



201
250

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

**LOS PLANES DE DESARROLLO
URBANO Y DE VIVIENDA EN
EL DERECHO AGRARIO**

TESIS PROFESIONAL
que presenta:
MARCO ANTONIO FUENTES VARGAS
para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

MEXICO, D. F.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXÁMENES PROFESIONALES

1986 -



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**"LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO Y DE VIVIENDA
EN EL DERECHO AGRARIO"**

INTRODUCCION.

**CAPITULO I. - LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE
URBANIZACION.**

1. -Constitución Política de los E.U.M. (arts. 11 y 27)
2. -Ley Federal de Reforma Agraria
3. -Reglamento de la Zona de Urbanización Ejidal
4. -Ley General de Asentamientos Humanos
5. -Ley Federal del Trabajo
6. -Ley del INFONAVIT
7. -Ley de Expropiación.

CAPITULO II. - LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

1. - La Intervención del Estado
2. - El Campesino como Productor
3. - La Capitalización en el Campo
4. - La Mecanización y Tecnificación en el Campo
5. - Los Medios de Comunicación y las Obras de Infraestructura en el Medio Rural.

CAPITULO III. - LA PLANIFICACION URBANA

1. - Concepto de Planificación Urbana
2. - Las Zonas Urbanas
 - a) Su naturaleza
 - b) Su constitución
 - c) Sus características
 - d) Sus ventajas: las fuentes de trabajo y los servicios públicos.
3. - Las Zonas Urbanas en los Ejidos y Comunidades Agrarias.
 - a) Organización
 - b) Problemas
 - c) Autoridades que intervienen

CAPITULO IV. - LA PLANIFICACION DE LA VIVIENDA EN EL MEDIO RURAL.

1. - El Solar Urbano del Fondo Legal
2. - El Solar Urbano en Ejidos y Comunidades Agrarias
3. - Formas de adquirir el Solar
4. - Régimen de Propiedad del Solar
5. - Características y Clasificación de los Solares

CAPITULO V. - LA REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

1. - Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

2. - Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
3. - Comisión Nacional de Desarrollo Regional Urbano.

INDICE

	Pág.
Introducción	4
CAPITULO I	
LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE URBANIZACION.	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 11 y 27)	5
Ley Federal de la Reforma Agraria	10
Reglamento de la Zona de Urbanización Ejidal	12
Ley General de Asentamientos Humanos	13
Ley Federal del Trabajo	17
Ley del INFONAVIT	27
Ley de Expropiación	41
CAPITULO II	
LA PLANIFICACION AGROPECUARIA	
La Intervención del Estado	46
El Campesino como Productor	66
La Capitalización del Campo	72
La Mecanización y Tecnificación en el Campo	90
Los medios de Comunicación y las Obras de Infraestructura en el Medio Rural	92
CAPITULO III	
LA PLANIFICACION URBANA	
Concepto de Zonas Urbanas	97
Las Zonas Urbanas en Ejidos y Comunidades Agrarias	102

CAPITULO IV	
LA PLANIFICACION DE LA VIVIENDA EN EL MEDIO RURAL	
El Solar Urbano del Fundo Legal	129
Las características de este Solar	129
Formas de adquirirlo	132
Régimen de Propiedad	133
Registro de los Solares	136
Los Ejidos y Comunidades Agrarias	138
Característica del Solar	139
Formas de adquirirlo	142
Clasificación que hacemos en atención a quien lo detenta	143
Finalidad de estos Solares	145
Cómo opera de Pleno Dominio	147
Consecuencias Jurídicas	150
Del Registro de estos Solares	151
CAPITULO V	
LA REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES	
Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	153
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	158
Comisión Nacional de Desarrollo Regional Urbano	168
Bibliografía	182

INTRODUCCION.

Las corrientes demográficas y las concentraciones urbanas, son hechos sociales que en la actualidad revisten de gran importancia — por ser consecuencia de los asentamientos humanos que en conjunto es lo que forma la población siempre dinámica, ya que por su propia naturaleza biológica tiende a reproducirse a través de los tiempos hasta llegar a los extremos en que actualmente vivimos por éste desordenado y desequilibrado crecimiento que rompe todos los ritmos de vida.

Es por esta razón que deben planearse los asentamientos humanos, tanto en el sector rural como en el urbano, razón por la cual el Ejecutivo Federal expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual analizaremos entre otras en el capítulo de este trabajo.

Dado que el problema de que se trata afecta de manera importante al ejido, como Institución Agraria por transformar las condiciones naturales de vida y señalamos el ejemplo de los Ejidatarios y Comuneros del Valle de México, lugar donde se ha presentado mayor incidencia de Asentamientos Humanos.

Es por esto que los fenómenos sociales y naturales de que se trata, toman otra proporción, cuando dejan de tener su evolución normal o cuando sus alcances son desorbitados, razón por la cual es necesario — el ordenarlos, reglamentarlos y planearlos.

CAPITULO I. - LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA DE URBANIZACION.

1. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 11 constitucional establece, todo hombre tiene - el derecho de mudar de residencia sin necesidad de llenar ciertos requisitos, pero el ejercicio de ese derecho estará subordinado a las facultades que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República.

La limitación al derecho de mudar de residencia en lo que - respecta a las leyes sobre emigración e inmigración, sólo puede estar referido en nuestro concepto a los extranjeros que requieren de autorizaciones especiales para establecer su residencia en el país, y a los - cuales se les fijan los requisitos para abandonarlo y por consiguiente - su residencia.

En lo que respecta al derecho a mudar de residencia pero - limitándolo por razones de salubridad general de la República, deberá tomarse en cuenta la creación del Consejo de Salubridad General dependiente directamente del Presidente de la República, el cual puede dic- tar medidas preventivas indispensables en casos de epidemias de ca- - rácter grave o peligro de invasión de ciertas enfermedades en el país, que evidentemente en una situación dada podría afectar ese derecho de

mudar de residencia, ya que el ejercicio de tal derecho tendría que ser limitado en virtud de las medidas de salubridad general que ya hemos - puntualizado.

Por otra parte la Constituci3n en el apartado XVII dice: -- "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno, y . . ."

Interpretando lo que tal disposici3n prescribe, llegamos a - la conclusi3n de que la ley civil y en su caso otras de carácter adminis^{tr}trativo tanto en el Distrito Federal como en los Estados de la República son las que regulan el patrimonio de familia. Pero  Qu  es el patrimonio de familia?, a esta interrogante, el Dr. Mendieta y N n ez responde diciendo que es una instituci3n complementaria de la pequeña propiedad, puesto que tiende a mantener a esta sobre bases estables y es la finalidad de la misma. (1)

Desde un punto netamente civilista, el Dr. Ignacio Galindo - Garfias afirma, que por tal se entiende aquel conjunto de bienes inmuebles, inembargables e intransmisibles destinados para satisfacer las ne^{ce}cesidades de la familia. (2)

Los bienes que lo constituyen son protegidos por la ley, de-

(1) El Sistema Agrario Constitucionalista. Ob. Cit. Pág. 146 .

(2) IGNACIO GALINDO GARFIAS. Derecho Civil, primer curso, parte - general. Personas-Familia. Edit. Porrúa. S. A. M x. 1973, 1ra. ed. -- pág. 687.

clarando su inalienabilidad, inembargabilidad y que no están sujetos a -
gravamen.

Para el Dr. Mendieta y Núñez este patrimonio es considerado como un complemento de la pequeña propiedad, porque no basta que se declare la inafectabilidad de esta, si se deja al pequeño propietario a merced de sus acreedores. Afirma también que es el complemento - del respeto constitucional a la pequeña propiedad porque éste abarcará cuando menos parte de aquella, permitiendo al pequeño propietario --- conservar una situación económica favorable. (3)

Nuestro punto de vista al respecto difiere del sustentado - por este autor, en tanto que la institución de referencia no tiene por ob-
jeto solapar o propiciar fraudes, ya que este es enfocado a la protec--
ción de la familia por constituir la base de toda sociedad así como pro-
teger y preservar sus intereses. La institución aludida, para el caso -
del pequeño propietario puede ser arma de dos filos porque para otor--
garse crédito a este, deberá garantizar a quien se lo pueda dar: Que --
tiene estas tierras para responder del mismo, de otra manera, habién
dose constituido el patrimonio de familia con la mayor parte o la totali-
dad de esas tierras, será casi imposible se le conceda.

Puede pronosticarse que el patrimonio de familia como meu

(3) El Sistema Agrario Constitucionalista. Idem. Pág. 145

dio económico para sacar a las clases bajas de su condición de parias, - no tendrá ningún resultado. El Principio en que se basa es antieconómico, supuesto que ata de pies y manos al padre de familia para progresar y aumentar su patrimonio particular y le impide aprovechar las condiciones del momento para vender, cambiar sus bienes o utilizar su crédito personal para conseguir dinero, en caso de evidente conveniencia. (4)

El patrimonio de familia puede constituirse de acuerdo a - - nuestro Código Civil de tres maneras:

a). - Voluntariamente, por el jefe de familia que destina ciertos bienes inmuebles de su propiedad, para proporcionar a quienes dependen de él un hogar y medios de subsistencia.

b). - Forzosamente, cuando haya peligro de quien debe proporcionar alimentos a la cónyuge y a los hijos, los despilfarre o por mala administración.

c). - Mediante la expropiación por causa de utilidad pública - de determinados terrenos, que realiza el Estado para venderlos a familias de escasos recursos y destinarlos a la constitución del patrimonio familiar. (5)

Antecedentes de esta institución son las leyes del HOMESTEAD dictadas en Texas, Estados Unidos, en 1893. Con objeto de prote

(4) GALINDO GARFIAS. Derecho Civil. Idem. Pág. 684. Cita a Cabrera L.
 (5) Dr. Galindo Garfias. Idem. Pág. 682.

ger a la familia de terratenientes que había logrado una posición desahogada, contra los acreedores. El Homestead comprendió las tierras de nosotros, la casa habitación y pasó a ser además de una institución rural, una jurídica urbana. Actualmente en ese país el valor de la casa que puede ser considerada dentro de esa institución o el valor de las tierras -- comprendidas en la misma, varía según los diversos Estados de la -- Unión; requisito indispensable que fijan esas leyes es que la familia o la persona que lo forme, habite la casa o cultive las tierras que lo constituye. (6)

Esta institución jurídica pasó a Europa y Sud-América, entre otros países a Francia donde se le denominó, "El bien de la familia".

En nuestro país la Ley de Relaciones Familiares estableció -- en 1917 el patrimonio de familia, de manera poco precisa que casi no tuvo aplicación y posteriormente nuestro Código Civil vigente en forma adecuada en su artículo duodécimo del libro primero, lo que llamó el patrimonio de familia.

Este capítulo es reglamentario del inciso g) de la fracción -- XVII del artículo 27 constitucional, para el Distrito Federal. (7)

En el título del Código Civil mencionado, el patrimonio de fa

(6) El Sistema Agrario Constitucionalista. Idem, pág. 146

(7) El Sistema Agrario Constitucionalista. Idem, pág. 147

milia sólo puede constituirse sobre bienes inmuebles: la casa habitación y la tierra.

2. - La Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta ley es de fecha 16 de marzo de 1971, promulgada el 22 del propio mes y año. Consta de ocho artículos transitorios, de los cuales nos parecen importantes el 1o., porque determina expresamente la derogación del Código Agrario de 31 de diciembre de 1942, cambiando la denominación de la misma, y el 7o., porque dispone su vigencia a los quince días de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, lo cual se efectuó el 16 de abril del año en que se dio a conocer.

