficial que opere con el ejido, las que deberán rendirse en un plazo de 30 días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría del Patrimonio Nacional que realice el evalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciarse.

CAPITULO VII

(1) Nueva Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 119.— Las expropiaciones para establecer empresas que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial; en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate.

(2) **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 ser propiedad del Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización.

(3) **Artículo 118.**— Las expropiaciones de bienes ejidales y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del artículo 112

de esta Ley, se hará siempre en 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 ocurren, 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.

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

- 1.— Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales, Porrúa, México 1968.
- 2.— A. J. Coale and E. M. Harver. The Effects of Economic Development on Population Growth and the Effects of Population Growth on Economic Development, Editado en el libro: Population in Industrialization, por Michael Drake, Methuen & Co. LTD. Londres 1969.
- 3.— L. Corcuera Carlos. Teoría de la Localización Agrícola y su Relación con el Uso Urbano de la Tierra. Tesis Profesional, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey 1971.
- 4.— Chávez P. De Velázquez. El Derecho Agrario en México, Porrúa, México 1970.
- 5.— Edmundo Flores. Tratado de Economía Agrícola. Fondo de Cultura Económica, México 1961.
- 6.— Edmundo Flores. Vieja Revolución, Nuevos Problemas. Cuadernos de Joaquín Moritz. México, 1972.
- 7.— Galbraith John Kenneth. The New Industrial State, Signet Books, - 1967.
- 8.— C. Gide y C. Rist. Historia de las Doctrinas Económicas. Instituto Editorial Reus, Madrid 1920.
- 9.— Hansen Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano: retrovisión y perspectivas — Siglo Veintiuno, editores, México 1970.
- 10.— Ibarra David. De Navarrete Ifigenia, Solís Leopoldo, Urquidí Víctor. El Perfil de México en 1980. Vol. I Siglo Veintiuno, Editores. - México 1970.

- 11.— Marx Carlos. Historia Crítica de la Teoría de la Plusvalía. Fondo de Cultura Económica, México 1945.
- 12.— Mendieta Núñez Lucio. El Problema Agrario en México. Porrúa, México 1968.
- 13.— Secretaría de la Presidencia. El Medio Ambiente Humano. Cuadernos de documentación, Problemas Ecológicos Humanos. México 1972.
- 14.— Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil Tomo 2. Antigua Librería Robredo, México, 1966.
- 15.— Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Manuel Porrúa, México, 1968.
- 16.— Servan-Schriber J. J. El Desafío Americano. Plaza y Fanes Editores. Barcelona, 1970.
- 17.— Solís Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: Retrospección y Perspectivas. Siglo Veintiuno, Editores, México, 1970.
- 18.— Tello Carlos. La Tenencia de la Tierra en México. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. México, 1968.