En lo relativo a nuestro tema, lo abarca en su libro segundo, título segundo, capítulo tercero, denominado ZONA DE URBANIZACION, quedando regulada en los artículos del 90 al 100; el precepto 91 de la ley agraria, para nosotros implica una serie de estudios y datos previos que deberán conocer las autoridades de la materia, para determinar la extensión de la zona de urbanización y la necesidad efectiva de los ejidatarios o comuneros para que les pueda ser concedida; el 93, al referirse a la adjudicación de solares por sorteo entre los ejidatarios no previene se haga en la misma forma a los particulares que quieran avecindarse en el lugar, ni la preferencia entre unos y otros, por lo cual vemos muchas residencias en estos centros de urbanización; cuestión que a nuestro jui-

cio deberá determinarse en la propia ley, dando prelación a los mexicanos por nacimiento, vecinos del lugar y de escasos recursos económicos. Determinando además el sorteo entre ejidatarios y de igual manera entre los avercindados, en un mismo ordenamiento, no en la ley y el reglamento; el artículo 95 al referirse a la materia de contratos no señala la duración mínima o máxima de éstos, por lo cual creemos necesario se incluya; los dispositivos 96 y 98 requieren una reglamentación -- procesal para reivindicar el solar al núcleo de población, previendo que este no se haya pagado en el plazo de cinco años que fija la ley para quienes no son ejidatarios y aún para privar de los mismos a los ejidatarios, con lo cual se frenaría en gran medida las arbitrariedades cometidas por quienes pueden tener interés legítimo o ilegítimo en que se prive del solar al poseedor, a quien se daría la oportunidad de ser oído ante la autoridad agraria que se determine.

En relación al artículo 97 que corresponde al 180 del Código anterior, al no haberse modificado, citamos el criterio sustentado por Alcérreca, quien nos aclara se refiere a un caso específico, cuando individuos no ejidatarios radicados en tierras de repartimiento, adquirieron antes de las dotaciones, pequeños solares que quedaron incluidos en las mismas, generalmente, por no haber existido en el Registro Público de la Propiedad, la inscripción en favor de sus propietarios, quienes lo habían adquirido de antiguos hacendados. (8)

(8) Alcérreca G. Luis. Idem. Ob. Cit. Pág. 277

La observación hecha nos confirma lo que expusimos al comentar el inciso A), del capítulo anterior, que en obvio de repetición - nos remitimos a su consulta.

3. - El Reglamento de la Zona de Urbanización Ejidal.

Las disposiciones legales que lo comprenden son 20 artículos, entre los cuales se encuentran tres transitorios; en su exposición de motivos se manifiesta que se expidió con base en el artículo 361 del Código Agrario (de 1942), que reza: "El Ejecutivo de la Unión proveerá al exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en este código, dictando los reglamentos, circulares y demás disposiciones y formulando los instructivos que fueren necesarios". La fecha de su promulgación es de 10 de marzo de 1954 y por disposición de su artículo 3o. transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación; publicación que se hizo el 25 de marzo de 1956.

El legislador de 1971 incorporó disposiciones contenidas en el Reglamento, a la Ley Federal de Reforma Agraria, tales como los artículos 1o., 2o., 3o., 4o. fracciones II, III, VI y el 14, aunque no los transcribe literalmente. Su suplicidad en los ordenamientos legales citados, indudablemente tendrá como consecuencia que se reforme el -- Reglamento que venimos comentando, considerando factible que en este quede incluida la reglamentación procesal propuesta.

4. - Ley General de Asentamientos Humanos.

Conforme a las reformas hechas al artículo 27 constitucional, dentro de los objetivos señalados por la Nación, se faculta al Estado Mexicano con el objeto de que dicte las medidas necesarias, para ordenar los asentamientos humanos, pudiendo establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

A partir del principio de concurrencia en materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX-C del artículo 27 de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que se establezcan para la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 - de esta Constitución.

Conforme a la distribución de competencia, se señala la -- fracción IV del artículo 115, "los Estados y Municipios, en el ámbito - de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que - se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la -- materia".

Debido a que en diversas zonas de la República han surgido fenómenos de conurbación, la fracción V del artículo 115 establece el marco regulador correspondiente, fijando la coordinación obligatoria - en lo relativo a la planeación y regulación de los diversos niveles de gobierno, para que no se generen medidas gubernativas contrarias.

Por las razones de orden constitucional anteriormente expuestas, la Ley General de Asentamientos Humanos señala en su artículo primero: "Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. - Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

II. - Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

III. - Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

"Se entenderá por asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro

de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran; por provisiones, las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población; por usos, los fines particulares a que podrán derivarse determinadas áreas o predios; por reservas, las áreas utilizadas para el crecimiento de un centro de población; por destinos, los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios".

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, -- llevándose a cabo a través de los planes (nacionales, estatales y municipales) de desarrollo urbano, buscando en el caso de las zonas conurbadas, -- los planes de ordenación previstos en la fracción V del artículo 115 de la Constitución.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo, señalará los lineamientos generales y las diversas opciones para su -- más oportuna realización, basándose en las necesidades que planteen el -- volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; en consecuencia dicho plan estará sometido a un proceso permanente de análisis -- de la situación, previsión, coordinación, encausamiento y evaluación a -- corto, mediano y largo plazo, de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos, y de -- los recursos materiales y tecnológicos del país.

Los planes Estatales de Desarrollo Urbano, se regularán - de acuerdo a lo que establezcan las leyes locales.

Estos planes serán publicados en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación.

En el aspecto de la concurrencia y coordinación de autorida des del artículo octavo de la Ley General de Asentamientos Humanos establece lo siguiente: "Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado y que son objeto de esta ley, serán ejercidas - de manera concurrente por las autoridades de los municipios, de las -- entidades federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdic-- ción y competencias".

Dichas autoridades proveerán al cumplimiento de los planes correspondientes, a la observancia de las disposiciones de esta ley y -- las demás que se dicten conforme a ella. También promoverán la parti-- cipación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a -- través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de -- los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos hu-- manos, según lo establezcan las leyes sociales y lo dispuesto en esta ley. "La ordenación de los asentamientos se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demo-- gráfica".

Cuando los planes determinen zonas y predios para destinos públicos o de beneficio social, los bienes señalados deberán ser adquiridos por el Estado en los términos de las normas de expropiación, cubriendo a sus propietarios la indemnización que señala la Constitución y quedando a cargo del gobierno, la ejecución de las acciones y obras correspondientes.

Aplicar la Ley General de Asentamientos Humanos correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que ha sido dotada de existencia jurídica, al igual que las demás Secretarías de Estado, por el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 90 de la Constitución; facultándola dicha Ley, con base en su artículo 37 -- fracción I, para formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país.

5. - La Ley Federal del Trabajo

Para reglamentar la Reforma a la fracción décima segunda -- del artículo 123 constitucional, el Ejecutivo envió un proyecto de reformas a los artículos 110, fracciones II y III; 136 al 151 inclusive, 782, y se adicionó el artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, mismas que se publicaron en el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972.

Si las leyes resolvieran por sí solas los problemas de los -- grupos humanos o de las comunidades que rigen, México sería el más fe--

liz de los países y los mexicanos podríamos vivir tranquilos, seguros - de que todos nuestros problemas habrían encontrado ya la solución más adecuada. Somos un país enamorado de las leyes, sabemos que por si so las no pueden componer nuestro revuelto mundo; pero creemos firmemente aquello de que la esperanza muere al último y todos los días formulamos una nueva Ley, en la cual depositamos todas nuestras más caras es peranzas.

Las reformas hechas a la Ley Federal del Trabajo con motivo de la vivienda para los trabajadores, no pueden analizarse debidamente sino se comparan con las disposiciones que han sustituido.

En la iniciativa de la Ley denominada Díaz Ordaz, del 9 de diciembre de 1968, se consideró que el Estado tenía el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y se distinguió con claridad que había -- empresas que disponían de habitaciones para sus trabajadores en el centro de trabajo de aquellas empresas que se encontraban en esa situación.

Dicha exposición de motivos, reconoció que las disposiciones que se habían emitido para dotar a los trabajadores de habitación, no habían tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia - en virtud de los obstáculos que a la mayoría de las empresas encuentran para afrontar las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos los trabajadores.

"Con el propósito de cumplir con la obligación de proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, se consideraron diversos sistemas en virtud de que no es conveniente el establecimiento de un sistema rígido que deba cumplirse inexorablemente, sino que es preferible un sistema flexible que tenga su base en las relaciones obrero patronales y que permita resolver gradualmente sus problemas".

(9)

En tal virtud, se estableció que las empresas y compañías - que tienen obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, - pertenecían a tres grandes grupos:

A). - Aquellos que estaban situados a una distancia de más de tres kilómetros de las poblaciones.

B). - Los situados a menos de tres kilómetros de las poblaciones pero que no dispusieran de un servicio ordinario y regular de transportación para personas; y

C). - Las empresas establecidas dentro de las poblaciones -- que ocuparan más de cien trabajadores.

Podríamos agregar a este respecto, las disposiciones sustituidas por los nuevos artículos observan los defectos de hablar de empresas

(9) Ley Federal del Trabajo, México, 1970, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Pág. 36

cuando deben referirse en realidad a todo patrón.

Es indiscutible que las nuevas normas, tienen un ámbito personal de validez más amplio aunque veremos que no es todo lo amplio -- que pudiera pensarse.

En los artículos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, se -- determina con precisión que trabajadores tenían derecho a que se les -- proporcionara habitación.

a). - El artículo 139, establecía que tenían este derecho los - trabajadores de plantas permanentes, con una antigüedad de un año por - lo menos.

b). - El artículo 140, manifestaba que los trabajadores que -- llenaban estos requisitos, debían manifestar directamente o por conducto del sindicato correspondiente, su deseo de que se les proporcionara habitación.

c). - Finalmente, el artículo 148 prescribía que para la asignación de las habitaciones, debían observarse las normas siguientes:

1. - Se debe dar preferencia a trabajadores antiguos.

2. - Por igual antigüedad, se daba preferencia a:

a). - Los jefes de familia

b). - Los sindicalizados

La Ley consignaba un capítulo especial para reglamentar la -

obligación de las empresas, regulándose mediante sistemas de negociación contractual que prevee diversas posibilidades, para dotar de habitaciones a los trabajadores se consideró que no era aconsejable establecer un mecanismo rígido, sino dejar a patronos, trabajadores y sindicatos - en el derecho y la libertad para celebrar convenios en donde se establecerán las utilidades y se fijarán las condiciones en que deberfan proporcionarse dichas habitaciones.

La exposición de motivos de Ley Federal del Trabajo de -- 1970, establecfa que dichos convenios contendrían el número de trabajadores con derecho a habitación y el de aquellos que hubiesen manifestado el deseo de que se les proporcionare.

La forma y los términos dentro de los cuales las empresas - cumplirán la obligación de proporcionar habitaciones; las características de las habitaciones, como son: superficie, número y denominaciones, los cuartos, servicios sanitarios, cocina, etc.

El artículo 145, prescribfa que en los convenios se determinarfa si las habitaciones serfan propiedad de la empresa, en cuyo caso - se darfan en arrendamiento a los trabajadores, o si se trasladarfa a éstos a la propiedad, en tal caso se establecerfa la parte del valor de la habitación que pagarfan los trabajadores con las utilidades que convenieran las partes.

Los patronos obligados, no tenían que celebrar convenios - sino hasta el último día de abril de 1973, en el lapso de 1970 a 1973, - los sindicatos deberfan solicitar la celebración de convenios pero no po-drfan exigir que se llevaran a cabo; el artículo 151, estableció con claridad que los trabajadores tendrían derecho, entre tanto se les entrega--ran las habitaciones, a percibir una compensación mensual, y que fal--tando a su disposición, la compensación se fijaría tomando en consideración el tipo de habitación que deberfa proporcionar la empresa y la diferencia. Esta obligación se contempla en el mencionado artículo 151. --También quedó como letra muerta, ya que dicha compensación deberfa -pactarse en los convenios que se celebraron entre patronos y trabajadores, y éstos no podfan exigirse hasta abril de 1973.

Se ha dicho que los convenios mencionados tenían la desventaja de que dejaban el cumplimiento de esta obligación a la voluntad de -las partes y a la iniciativa de los sindicatos o de los trabajadores y que el sistema no funcionó jamás. Sin embargo, cabe hacer dos consideraciones:

a).- En primer término, nunca estuvo vigente el sistema, -precisamente el día siguiente a aquel en que debfa empezar a funcionar, fue sustituido por el que creó el INFONAVIT.

b).- En segundo lugar, el sistema actual también deja a la -

voluntad de los trabajadores el solicitar el crédito o no. Es cierto que - no pudo ser de otra manera; pero si esto era un error, resulta evidente que afecta a ambos sistemas.

También se ha afirmado que las limitaciones contenidas en - los artículos ahora modificados 139 y 148 se superan ahora al hacerse - extensivo el derecho a que se les proporciona habitación a los trabajadores temporales y eventuales. En la Ley del INFONAVIT, se advirtió que como por diversas razones, no todos los trabajadores harán uso del crédito, se ha previsto que transcurridos diez años tendrán derecho a que - se les haga entrega periódicamente del saldo de los depósitos que se hubiesen constituido a su favor. La fracción IV del artículo 141 dice: "El - trabajador tendrá derecho a que se haga entrega periódica del saldo de - los depósitos que se hubiesen hecho a su favor con diez años de antigüedad, de manera que a los diez años, se le entregará a cada trabajador, - en este supuesto, el importe del primer bimestre y a los dos meses de esa entrega, el importe del tercer bimestre, y así sucesivamente.

Además, el artículo 149 establece que, para el otorgamiento individual de los créditos, se procederá, en caso necesario, conforme - a un sistema de sorteos en los términos que establezca la Ley del - - - INFONAVIT, la existencia de este sorteo, implica, por la realidad económica del país, que no todos los trabajadores que lo deseen podrán disis

frutar del crédito, esto es inevitable, lo que no parece conveniente es - que tenga que ser al azar el que se determine quien puede ejercer su de recho y quien no. Pero hay más, el artículo 148, prescribe que el Ejecu tivo Federal, podrá establecer utilidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a las mínimas - que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones, podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio existan circunstancias que lo - justifiquen.

Como se ve, la afirmación de que con el INFONAVIT, todos los trabajadores podrán contar con una casa habitación es falso, sólo - contarán con ella los agraciados en los sorteos, los demás, financiarán con sus créditos no obtenidos, la construcción ampliación o reparación - de las habitaciones de los primeros.

Una vez más, aparece el afán paternalista de proteger a los trabajadores disponiendo de sus fondos sin preocuparse de lo que el tra bajador quiere o piense.

El artículo 119 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, per mite ahora que el salario mínimo pueda ser disminuido en un 20% para - el pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del fondo, pero - estos descuentos, a los salarios mínimos, cuya magnitud sólo compre nde el que gana salario mínimo y aunque por sí mismo justifican, son --

constitucionales por oponerse al texto de la fracción VIII del apartado - "A" del artículo 123 constitucional que textualmente dice: "el salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento". - (10)

En la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, se dijo que era conveniente reformar la Ley de 1931 para poner la legislación del trabajo en armonía con el desarrollo general del país y con las necesidades que en ese momento tenían los trabajadores. En 1972, el Lic. Echeverría dijo que la filosofía de la Constitución de 1917 era clara porque buscaba la realización de la justicia social . . . "sin detrimento de los derechos que nuestro país ha experimentado en los últimos años, no ha respondido íntegramente, porque desgraciadamente, a los principios de armonía, los factores de la producción y los sectores de actividad económica previstos por nuestra Constitución y - nuestras leyes". (11)

"El sector empresarial estimó que la reglamentación de la fracción XII del artículo 123 constitucional a que se refirió la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 136 al 153, adolecía de varias lagunas que impedían su operabilidad ante tal panorámica de desorientación, se

(10) Trueba Urbina Alberto. Nueva Ley Federal del Trabajo, reformada Pág. 61.

(11) Cuadernos de Documentación. No. 1, Págs. 5 -6

empezó a buscar, por parte de los sectores interesados, soluciones realistas, que pudieran operar en la práctica. El sector oficial se percató de que no era posible dejar en manos del sector patronal, el problema de proporcionar, o construir casas a los obreros y que tal eventualidad debía ser abordada en forma conjunta, por patrones, trabajadores y estado". (12)

Fue así como se reformó sustancialmente el capítulo III del título IV de la Ley Federal del Trabajo, que regula el derecho de los -- trabajadores a contar con una habitación cómoda e higiénica.

"Lo fundamental de la nueva solución, estriba en que el beneficio se extiende a todos los trabajadores, y se establece una responsabilidad individual primitiva". (13)

En estas palabras de Nestor de Buen Lozano, se advierte con claridad cómo una obligación de los patrones se sustituyó por una obligación de la comunidad, de la que forman parte también los trabajadores.

Asimismo, se dijo que era indispensable afrentar globalmente el problema de la vivienda de incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de las empresas en que sus miembros la-

(12) Cavazos Flores Baltazar. El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. Págs. 303-304

(13) Nestor de Buen. Derecho del Trabajo, tomo I, pág. 364.

boran o de su ubicación geográfica.

Las reformas al artículo 123 y a diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo, que se complementaron con la promulgación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, probablemente son el esfuerzo más significativo aportado por los sectores en esta convención tripartita.

"Las ventajas que la Ley otorga a los trabajadores, pueden ser objeto de mejora por la vía de la exigencia individual o de la contra ración colectiva. La respuesta es negativa en el caso de la aportación para vivienda. Esto no implica, en materia de vivienda, que no se puede pasar, por la vía del contrato colectivo cualquier prestación complementaria, lo que no se podía es aumentar, contractualmente, el porcentaje legal". (14)

Esto deja abierto, cuando menos, el camino a los sindicatos para obtener de las empresas prestaciones adicionales en materia de vivienda, aunque hasta la fecha no tenemos noticia de ningún contrato colectivo en que se haya incluido ninguna prestación complementaria.

6. - La Ley del INFONAVIT

El Ejecutivo consideró conveniente declarar de utilidad social la creación de un organismo integrado por los representantes del Gobier-

(14) Nestor de Buen. Derecho del Trabajo, pág. 63

no Federal, de los trabajadores y de los patronos, para que administrara los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y para que regulara los procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

En el Diario Oficial de fecha 24 de abril de 1973, salió publicada la Ley que creó el Instituto Nacional de la Vivienda para los trabajadores y se determinó en el artículo primero transitorio del Decreto a las Reformas a la Ley Federal del Trabajo, que dichas reformas entrarían en vigor en toda la República el día 25 de abril de 1972.

"El artículo primero transitorio de la Ley del INFONAVIT, estableció que ésta entraría en vigor el día de su publicación, es decir, el día 24 de abril del propio año. En consecuencia la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, entró en vigor un día antes que el Decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos de la Ley Federal del Trabajo, lo cual no es correcto". (15)

"Respecto de esta Ley, la Comisión Nacional Tripartita manifestó que no contenía un programa exclusivo de vivienda sino, un programa conjunto que alcanzará a beneficiar a las clases populares de nuestro país". (16) El Dr. Baltazar Cavazos, agrega que sólo la partici-

(15) Cavazos Baltazar. El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica, pág. 325

(16) Cuadernos de Documentación No. 3, pág. 26

pación generalizada a todos los patrones del país, haría posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto.

En otros países, operan institutos municipales que combinan recursos provenientes del ahorro interno, y en un caso particular las empresas privadas aportan un porcentaje de su nómina de sueldos y sala---rios para integrar un fondo que es utilizado por el organismo responsa---ble de la proporción y construcción de viviendas para los trabajadores.

"Esta modalidad que es la vigente en Francia, se asemeja a la que ha propuesto el Instituto Nacional de la Vivienda o sea una cantidad sobre las rayas de los trabajadores para este fin; pero eso es tratar de desviar la responsabilidad del problema, pasándola del empresario y del obrero que es a quien corresponde a un Instituto". (17)

Al hacer esta afirmación, la Comisión Nacional Tripartita se hizo eco de la idea del Ejecutivo y de autores como el Dr. Baltazar Cavazos Flores, quienes han considerado que el problema de la habitación de los trabajadores, como obligación patronal, es lo mismo que el problema de la habitación popular, que es una obligación del Estado para con todos sus nacionales. Todos olvidaron que la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores, correspondía exclusivamente a los patrones.

Si las autoridades del trabajo son, "un grupo de autoridades, distintas a las restantes autoridades del Estado cuya misión es crear, - vigilar y hacer cumplir el derecho del trabajo", resulta que el INFONAVIT no ha sido una autoridad laboral desde su creación. (18)

"El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores, es una verdadera autoridad laboral que tiene por objeto administrar los recursos del fondo, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones -- destinadas a los trabajadores". (19)

"Tendrá a su cargo la coordinación del financiamiento de los programas de construcción". (20) Se expresa en la Ley del INFONAVIT las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

La Ley del Instituto viola el mandato constitucional de la -- fracción XII del artículo 123 constitucional y no establece la forma ni los procedimientos conforme a los cuales se han otorgado los créditos a los trabajadores.

(18) De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, pág. 264

(19) Cavazos Flores Baltazar. El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. pág. 325

(20) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Págs. 83 y 84.

Con tranquilidad, los miembros de la Comisión Tripartita - primero y los miembros del Congreso después, dejaron al Reglamento - del Instituto la tarea de establecer esas formas y procedimientos.

"El patrimonio del Fondo Nacional de la Vivienda para los - Trabajadores, se integra con las aportaciones que bimestralmente de-- ben tener los patrones con base en el 5% del salario ordinario con que - se remunera a sus trabajadores, así como con las aportaciones en nume rario, servicios, subsidios que proporciona el gobierno federal y con -- los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y finalmente, con los rendimientos que obtiene de la inversión de sus recursos". (21)

El patrimonio del INFONAVIT, se integrará con una aporta-- ción inicial, por parte del gobierno, de dos mil millones de pesos anual-- mente, las empresas privadas aportarán aproximadamente mil millones. Todo ello permitirá llevar a cabo un programa de construcción de cien-- mil habitaciones en el primer año, o sea cuatro veces el total de casas-- que se levantan actualmente en la República.

El artículo 16 señala que será el Consejo de Administración el que proponga a la Asamblea las reglas para el otorgamiento de los -- créditos, y que ésta (Art. 12) las establecerá. Ello permite que sea po-- co favorable para los trabajadores, pues en materia de derechos socia--

(21) Trejo Luis Manuel. El Problema de la Vivienda en México, pág. 64

les, siempre serán mejores los criterios objetivos que los subjetivos, y sobre todo en un país capitalista, donde el desarrollo creciente de la -- burguesía nacional implica, quiérase o no, la disminución progresiva - de las garantías sociales.

El artículo 7, establece que los integrantes de la Asamblea General que representan a los trabajadores y a los patronos, serán designados por las organizaciones nacionales de unos y otros. En un país donde la democracia no es sino un slogan político del partido en en poder, nada tiene de raro que los trabajadores no organizados, que son la mayoría de los trabajadores mexicanos, no tengan ni siquiera la posibilidad de estar representados en dicha Asamblea. Por ley están excluidos de toda participación en el manejo de la parte de su patrimonio y en las tomas de decisión que determinarán a quienes se otorgarán los créditos. ¿De qué sirve que sea una computadora la que decida a quiénes se otorgarán los créditos, si quienes las alimentan de datos son sólo los grupos - organizados de trabajadores y de patronos? ¿La discriminación social - de que ya hemos hablado, no sólo afecta a los trabajadores no organizados, sino que también comprende a los patronos no organizados.

Pero además, el artículo 8 establece que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determinará que organizaciones de trabajadores y patronos intervendrán en esa designación.

De esta manera, el ya de por sí reducido número de organizaciones nacionales de trabajadores y patronos, que intervienen en el - INFONAVIT, se ve todavía más reducido, es urgente, imperioso, que - cuando menos todas las agrupaciones obreras y patronales debidamente registradas, puedan participar en la designación de los miembros de la Asamblea General, aunque lo deseable y realmente democrático sería - que aún los grupos de trabajadores y patronos no organizados estuvie- - ran representados en dicha Asamblea General.

En el párrafo 6o. del artículo 7 y en el artículo 13, se dispo - ne que los funcionarios del Instituto durarán en su encargo seis años, - pero luego se agrega que podrán ser removidos libremente por quienes - los hayan designado. El artículo 13, empeora la situación al afirmar - que los consejeros cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inme - diato suspendidos en sus funciones.

Estas disposiciones, son absurdas porque demuestran que - tanto los miembros de la Comisión Tripartita, como nuestros legislado - res, han olvidado sus rudimentos de Teoría General del Estado, pues - los funcionarios del Instituto, forman parte del gobierno y, como tales, son representantes políticos del pueblo que van a aplicar el Orden Jurí - dico Nacional. En estas condiciones, son responsables ante el pueblo, - no ante las organizaciones nacionales que los hayan designado. No admi - tir esto, equivaldría a afirmar que los funcionarios del Instituto de ex -

tracción obrera o patronal, deben obedecer, en primer término, a sus electores, y después al Derecho Laboral que tutela a los intereses de todos los trabajadores, sindicalizados o no, miembros de las organiza ciones nacionales de trabajadores o no. Y si lo que se pretende es decir que esos funcionarios son representantes jurídicos de las organiza ciones nacionales que los eligieron, entonces pobres de los trabajado- res que no pertenezcan a esas organizaciones nacionales, porque sus - intereses difícilmente serán atendidos; tendrán que esperar a que los - trabajadores si representados, sean satisfechos para ver si es posible que ellos puedan obtener algo.

¿Significarán éstas disposiciones que los representantes pa- tronales defiendan los intereses de las organizaciones nacionales que - los eligieron en lugar de aplicar el derecho laboral, como es su obliga- ción como funcionarios del Estado?

Por otra parte, es arbitraria la disposición de suspender - de inmediato en sus funciones a los consejeros cuya remoción se haya solicitado, negándoles toda oportunidad de defensa para aclarar, justifi- car o desvirtuar los cargos que se les imputen; a menos que entre -- renglones deba entenderse como una posibilidad de los diversos secto- res para congelar a los consejeros que no se disciplinen.

El ahorro constituido, formará parte del patrimonio absolu

to del trabajador y el organismo de crédito y financiamiento que se integre, no realizará ninguna función de organismo, localización de espa--
cios y de construcción.

"Los recursos del Instituto, se destinarán:

Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos.

Al financiamiento de la construcción". (22)

Estos financiamientos, sólo se concederán por concurso.

En la aplicación de los recursos, se considerarán las si--
guientes:

La demanda de habitación y las necesidades de vivienda dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios.

La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo cons--
trucciones habitacionales.

El monto de las aportaciones al fondo provenientes de las diversas regiones y localidades del país.

El número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del territorio nacional.

La Ley del Instituto, establece con toda claridad que no tiene facultades para construir las habitaciones para los trabajadores, -- sino solamente para hacerse cargo del financiamiento, tampoco tiene facultades para localizar espacios para la construcción de unidades habitacionales. No obstante ello, el Instituto, con esa falta de respeto, clásica de las autoridades mexicanas hacia las normas legales que rigen su funcionamiento, se ha dedicado a construir y, lo que es peor, a localizar espacios con lo que ha incrementado la especulación del suelo urbano en todas las entidades donde ha levantado unidades habitacionales pero, sobre todo, en la ciudad de México. Al ex gobernador de Guerrero, señor Noguera Otero, se le achacó un enriquecimiento injusto por haber obtenido terrenos baratos que después vendió caros al INFONAVIT.

Por disposición del artículo 39 de la Ley del Instituto del -- Fondo Nacional de la Vivienda, los préstamos que otorgue el Fondo, de vengarán un interés del 4% anual y tratándose de financiamientos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años.

Los créditos que asigna el INFONAVIT, tienen las siguientes características: se cubren en plazos de hasta veinte años; causan un interés del 4% anual sobre los salarios insolutos y están cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte de los trabajadores acreditados.

El fondo constituido en favor de cada trabajador, le es entregado periódicamente cada diez años. Igualmente, los fondos que se forman en beneficio de los trabajadores con el 5% bimestral que sobre sus salarios aportan los patrones, les son entregados a éstos en los siguientes casos: cuando el trabajador se jubila o sufre una incapacidad total o permanente; cuando el trabajador deja de estar sujeto a una relación de trabajo por un período mínimo de doce meses finalmente, los beneficiarios de los trabajadores fallecidos, tienen igualmente derecho a la entrega de los depósitos constituidos en favor de dichos trabajadores.

El artículo 40, se refiere al orden de relación para la entrega total de los depósitos constituidos en favor del trabajador y resulta inexplicable que se coloquen en primer término para recibir dichos depósitos, a las personas que el trabajador haya designado, que de acuerdo con el contenido de los incisos de dicho artículo, necesariamente serían terceros que no dependen económicamente del mismo, en detrimento de los familiares o de las personas que dependen económicamente del trabajador.

Por otro lado, se aplica el criterio civilista que en forma inexplicable también adoptó la Ley Federal del Trabajo vigente, de excluir de todo derecho a las concubinas cuando se trate de dos o más, aún cuando no exista esposa legítima; olvidando la forma de ser del macho mexicano que siempre piensa en tener dos o varias mujeres.

"El otorgamiento individual de los créditos, se efectúa conforme a un sistema de sorteos, por ese hecho, desde las primeras semanas de creación del Instituto, se sometió al Consejo de Administración del mismo, el establecimiento de un centro de cálculo o de computación electrónica". (23)

Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que debe hacer el trabajador.

Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

Estos créditos estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

Para otorgar los créditos, se tomarán en cuenta... el número de miembros de la familia de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal.

En los casos de inconformidad, se podrá promover ante el propio Instituto, un recurso de inconformidad.

El artículo 25, establece la forma en que habrá de integrarse la Comisión de Inconformidades y de Valuación, que concederá, sustanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patronos, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios.

De la redacción del párrafo tercero de este artículo lo., se deduce la ineficacia de dicha comisión, que en realidad, carece de facultades de decisión, ya que, una vez tramitados los recursos, únicamente formulará un dictamen que presentará ante el Consejo de Administración para que sea este el que resuelva lo que a su juicio proceda.

Independientemente de lo anterior, se crea una instancia innecesaria porque las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derecho de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Será optativo agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los Tribunales competentes.

La existencia de órganos jurisdiccionales competentes para conocer de esas controversias y el carácter optativo de dicho recurso - de inconformidad, lo hacen contrario al principio de economía procesal.

El artículo 33 establece, correctamente, que el Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones. Ello hará necesario que el Instituto carezca tanto o más que el IMSS; pero la fracción VI del artículo 10, establece que los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, no deberán exceder - del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje.

Según el artículo 28, en la Asamblea General corresponderá un voto a cada uno de los sectores que la integran, lo cual debido a un defecto de técnica administrativa, originará que en la práctica resulte - bastante difícil unificar el criterio de los 15 representantes de cada sector para que emitan un solo voto en cualquier sentido, a no ser que ac--túen acatando instrucciones previas, en cuyo caso es muy explicable este procedimiento o cualquier otro.

En el artículo 63, se dice que los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones, no estarán sujetos al impuesto sobre la - - renta, ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de las - empresas, Sobre este artículo, cabe una sola pregunta: ¿Por qué?

Por lo que toca a la exención del pago del impuesto, no cabe

objeción alguna por tratarse de una facultad unilateral del Estado. Sin embargo, en lo relativo a la participación de los trabajadores al servicio del Instituto, en las utilidades que éste obtenga, resulta ilegal que se les excluya de ella, cualquiera que sea el argumento que se esgrima para justificarlo.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, se violan, en perjuicio de los trabajadores al servicio del Instituto, el artículo 62 de la Ley del INFONAVIT, el capítulo VIII del Título Tercero de la Ley Federal del Trabajo y la fracción IX del apartado "A" del artículo 123 constitucional; normas muy superiores en rango y jerarquía a la Ley -- Constitutiva del INFONAVIT.

De aceptarse el criterio de que hasta que una Ley como la que se comenta, pueda por su sola disposición contravenir los preceptos constitucionales, olvidando los principios jurídicos de la prelación y la jerarquía de las normas, llegaremos inevitablemente al rompimiento -- del orden jurídico.

7. - Ley de Expropiación

DEBATE EN LA H. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION

- El C. Secretario Jaime Coutiño Esquinca.

"Comisiones Unidas de Desarrollo Agropecuario y de Estudios Legislativos".

Honorable Asamblea:

A las suscritas Comisiones fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de proyecto de decreto que reforma los artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en la historia de México, así encontramos que las voces de los campesinos se escucharon en la época de la Revolución Mexicana, por la restitución de las tierras despojadas a sus legítimos y originales propietarios".

"Para los iniciadores de nuestra Revolución y para los actuales gobernantes, ha sido constante preocupación servir y encauzar a los campesinos para conquistar los altos niveles generales de vida, una constante elevación cultural a cada vez más recia conciencia política".

"Clara manifestación de lo anteriormente dicho es la Ley Federal de Reforma Agraria, cuya iniciativa enviada por el Ejecutivo fue aprobada por la XLVIII Legislatura y que fundamentalmente recoge la dura experiencia histórica de México y la utiliza para eliminar lo negativo e implementar lo positivo".

"El elevado crecimiento demográfico, la constante industrialización y desarrollo económico, la inmigración de los campesinos a la ciudad han provocado un constante crecimiento de estas últimas en nues

tro país, este fenómeno muchas veces se ha hecho a expensas de terrenos ejidales o comunales donde se instalan grandes concentraciones humanas, sin los servicios higiénicos necesarios ni los mismos servicios urbanos, esta situación es un grave problema para el desarrollo adecuado de nuestras zonas urbanas, era necesario resolverlo y para ello el Poder Ejecutivo creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra con el objeto de atacar la problemática que plantea el acelerado crecimiento de las ciudades y lograr una justa retribución a los --campesinos que perdían sus terrenos a expensas del desarrollo urbano de las ciudades". (24)

La iniciativa tiene dos finalidades esenciales:

- A). Agregar una nueva previsión en el artículo 117 de cuya reforma se trata, concerniente al caso en que el objeto de la expropiación es la regularización de áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares.
- B). Hacer factible para los campesinos la exigibilidad de --sus derechos al perfeccionar la indemnización en las expropiaciones relativas a la creación de fraccionamientos urbanos o suburbanos.

(24) Diario de Debates de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión del 28 de diciembre de 1974. Págs. 41, 42.

Para el logro de esta finalidad el artículo 122 en su fracción II establece que si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, es decir, cuando se preten de la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir - dos lotes tipo urbanizados el equivalente al valor comercial agrícola de las tierras, y el veinte por ciento de las utilidades netas del fracciona - miento.

Dicha fracción modifica el texto vigente en tanto y cuando - solo concede, además de los dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de la tierra no duplicado, tal como lo esta - blece el texto vigente, pero otorgando el veinte por ciento de las utilida - des netas del fraccionamiento, porcentaje que conforme a la fracción II del artículo 122 actualmente en vigor solo podría entregarse en caso de - que los miembros del ejido hubieran optado por este tipo exclusivo de in - demnización.

Por último, tratándose de expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización deberá cu - brir conforme al párrafo segundo de la fracción II del artículo 122 del - proyecto con el equivalente a dos veces el valor comercial agrícola de - las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas re - sultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se capten -

los recursos provenientes de la misma, debiendo destacar que la fracción que se comenta agrega que en cualquier caso la indemnización en efectivo se destinará a los fines señalados en la Ley y bajo las condiciones previstas en la fracción I del artículo 122.

Tratándose de expropiaciones cuyo fin sea la creación urbana y suburbana los campesinos recibirán como indemnización dos lotes tipo urbano, además una vez el valor comercial agrícola de sus tierras, el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento y en el caso de la regularización de la tenencia de la tierra los campesinos recibirán dos veces el valor comercial de sus tierras agrícolas y el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización.

CAPITULO II. - LA PLANIFICACION AGROPECUARIA.

1. - La intervención del Estado.

La idea fundamental del artículo 27 fue sentar el principio - de que las tierras, aguas y productos naturales de ellas, correspondían a la Nación la cual ha tenido el derecho de ceder el dominio de ellas a - los particulares para constituir la "propiedad privada". De esto se des- prenden dos principios fundamentales: La propiedad originaria absoluta y completa, la tiene la Nación sobre todo el territorio y sus productos. - La propiedad privada es la cesión que la Nación hace únicamente del de- recho de dominio que tiene sobre las tierras y aguas a favor de una per - sona, pero que, sin que por esto pierda las prerrogativas que le corres - ponden como propietaria. Este principio queda establecido en la prime- ra parte del artículo 27 que dice "la propiedad de las tierras y aguas -- comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de - - transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la pro- piedad privada". (25)

Y queda complementado con las especificaciones de los dere - chos que a la Nación propietaria le siguen correspondiendo al prescribir

(25) Revista Solidaridad, México, No. 24, Tercera Epoca, Julio 15, 1970
Pág. 44

"que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". (26)

Al tratarse de los productos del subsuelo, el Congreso Constituyente quiso que quedaran más precisos todavía los derechos de la Nación y por esto empleó **DOMINIO DIRECTO**, quedando así claramente expresado que en esta clase de riquezas no sólo tenía la Nación la propiedad originaria y absoluta, sino que también le corresponde la propiedad privada de ellas, de una manera clara que se expresa en el párrafo cuarto, en el que se ve el dominio de la Nación, es decir la propiedad completa que tiene sobre éstos productos es inalienable e imprescriptible, y sólo por medio de concesiones y bajo determinadas condiciones, podrá ceder el uso de esas riquezas a los particulares. (27)

En lo referente al contenido alcance y naturaleza histórica de la propiedad originaria el Ing. Pastor Rouaix afirma lo siguiente" -- Es sabido que los derechos reales desde el punto de vista jurídico que la Nación tiene sobre el territorio y sus productos, se basan en los derechos que se abrogó a la Corona de Castilla sobre el territorio de la Nueva España.

El monarca español quedó investido con los derechos de pro

(26) Loc. cit.

(27) *Ibidem*, pág., 45.

piedad de las tierras, de las aguas, de los minerales y de los jugos de la tierra y por eso fue el único que estaba autorizado para ceder el usufructo de las riquezas y la propiedad de las tierras a sus vasallos. Este es el principio fundamental de la propiedad de la Nación. Al consumarse la independencia, los derechos de la Corona de España sobre el territorio del país, así como también las cargas de éste, pasaron a corresponder a la Nación en sucesión de la Real Corona Española, y por lo mismo la Nación es la que ha seguido titulando las tierras que no habían sido cedidas y concedido las mismas que no habían sido denunciadas. Así pues, el principio de propiedad, radica originaria y primitivamente en los Reyes de España y posteriormente en la Nación. (28)

Surgida y forjada al calor del debate ideológico y político suscitado en el seno del constituyente, la nueva Constitución rebasó con mucho las previsiones iniciales de Carranza, que muy a su pesar se vió obligado a promulgarla el 5 de febrero de 1917.

Al dotar al Estado Mexicano de un poderoso instrumento para llevar adelante las profundas reformas sociales que el país requería tanto en el aspecto agrario como en el obrero el educativo y otros, el constituyente de 1916-1917 se anticipa a su época previendo las necesidades del desarrollo futuro del país y enmarca a los sucesivos gobiernos revolucionarios en el cauce constitucional.

Con la muerte de Carranza en mayo de 1920 y a lo largo de este decenio, se inicia un cambio en la correlación de fuerzas políticas que convergen indistintamente en el binomio Obregón-Calles, quienes enfrascados en la lucha por el mantenimiento y ejercicio del poder, no alcanzan a formular una política agraria integral. A lo largo de estos años y en medio de una profunda crisis económica y precaria estabilidad política, son promulgadas algunas disposiciones en materia agraria, de las cuales mencionaremos las más relevantes.

El 28 de diciembre de 1920, se expide la LEY DE EJIDOS, - la cual viene a ser la primera Ley Reclamatoria de los principios rectores que en materia agraria contiene el artículo 27 Constitucional y en la que fundamentalmente se regula la redistribución de la propiedad rural y se integra el sistema ejidal mexicano. Esta Ley viene a comprender las disposiciones contenidas en las múltiples circulares administrativas expedidas desde el año de 1920. (29)

LEY REGLAMENTARIA SOBRE REPARTICION DE TIERRAS EJIDALES Y CONSTITUCION DEL PATRIMONIO PARCELARIO EJIDAL, - de 19 de diciembre de 1925 y la LEY DEL PATRIMONIO EJIDAL, de 25 de agosto de 1927. Estas dos Leyes fueron posteriormente incorporadas al Código Agrario de 1934.

(29) Lemus García, Raúl, ob.cit., pág. 387.

El fundamento y antecedente de la Legislación, materia de nuestro análisis y comentario, lo encontramos en el artículo II de la Ley de 6 de Enero de 1915, el cual estableció que: Una Ley Reglamentaria de terminará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos en tre los vecinos, quienes, entre tanto, los disfrutarán en común. Este -- mandamiento Legal y el apartado 9o. párrafo final, del artículo 27 constitucional invocado por el artículo primero de la Ley de 19 de diciembre de 1925, apoyan constitucionalmente la legislación reglamentaria en materia de repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal. (30)

Esta Ley de 19 de diciembre de 1925, fué expedida durante el gobierno del Gral. Plutarco Elías Calles y consta de 25 artículos distribuidos en tres capítulos:

1. De las tierras ejidales y su administración
2. De la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos
3. Disposiciones generales.

Es a la vez reformada por la Ley de 25 de agosto de 1927, - respetando las principales instituciones que crea y regula, además de - acuerdo al artículo 7o. se crea el Consejo de Vigilancia como nuevo ór-

(30) *Ibidem*, págs. 394-395.

gano de los ejidatarios, ya que la Ley anteriormente citada únicamente contemplaba a los Comisariados Ejidales como órganos representativos de los núcleos de población ejidal.

Estas Leyes que regulan el patrimonio ejidal, sientan las bases para el fraccionamiento de las tierras de cultivo impulsando las adjudicaciones individuales de parcelas a los ejidatarios. Establecen el Registro Agrario Nacional y determinan la naturaleza de la propiedad ejidal, sea comunal o parcelaria, inembargable e intransmisible y no se puede explotar indirectamente, salvo en los casos de excepción establecidos por la propia Ley. (31)

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927. Mejor conocida como Ley Bassols, por haberse elaborado por el ilustre justista mexicano Narciso Bassols, trata de corregir las fallas y los errores del Reglamento Agrario y, fundamentalmente, estructuró los procedimientos agrarios observando con todo rigor las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales del debido proceso legal seguido ante tribunales competentes, en que se observen las formalidades esenciales. Además de la dotación, regula la ampliación de ejidos haciéndola procedente 10 años después de haberse obtenido la dotación o la restitución. (32)

(31) *Ibidem*, pág. , 399

(32) *Ibidem*, pág. , 400

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 11 DE AGOSTO DE 1927. Esta Ley conserva la estructura general de la anterior y respeta las bases totales de los procedimientos agrarios, sin embargo introduce algunas importantes modificaciones en materia de capacidad colectiva al exigir una residencia mínima de seis meses a los núcleos agrarios para determinar su derecho a solicitar dotación de tierras y aguas; reduce a 20 individuos el número de capacitados para obtener la dotación y fija la unidad individual de dotación entre 3 y 5 hectáreas en terreno de riego o sus equivalentes en otro tipo de terrenos (33).

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 21 DE MARZO DE 1929. Esta Ley incorpora a su texto las reformas y adiciones a la Ley del 11 de agosto de 1927 contenidas en el Decreto de 17 de enero de 1929 e introduce algunas modificaciones en materia de procedimientos, especialmente en el renglón de términos. Es reformada por decretos de 26 de diciembre de 1930 y del 29 de diciembre de 1932 y es abrogada por el Código Agrario del 22 de marzo de 1934. (34)

En esta serie de disposiciones podemos advertir los cambiantes criterios y enfoques en torno al problema de la tenencia de la tierra, tanto en el aspecto sustantivo como en el aspecto adjetivo, y que en todo

(33) *Ibidem*, pág. 402

(34) *Idem*.

() *Ibidem*, págs. 402-403.

caso no afectan en lo esencial la estructura de la gran hacienda con resabios de carácter feudal.

CODIGO AGRARIO DE 22 DE MARZO DE 1934. Un antecedente importante de este Código, lo constituye el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario entre cuyos objetivos se señala, ex pedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con objeto de formar el Código agrario. (35)

CODIGO DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940. El régimen Cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del Segundo Código Agrario que abroga el de 1934, apoyándose en las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935.

CODIGO AGRARIO DE 31 DE DICIEMBRE DE 1942. El tercer Código Agrario fue expedido durante el régimen de gobierno del - Gral. Manuel Avila Camacho estando vigente 29 años.

Liquidada la revuelta Cristera de orientación antiagrarista en 1929, e institucionalizada la vía de acceso al poder político con la - fundación del Partido Nacional Revolucionario (P. N. R.) en el mismo - año, haciendo posible la transición de la llamada "era de los caudillos" a la "era de las instituciones" y en pleno ejercicio de un maximato po-

(35) *Ibidem.* pág. 406.

lítico no disimulado ejercido sin discreción por Calles, en el año de -- 1933, surge de la Convención del recién fundado P. N. R., celebrada en Querétaro, la candidatura del Gral. Lázaro Cárdenas, así también el -- llamado "Plan Sexenal" elaborado como programa político del aspirante presidencial.

Ya los antecedentes del Gral. Cárdenas, tanto en el ejercicio de sus cargos militares, como durante su breve gestión como Gobernador del Estado de Michoacán, acreditaban ampliamente su aguda sensibilidad política, estricta honestidad personal, vocación de servicio, generosidad y entrega a las mas genuinas aspiraciones y demandas populares.

Esta plataforma política (Plan Sexenal) formulaba una estrategia de desarrollo nacional acorde con las necesidades del país a principios disposiciones de la Constitución de 1917 en materia de desarrollo económico, social y educativo.

Entre otros aspectos, pretendemos destacar para los propósitos de este trabajo, el que interpreta y pretende aplicar revolucionariamente el artículo 27 Constitucional al postular que el ideal agrario -- contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de las cuestiones sociales mexicanas, mientras no -- se hayan logrado satisfacer en toda su integridad las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país.

En respuesta a este planteamiento que postula, entre otras cosas la necesidad de formular una legislación unificada que integrará en un solo ordenamiento todas las disposiciones en materia agraria vigentes y dispersas, es hasta entonces, que el Presidente Constitucional Substituto Abelardo L. Rodríguez expide el primer Código Agrario, en uso de las facultades que le otorga el H. Congreso de la Unión por Decreto de 28 de diciembre de 1933. Así mismo y como complemento en el ámbito administrativo y por Decreto del 15 de Enero de 1934, con base en las reformas al artículo 27 Constitucional, se crea el Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar las Leyes Agrarias.

Como podemos apreciar, es en este período que se crean las condiciones tanto legislativas como de carácter administrativo que en su momento permitirían al General Lázaro Cárdenas, ya como Presidente en funciones, llevar adelante la vasta y profunda Reforma Agraria que caracterizó su gestión y que analizaremos a continuación.

Fue la concurrencia excepcional de una serie de factores tan de carácter político, como de carácter social, legislativo y administrativo que se articularon de tal manera configurando la ideología profundamente nacionalista y revolucionaria, antifeudal y anti-imperialista de la Revolución Mexicana en esta etapa y que tuvo su más depurada expresión en la propia personalidad del ilustre general mexicano, Lázaro Cár

denas del Río.

Acorde con esta concepción y nutrida su práctica política cotidiana por esta macisa doctrina y vinculados estrechamente con las masas campesinas, indígenas y obreras de nuestro país, es que el General Cárdenas emprende una de las gestiones presidenciales mas trascendentes en lo que va de este siglo para la vida institucional, política, económica y social de México.

Siendo tan vasta y tan rica en realizaciones la gestión administrativa del Presidente Cárdenas, destacaremos aquí por la naturaleza de este trabajo lo que consideramos constituyó la columna vertebral del régimen en el aspecto agrario.

La política de nacionalizaciones y expropiaciones que aplicó con radical energía, tuvo por resultado durante su sexenio la expropiación y reparto de grandes latifundios a lo largo y ancho del país, así -- en Lombardía y Nueva Italia, Michoacán, como en las haciendas henequeneras en Yucatán, las cañeras de los Mochis, Sinaloa, las regiones algodoneras de la Laguna y Valle de Mexicali, tan solo por mencionar algunas de sus acciones agrarias mas representativas.

Ahunado a esto, y en forma paralela, el impulso y apoyo a la colectivización ejidal, como forma superior de organización para el trabajo y la asistencia técnica y financiera, a través de las instituciones

de crédito fundadas para tal efecto, como son el Banco Nacional de Crédito Ejidal etc.

Pese a los obstáculos y resistencias que encontró por parte de caciques y latifundistas afectados, al final de su mandato se habían redistribuido 20 millones de hectáreas que beneficiaron a 774,000 ejidatarios y lo más importante, además del aspecto cuantitativo, se había contribuido a elevar el nivel de vida de miles de familias campesinas, que a partir de entonces tuvieron la posibilidad real de mejorar sus ancestrales y precarias condiciones de existencia.

Cabe mencionar que fué durante su mandato, en que se funda la Confederación Nacional Campesina el 28 de Agosto de 1938, como instrumento centralizado de participación política de los campesinos y de defensa de sus más auténticos y legítimos intereses.

Como podemos apreciar es durante el período del General Cárdenas que se promueve la modificación más radical en el régimen de tenencia de la tierra, otorgando y reconociéndolo personalidad jurídica a miles de campesinos que se vieron dotados y beneficiados con el reparto agrario y que al integrarse en las comunidades ejidales constituidas conforme a la Ley, adquirieron un estatus social y político del que nunca antes habían disfrutado, afirmándose con esto su valor personal y social como hombres productivos.

Con todo y que el régimen Cardenista, al que hemos hecho referencia, constituyó uno de los momentos estelares de la Revolución Mexicana, al iniciarse los años cuarentas, con el ascenso a la Presidencia de la República del General Manuel Avila Camacho, y en parte debido a la circunstancia internacional que provocó el estallido de la Segunda Guerra Mundial, forzó al Estado Mexicano a orientar la estructura productiva del país a satisfacer las necesidades de producción provocadas por la guerra, la estrategia de desarrollo con profundo sentido social, se modificó radicalmente en perjuicio de grandes sectores de la población (obreros, campesinos, etc.) en detrimento del poderoso impulso que la administración Cardenista les había otorgado.

Abriendo así un amplísimo compás de espera que abarcó 30 años en el marco de una estrategia desarrollista, que postulaba el sacrificio de las demandas sociales de trabajadores y campesinos en aras de garantizar y consolidar el bárbaro proceso de acumulación de capital, que al concentrar la riqueza en unas cuantas manos generó profundas contradicciones sociales que aún no alcanzan a resolverse en un país como el nuestro, cuyo crecimiento demográfico es uno de los más grandes del mundo.

Al mismo tiempo que se propiciaba a marchas forzadas la industrialización a costa y en perjuicio del desarrollo de las zonas rurales, se empieza a advertir que se inicia un proceso de modificación en

la estructura de la población en México, al incrementarse la movilización de la mano de obra campesina desocupada en sus lugares de origen hacia los grandes centros industriales y urbanos.

Desde el punto de vista legislativo cabe destacar que se exp de el Código Agrario de 31 de Diciembre de 1942, el cual comprendía -- las experiencias adquiridas durante un cuarto de siglo, logrando mejorar la técnica jurídica de las Instituciones Agrarias, ajustándolas a la -- problemática de su época, cumpliendo su función dentro del proceso históri co de la Reforma Agraria Mexicana, durante los 29 años de su vigencia hasta la expedición de la nueva Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

Podemos afirmar que este período caracterizado como de -- transición al apogeo de la estrategia desarrollista, se significó entre -- otras cosas por el abandono del liberado y falta de apoyo a la institución ejidal y al trabajo colectivo como forma de organización superior para -- el trabajo. Abandono y falta de apoyo que repercutieron inevitablemente en detrimento de las condiciones de vida de las masas campesinas.

Al resolverse la sucesión presidencial de 1946 en favor del Lic. Miguel Alemán y entrar en su apogeo la estrategia desarrollista -- que caracterizó este período, la Reforma Agraria Mexicana de profunda raigambre revolucionaria, como instrumento del Estado para redis tribuir la tierra y ampliar y profundizar la justicia social en el campo,

sufre uno de sus más duros reveses. Ya que en Diciembre de 1946 el presidente Miguel Alemán envía al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley para adicionar la fracción XIV del artículo 27 Constitucional al introducir un tercer párrafo, mediante el cual se concede el recurso de amparo a los pequeños propietarios con certificados de inafectabilidad y a los que en un futuro lo obtuvieran.

Esta enmienda de Alemán, pretendía rodear de garantías a la pequeña propiedad agrícola y ganadera, omitiendo el altísimo costo social que los campesinos y el pueblo de México tendrían que pagar, al abrir la posibilidad legal de paralizar por tiempo indefinido el reparto de tierras a innumerables grupos de solicitantes que de esta forma vieron canceladas sus esperanzas de convertirse en poseedores.

Si como lo afirma aquel contundente aforismo jurídico que dice "demorar la justicia es denegarla", grandes masas campesinas -- han padecido en nuestro país a través de años y hasta decenios la pesadilla del incumplimiento de resoluciones presidenciales de dotaciones de tierras. Hasta hace pocos años se sabía de resoluciones presidenciales de la época del Gral. Lázaro Cárdenas no ejecutadas e interferidas.

Es evidente pues, que la inconformidad campesina por el abuso que han hecho los propietarios rurales del derecho de amparo, la forma irregular en que se ha aplicado la Ley correspondiente, se --

encuentra más que fundada en una concepción más amplia de la justicia. Al obstaculizar el cumplimiento de la Reforma Agraria y en consecuencia el desarrollo social en el campo, esta traba legal ha dejado como -- saldo un malestar y una inconformidad crecientes que se traducen en in seguridad, baja productividad y deterioro de los niveles de vida de la - clase campesina.

Malestar e inconformidad que se manifestaron a lo largo de los años cincuentas y principios de los sesentas en estallidos violentos de las masas campesinas de las regiones más deprimidas del país, que sin alcanzar el rango superior de la lucha de clases pusieron en evidencia la agudización de tensiones sociales existentes como resultado de - una injusta distribución de la riqueza y el proceso paralelo de acumulación de capital de tierras y de fuerza de trabajo en manos de unos cuantos privilegios al amparo de cacicazgos burocratismo e indiferencia en el planteamiento de soluciones a las más apremiantes demandas campesinas.

Es en estas condiciones que como alternativa de lucha surge la Central Campesina Independiente (C.C.I.) y otras organizaciones campesinas que pretenden dar cauce a la inquietud en el campo, y agilizar los procedimientos para la Reforma Agraria dentro de una concepción integral y de acuerdo a las circunstancias que estamos describiendo.

Así tenemos que durante su administración se llevó a cabo - un reparto masivo de tierras que al final de su período totalizó varios - millones de hectáreas, de las cuales, lamentablemente tan sólo el 9% - eran cultivables.

A principios de los años setentas ya era evidente que la llamada estrategia del desarrollo estabilizador había agotado sus posibilidades con un saldo de irritantes desigualdades sociales.

Las circunstancias tanto internas como externas de un país en desarrollo como el nuestro, enfrentado a las nuevas y apremiantes demandas de una población en vertiginoso crecimiento, exigen el re-plantamiento y la formulación de una nueva estrategia de desarrollo -- económico político y social que contemplara tanto las posibilidades reales como potenciales del país y la satisfacción de sus crecientes necesidades.

Es en estas circunstancias que el Lic. Luis Echeverría Alvarez, durante su extensa y exhaustiva campaña como candidato a la - Presidencia de la República, logra una cabal comprensión en lo que se refiere a los problemas del medio rural.

Su acercamiento e intercambio de impresiones e ideas con - todos aquellos sectores de la población involucrados en los problemas - del sector agropecuario, contribuyen a que ya en funciones de Presiden

te Constitucional, elabore una nueva estrategia de desarrollo en la que - la atención principal se centra en el impulso y promoción de una política redistributiva de la tierra, el agua, bosques y demás insumos, así como de la riqueza socialmente producida en el mencionado sector.

Partiendo del expreso reconocimiento que hizo en su mensaje dirigido a la Nación, con motivo de su toma de posesión el 1^o de diciembre de 1970, en el sentido de que "el reparto agrario no ha concluido. Legal y físicamente existen tierras susceptibles de ser distribuidas", (36) - el Presidente Luis Echeverría adopta una serie de medidas tanto de orden legislativo como administrativo, tendientes a modificar viejas estructuras, como cacicazgos, latifundios simulados, préstamos usuarios, dedormados canales de comercialización que impiden el pleno desarrollo de las fuerzas productivas y contribuyen a la concentración del ingreso y a la consecuente descapitalización y pauperización de las masas campesinas. ()

Es en estas condiciones que en el mes de febrero de 1971, el Presidente Echeverría en el ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución, envía al Congreso de la Unión el proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria, en cuya exposición de motivos, fundamenta histórica, social, económica y jurídicamente la necesidad de este nuevo instru

(36) Echeverría Alvarez, Luis, discurso de Toma de posesión como Presidente de México, 1^o de diciembre de 1970.

mento legal.

La nueva legislación agraria parte de que, históricamente - la acumulación de la propiedad territorial en México ha significado concentración del ingreso y del bienestar, por lo que en esencia la reforma agraria es una medida redistributiva, no solo de la tierra, sino del ingreso y de oportunidades de avance social.

Esta nueva legislación en materia de reforma agraria atiende, como se ha señalado no solo a las cuestiones directamente ligadas - a la tenencia de la tierra, sino también a cuestiones tales como la organización económica del ejido y la planeación de la producción agrícola.

La iniciativa de Ley comprende siete libros que corresponden a otros tantos temas básicos; autoridades agrarias el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios; y responsabilidad en materia agraria, que se complementan con un capítulo de disposiciones generales y un cuerpo de artículos transitorios.

Además tiende a fortalecer simultáneamente al ejido, a las comunidades y a la auténtica pequeña propiedad. Estas tres instituciones revolucionarias deben de gozar de cabal protección jurídica y del - apoyo de la nación entera, para que en armónica convivencia alcancen los más altos niveles productivos.

En el ámbito administrativo y para los efectos de cumplir con la nueva ley y de ampliar y profundizar su política en materia agraria, el Presidente Luis Echeverría eleva a rango de Secretaría de Estado al entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización - - - (D. A. A. C.) creando la Secretaría de Reforma Agraria.

Consecuente con esta concepción inserta dentro de una ambiciosa estrategia de desarrollo, es que durante el régimen del Presidente Echeverría, se canalizaron fuertes inversiones del gobierno federal al sector agropecuario y se llevaron a cabo una serie de expropiaciones de latifundios simulados entre las que destacan por las polémicas que suscitaron las realizadas al final de su mandato a un puñado de terratenientes en el Estado de Sonora, en beneficio de campesinos solicitantes de tierras.

Si bien es cierto que hasta la fecha, se siguen arrastrando problemas derivados del régimen de tenencia de la tierra, éstos en la actualidad vienen a constituir tan solo un resabio de una etapa de la reforma agraria virtualmente concluida.

De ahí que para enfrentar con posibilidades de éxito el gran reto que significa el problema de autosuficiencia alimentaria, se haya formulado, bajo la presente administración del Presidente José López Portillo, el programa denominado Sistema Alimentario Mexicano, con el propósito de incrementar la capacidad productiva del país, y abierto

la posibilidad de asociación entre pequeños propietarios y ejidatarios a través de la Ley de Fomento Agropecuario.

Sin que haya sido el propósito de este trabajo hacer una relación pormenorizada del acontecer histórico, si nos vimos en la necesidad de referir al menos los acontecimientos más relevantes, que al servirnos como marco de referencia inevitable nos ayudan a ubicar y vincular los problemas derivados del régimen de tenencia con el proceso histórico de nuestro país, ayudándonos a su mejor comprensión y entendimiento.

2. - EL CAMPESINO COMO PRODUCTOR

Nunca estará por demás subrayar la destacada importancia que ha tenido y tiene el factor organización dentro de la actividad económica cualesquiera que sea ésta.

Se ha impuesto y se impone como una condición elemental de supervivencia, desde las más rudimentarias formas de organización de los grupos humanos para la caza, la pesca y la recolección de frutos.

Ahora bien las formas y modalidades de organización, si bien es cierto corresponden a una necesidad vital de supervivencia, no son el resultado del capricho o la arbitraria decisión de alguien, sino que corresponden a las distintas etapas del desarrollo histórico y están condi-

cionadas además, por la naturaleza del trabajo y las circunstancias variables de clima, orografía, hidrografía, naturaleza de los cultivos y las circunstancias variables de clima, orografía, hidrografía, naturaleza de los cultivos y las actividades propias de cada país; pero básicamente por la naturaleza del régimen de propiedad imperante en cada época histórica.

Sin perjuicio de que en un momento dado coexistan en cada época y lugar y diferentes regímenes de propiedad, con sus respectivas formas y modalidades de organización.

Así tenemos que, haciendo una referencia histórica, los antiguos pobladores de la Meseta Central (antes de la conquista), tenían ciertas formas de organización para la explotación de la tierra; la que se hacía en forma individual o familiar de las parcelas o tralmilli, y la que se llevaba a cabo del altepetlalli, en forma colectiva y cuyas utilidades se destinaban para realizar obras de servicio público e interés colectivo y el pago de tributos.

Estos tipos de explotación a que hacemos referencia, se realizaban dentro del marco de la forma comunal de tenencia de la tierra, de tal manera que no existía una abierta contradicción, hasta donde sabemos, entre la explotación individual o familiar del tralmilli y la explotación colectiva del altepetlalli, las cuales se llevaban a cabo dentro del -

calpulli.

Con motivo de la conquista, se destruyeron las formas de organización tanto social como política, truncando en forma por demás violenta todo un proceso de desarrollo en el que los pueblos del Anáhuac estaban inmersos y cuya evolución ulterior, sin el acontecimiento histórico de la conquista, tan solo se presta a hipótesis o especulaciones.

Al romper en forma violenta con estas formas de organización, cambia el curso de la historia, sentando las bases y creando las condiciones propicias para la colonización de las tierras pertenecientes a los naturales, trasplantando al Nuevo Mundo sus instituciones políticas y formas de organización social que se expresaba en su sistema cerrado de clases, en el cual la posesión de la tierra era un elemento clave. Más allá del choque natural de las dos culturas, ambas se unieron para la creación de una forma de vida que contenía en si misma los factores explosivos que conducirían después a la lucha de independencia.

Una vez consolidada la conquista, y sentadas las bases de la organización política de la colonia con el advenimiento del Virreinato, se trasplanta un sistema feudal de explotación, basado en la servidumbre del peón expoliado, vejado e inicuaamente explotado de por vida.

Conforme a esta estructura feudal del Virreinato, la explotación agrícola se fincó, fundamentalmente, en el trabajo esclavista obte-

niendo mediante los repartimientos de indios. Aún para el peón libre - que teóricamente contrataba su fuerza de trabajo por un mísero salario, se fueron ideando procedimientos de sometimiento y represión que lo -- acercaba a la esclavitud.

La Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856, y la Constitución de 1857, pretendieron dar movilidad al reparto de tierras, las - gentes que participaron en dichas leyes demostraron falta de visión para el autentico beneficio colectivo por el temor a las represalias del clero - que amenazaba con la excomunión a todo aquel que apoyara dichas leyes o que adquiriera los bienes de la iglesia, lo que motivó la expedición en 1859 de la Ley de Nacionalización de sus bienes.

En las postrimerias de la Reforma (1871), los propietarios - rurales y nuevos ricos dominaban, mientras millones de campesinos - - continuaban en la miseria y la explotación.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, había una gran concentración de enormes extensiones de tierras en manos de latifundistas - - mientras los campesinos eran parias despojados, que cuando mucho tenían la categoría de peones acasillados en la Gran Hacienda que floreció con esplendor en esta época.

Debido a esta situación, bastó el pronunciamiento del párrafo segundo de la cláusula tercera del Plan de San Luis Potosí, que consil

dera la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores, - para atraer al campesinado a las filas del Maderismo, estallando el Movimiento Armado el 20 de Noviembre de 1910.

Una vez que había triunfado la Revolución, y con Madero ya - como Presidente, los zapatistas impacientes porque éste no daba inmediatamente los pasos conducentes para cumplir su promesa de restituir las tierras comunales a sus antiguos poseedores, resolvieron con justificada terquedad pelear sin tregua por el logro de sus aspiraciones.

De aquí que en la Villa de Ayala, el 25 de Noviembre de 1911, firmaran el plan revolucionario conocido históricamente con el nombre - de "Plan de Ayala", pues consideraban que Madero había traicionado los principios de la Revolución, desconociéndolo como Presidente de la Republica.

Victoriano Huerta, apoyado por Bernardo Reyes y Felix Díaz, como representantes de la oligarquía terrateniente se preparara para -- dar un golpe de estado, alentado por el embajador de los Estados Unidos en México, Mr. Wilson, cuya intervención consta en el Pacto de la Ciudadela o Pacto de la Embajada.

El asesinato de Madero y Pino Suárez, lejos de sofocar la revolución es la chispa que incendia el país.

En el Norte, Venustiano Carranza gobernador de Coahuila, -

proclama el Plan de Guadalupe, levantándose en armas y logrando arrojar del poder al usurpador Victoriano Huerta, restableciendo a la vez - la legalidad rota por los golpistas, desconociendo a los gobernadores - que reconocieran a Huerta y erigiéndose como primer jefe del Ejército Constitucionalista.

En el Puerto de Veracruz, expide la Ley de 6 de Enero de - 1915, polarizándolo las inquietudes y esperanzas de la población rural, estableciendo las bases firmes para realizar la justicia social mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos.

Se afirma que en nuestro país "El proceso de distribución - de la tierra no estuvo acompañado de un proceso paralelo de organiza-- ción económica de los campesinos beneficiarios y que esta falta de orga nización es una de las causas fundamentales de que los ejidatarios y com-- uneros, a pesar de haber recibido la tierra no hayan podido elevar -- sustancialmente sus niveles de ingreso y de vida".

No se puede ni se debe aceptar sin reservas ésta afirmación, porque conforme se fué avanzando en el reparto de tierras, se fueron - creando las instituciones y los aordenamientos legales de apoyo tendien-- tes a incrementar la producción instituyendo las formas de organización correspondientes en las comunidades campesinas dotadas.

3. - LA CAPITALIZACION DEL CAMPO

En 1926 la Ley de Crédito Agrícola del 10 de Febrero del mismo año, disponía la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, cuyas funciones consistían, entre otras, fomentar, reglamentar y vigilar la constitución y el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito. Las primeras para agrupar principalmente a los grandes propietarios rurales y, las segundas para incluir en especial a las comunidades agrarias y ejidales. (37)

En 1931, se expide una nueva Ley de Crédito Agrícola, la cual fué reflejada un cambio notable en la política gubernamental de crédito al campo, toda vez que ya no aparecen en su texto los "Empresarios de explotaciones Agrícolas o Ganaderas", según indicaba la Ley de 1926, sino que explícitamente establece en su artículo primero que para la organización y fomento de crédito Agrícola destinado exclusivamente a ejidatarios y a Agricultores en pequeño, se modifica la finalidad del Banco Nacional de Crédito Agrícola a que se refiere la ley del 10 de Febrero de 1926, se crean los Bancos Regionales de Crédito Agrícola y se autoriza la organización y el funcionamiento de sociedades cooperativas agrícolas y demás instituciones similares en los términos de ésta Ley. (38)

(37) Aguirre Arellaneda, Jerjes, La política Ejidal en México, Instituto Mexicano de Sociología, A.C. México, 1976, pág. 67

(38) Aguirre Avellaneda, Jerjes, ob. cit., pág. 71.

Las sociedades cooperativas agrícolas, solo podrán constituirse con ejidatarios o agricultores en pequeño, para celebrar préstamos de avío, refaccionarios, comerciales, inmobiliarios y territoriales, adoptando el régimen de responsabilidad solidaria ilimitada.

Por agricultores en pequeño la Ley entendía en su artículo 28: Se consideran agricultores en pequeño para los efectos de esta ley, - los que habitualmente dediquen toda su actividad a la explotación o cultivo de la tierra en cualquier forma, ya sea como propietarios, poseedores, colonis, arrendatarios o aparceros; siempre que la explotación o el cultivo se haga personalmente por ellos, con ayuda de sus familiares o de extraños, con la condición de que no sean más de cinco los extraños que intervengan de modo permanente en los trabajos agrícolas, y que la superficie no exceda de la que señalan las leyes agrarias como pequeña propiedad. (39)

Tratándose de ejidatarios, la ley establecía que "en las sociedades cooperativas, constituidas por ejidatarios, deberá quedar comprendida la mayoría de los miembros del ejido de que se trata. . ." (40)

Lamentablemente la Ley de Crédito Agrícola del 24 de Enero de 1934, retrocede en cuestiones fundamentales de operación crediti

(39) *Ibidem*, pág. 72

(40) *Idem*.

cia. Los empresarios rurales, suprimidos en la Ley de 1931, vuelven a incorporarse al texto legal aunque por otra parte se sigue respetando la participación mayoritaria de los ejidatarios en la constitución de las cooperativas.

Como podemos apreciar en los variables enfoques normativos y operativos de los recursos financieros destinados al campo, a través de las instituciones de Crédito oficiales al efecto, la concepción para el tratamiento y satisfacción de las demandas de la tierra, crédito y otros insumos básicos para la producción, es contradictoria e incierta, ya que no se aprecia el ejercicio y ejecución de una política integral que asuma la satisfacción de las demandas de la tierra, crédito y otros insumos básicos para la producción, es contradictoria e incierta, ya que no se aprecia el ejercicio y ejecución de una política integral que asuma la satisfacción de estas demandas, congruentes con las aspiraciones básicas de la Revolución Mexicana.

Pese a lo anterior y respondiendo a una necesidad de integrar en un solo ordenamiento legal las dispersas disposiciones y leyes en materia agraria, el 22 de Marzo de 1934, se promulga el Primer Código Agrario que si bien significó un avance en cuanto que unificó los dispersos criterios en materia normativa, estableciendo el marco legal de referencia, respecto a la Reforma Agraria, por otra parte sostenía el criterio sobre la parcelación del ejido, criterio al que se opusieron en -

aquellos años dirigentes campesinos como URSULO GALVAN Y GRACIANO SANCHEZ, afirmando este último, "que con la parcelación del ejido, el campesino empobrecido, sería fatalmente sustituido por el propietario privado, por ello en lugar de esta tendencia, proponía la estructuración de un nuevo sistema agrario con base en el ejido".

Con todo y que las previsiones de URSULO GALVAN Y GRACIANO SANCHEZ eran correctas, a principios de los años Treintas y con el ascenso del General Lázaro Cárdenas al poder se inicia como ya lo hemos visto la más radical transformación en la estructura de tenencia de la tierra y en forma paralela y aunque apresurada por la exigencia de tiempo y acumulación de otros problemas que reclamaban también urgente solución, se inician los más ambiciosos intentos de organización ejidal colectiva, para lo cual se crean los respectivos instrumentos de apoyo tanto técnicos como legales y de crédito.

Así tenemos que el 2 de Diciembre de 1935 se expidió la Ley que creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal con un capital de 120 millones de pesos y facultado por dicha ley para realizar operaciones activas de crédito, con personas que tengan el carácter de ejidatarios.

La avanzada concepción Cardenista del Ejido, como Unidad colectiva de explotación integral de sus recursos, así como la industrialización y comercialización de su producción, implicaba como condición

fundamental para garantizar el éxito de otra magna empresa, un largo - proceso de educación de los ejidatarios dotados, tendiente a capacitarlos como agentes activos de sus respectivas unidades colectivas de produc-- ción, con un alto sentido de solidaridad social que posibilitará el avance y ascenso tanto individual como colectivo de la clase campesina.

Es decir, relacionaba el progreso y supervivencia de la re-- forma agraria, con la capacidad física y mental de los ejidatarios, y por lo tanto con el fortalecimiento de su organización política, que les permiti era participar en las discusiones y toma de decisiones jurídicas, polí-- ticas, económicas y administrativas que los afectarían. (41)

El Estado asumió la dirección y orientación de la organiza-- ción para impedir que cayera en manos de los enemigos del ejido, de los explotadores del agricultor, desafiando el riesgo de que se corrompiera o burocratizara. (42)

Frente a la reacción agresiva de los intereses afectados se - crean las defensas rurales para defender el patrimonio ejidal, consoli-- dándose a la vez como contra-partida en defensa del interés nacional, la política de masas del Cardenismo que aglutinó en torno a estos objetivos, trabajadores, campesinos, intelectuales, estudiantes y demás sectores -

(41) Secretaría de la Reforma Agraria, op.cit., 77-78

(42) Idem.

de la sociedad mexicana a través de sus respectivas organizaciones, integrándose el auténtico Frente Popular, base de sustentación de las reivindicaciones nacionales.

Al resolverse en 1940 la sucesión presidencial en favor del Gral. Manuel Avila Camacho, podemos afirmar que se cancela por un largo período el impulso popular, democrático, antifeudal y anti-imperialista de la Revolución Mexicana que alcanzó su apogeo en el sexenio 34-40.

Al amparo de la política de "unidad nacional", y frente a la emergencia surgida por la Segunda Guerra Mundial, la estrategia de desarrollo se reorienta sentando las premisas político-económicas del "modelo de desarrollo estabilizador" que como ya hemos visto se prolongó con sus respectivas variantes a lo largo de 30 años.

En este sentido la política agraria seguida por el régimen de Avila Camacho fué marcadamente capitalista. Bajo la "política de unidad nacional" con que inició su gobierno, buscó atraerse el apoyo de la pequeña y gran burguesía en el aspecto interior y en el exterior la de los Estados Unidos.

Para calmar la suspicacia de los pequeños y grandes terratenientes afectados por el avance de la Reforma Agraria durante el período 34-40, se enfatizó la importancia de la propiedad privada y se -

instrumentaron los medios para darle todas las garantías político-económicas y legales.

Así se dió la expedición masiva de certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera; la casi total paralización del reparto de tierras y se idearon medios políticos más afectivos para debilitar la estructura del ejido: la parcelación y la modificación de la política crediticia - del Banco Ejidal. (43)

La parcelación de los ejidos, causa primera de los problemas que hasta la fecha confronta este sector, introdujo el individualismo entre los ejidatarios, frenando así, el sentido colectivo que hondamente afianzado en nuestras culturas indígenas, había sido impulsado en el sexenio anterior.

El marco legal de esta medida, fue el Decreto del 11 de diciembre de 1940, a unos cuantos días de la sucesión presidencial y se transformó en el principal instrumento que reduciría las funciones del Departamento Agrario a simple parcelador y expedidor de certificados de posesión de parcelas. (44).

En el aspecto crediticio, la política de la Banca Oficial que

(43) *Ibidem*, pág., 86.

(44) *Ibidem*, pág., 84.

había sido de apoyo total y respeto a la organización del ejido, se transformó en algo que ha sido hasta época reciente, característica de su funcionamiento: la búsqueda de la recuperación del crédito realizando la inversión en regiones que garantizaran elevada rentabilidad, concentrándola en áreas favorecidas con obras de riego, cercanía de mercados, carreteras, etc. Con ello, se desvirtuó la naturaleza colectiva del ejido, se fomentó el individualismo y se desnaturalizó totalmente lo que había sido el corazón del colectivismo en nuestro país: La Laguna y Yucatán, ya que en ambos casos se propició la división de las cooperativas y en Yucatán se llegó al extremo de devolver a los antiguos propietarios las plantas desfibradoras de henequén que habían venido siendo explotadas por cooperativas.

Por otra parte, amparados en el Código Agrario de 1942, nacieron nuevos centros de población parcelados y colonias con un régimen especial de tenencia de la tierra que no es el ejidal, estas formas fueron impulsadas tomando como pretexto, la concentración demográfica en el altiplano, pero se convirtieron en armas poderosas para atacar a los ejidos. (45)

La expedición de certificados de inafectabilidad que colocó - muchas tierras productivas fuera del alcance de quienes las necesitaban y la disminución del reparto agrario, iniciaron el proceso de depauperi-

(45) *Ibíd.*, pág. 85.

zación de los campesinos y les dejó en manos de intermediarios agiotistas (que por lo general eran antiguos terratenientes) o bien los orilló a arrendar o a abandonar sus parcelas, emigrando a las ciudades.

Ya el mundo vivía los tiempos de la posguerra, se iniciaba la era de los "milagros económicos" y de la hegemonía de los trust internacionales. Y en México giraba la política económica en torno a la industrialización del país. Los mecanismos fiscales de exenciones impositivas y subsidiados, las medidas proteccionistas que configuraron un mercado cautivo, las inversiones extranjeras directas, y una balanza comercial dependiente de las transacciones internacionales determinaron un modelo desarrollista caracterizado por un crecimiento acelerado del producto nacional bruto, sin una distribución racional del mismo y con un proceso de concentración de capitales.

Pero el crecimiento industrial operaba con base en la transferencia de recursos del sector primario (agrícola), modificando para ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ampliando la superficie de la pequeña propiedad inafectable así como la de la parcela ejidal e introduciendo el Juicio de Amparo en materia agraria. Estas medidas paralizaron la reforma agraria en su fase de reparto de la tierra. (46)

(46) *Ibidem*, pág. 87

Además, el país mismo y por tanto el sector agrario, se convertían en proveedores de materias primas y compradores de capital y tecnología.

Esta relación de intercambio era desfavorable, toda vez -- que se compraba caro y se vendía barato, lo que en última instancia -- significaba una desvalorización del trabajo invertido por el campesino -- y un decrecimiento de sus ingresos, en síntesis una descapitalización.

La falta de capital para proseguir su actividad lo empujó al rentismo, al agio, a las ventas a futuro, a la venta de su fuerza de trabajo y en última instancia a la emigración, determinando su desarraigo de la tierra y su enfrentamiento a una cultura urbana extraña.

Por ello es necesaria la participación conciente del campesinado en la toma de decisiones, lo que exige un análisis crítico de su realidad; la conducción eficiente de su empresa; su capacitación; su fortalecimiento como sector organizado frente a los otros sectores; el desarrollo de la solidaridad y la cooperación.

De ahí que en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria surge un concepto actualizado del ejido, tomando en consideración el desarrollo histórico del mismo y las características que le imprime el presente.

Jurídicamente se le considera persona moral con todas sus particularidades para la realización de sus objetivos. (47)

En el aspecto social, es una comunidad de vida, con su historia propia y su particular cultura, que vincula e identifica a sus miembros, y en la cual el hombre encuentra el fundamento natural de autodefensa y supervivencia y el medio de su plena realización. (48)

Económicamente se le considera como forma de propiedad comunal y en consecuencia como una empresa integral de producción, organizado en tantas unidades como recursos explota o actividades realiza; con unidad de mando y dirección; cuyo funcionamiento se basa en principios de democracia interna, autogestión y cooperación con un mecanismo de ordenación económica: la asamblea general de balance y programación y con un instrumento de regulación: el reglamento interno del ejido. (49)

Esta concepción del ejido implica asimismo una reorientación de la reforma agraria en la que, junto a las acciones restitutoria, dotaria, de ampliación, reacomodo, creación de nuevos centros de población, etc. destaca la acción organizativa, que culmina con la estructuración de la producción de materiales sintéticos desplaza las materias

(47) *Ibidem*, pág., 89

(48) *Idem*.

(49) *Idem*.

primas o desploma sus precios, afectando gravemente la principal fuente de divisas de los países sub-desarrollados como México, fenómeno que se impacta con mayor agudeza a los sectores económicamente débiles.

De ahí que el decrecimiento de la producción y productividad del sector ejidal, lo determinen las contradicciones de nuestro desarrollo y no el ejido como forma de tenencia de la tierra.

A principios de los años setentas y puesto en evidencia que el llamado "modelo estabilizador" había agorado sus posibilidades como estrategia de desarrollo integral e independiente del país, y provocado el pago de un altísimo costo social en términos de desempleo y abatimiento de los niveles de producción agropecuaria, es con la candidatura del Lic. Luis Echeverría Álvarez, que se replantea la necesidad y la posibilidad de modificar dicha estrategia, formulándose una nueva concepción más acorde con las demandas nacionales.

Así tenemos que inserta en la llamada estrategia del desarrollo compartido las necesidades del sector agropecuario, alcanzando una prioridad tan solo vista en la época del Gral. Cárdenas.

Estas condiciones determinaron la necesidad de un cambio en la concepción y acción de la Reforma Agraria, surgiendo como tema económico la implementación teórica práctica de la agricultura de grupos y -

la organización integral de la actividad productiva ejidal.

En el orden jurídico debían estructurarse formas organizativas que respondieran a las necesidades del actual momento histórico y a las características socio-culturales de las diversas regiones del país. Por esto, la producción debe fundarse en la organización de la mano de obra que es el factor abundante, considerando el crédito como factor concurrente y unión de ejidos como forma de organización y como mecanismo de planeación económico-regional, en la que confluyen el sector rural organizado y la acción coordinada del sector oficial.

El régimen del Lic. Luis Echeverría, en su política agraria, pone especial énfasis en la organización ejidal, ya que en la realidad vemos la existencia de un ejido parcelado por lo que es necesaria su organización colectiva para la producción.

En cumplimiento de una de sus fases se pusieron en marcha diferentes programas de desarrollo rural que comprenden los aspectos económicos y sociales, según las características de cada región, con brigadas multidisciplinarias para prestar a los núcleos la asesoría técnica que fuera necesaria, auspiciando las condiciones para que ejercitaran sus facultades a fin de que se dieran la estructura jurídica, que de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria más conviniera a su organización.

A fin de resolver el problema del exceso de mano de obra, - es necesaria la creación de nuevos empleos uniendo así el sector agropecuario, con la transformación de sus productos (trabajo industrial), - con la cual el ejidatario se convierte en un hombre nuevo y diferente, - vinculado a la tierra y al trabajo que es la verdadera fuente de riqueza y bienestar.

El cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria permite y exige la implementación de una política de capacitación campesina que responda a las directrices generales de la organización, que congruentes con la dinámica de la Reforma Agraria adquieren un nuevo planteamiento que considera al campesino no como objeto, sino como sujeto activo del conocimiento, como factor fundamental del cambio, de tal modo que adquiera la comprensión de su realidad concreta, como parte de una realidad universal, es decir, que entienda que forma parte de un país subdesarrollado.

Como ya vimos en el inciso anterior es en esta etapa del pasado reciente, que la ley, en este caso la Ley Federal de Reforma Agraria se convierte en un poderoso instrumento de transformación y avance, que sin alterar la esencia y contenido de las instituciones agrarias, acreditadas por la historia y por las particulares condiciones que en nuestro país les dieron origen, si les otorga un nuevo aliento e impulso en el marco de una concepción política avanzada y realista, que rompa viejos

moldes y prácticas viciadas del pasado que impidían el pleno desarrollo de las fuerzas productivas en el campo.

Al decir del Lic. Agustín Porrás, Coordinador del Área de Población del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer - - Mundo. "La colectivización ejidal fue el propósito fundamental de la política agraria durante el sexenio anterior, en la cual el Estado volcó -- recursos sin cuento". (50)

"Entre 1970 y 1976, se organizaron colectivamente casi - - 5000 de los 22 000 ejidos del país. De ellos, 800 llegaron a funcionar y tuvieron resultados económicos". (51)

"Actualmente, apenas 40 o 50 ejidos colectivos sobreviven, - la mayor parte de ellos en condiciones precarias". (52)

Pese a las buenas intenciones y a los avances logrados en el aspecto de organización e incremento de la producción, eran tan profundos, arraigados y poderosos los intereses y prácticas viciadas de latifundistas, caciques, agiotistas, intermediarios y funcionarios deshonestos, que coludidos opusieron tenaz resistencia a estas iniciativas que alteraban y hechaban por tierra todo un sistema de explotación y un estilo de vida fundado en él.

(50) Revista Proceso, México, No. 197, 11 de agosto, 1980, pág. 20

(51) Idem.

(52) Idem.

Bajo la presente administración, al asumir todos estos problemas, agudizados por la presencia creciente del capital financiero en el campo, que controla todas las fases del proceso productivo, imponiendo cambios fundamentales en el uso del suelo al introducir el cultivo de productos altamente rentables de exportación a sus matrices en el extranjero, subordinando con esto el interés particular altamente especulativo, al interés social y prioritario de la nación.

La respuesta del Estado Mexicano para contrarrestar en lo posible este fenómeno que distorsiona evidentemente los fines y prioridades de la nación en materia de alimentos, fué la formulación de diversos programas como el de la "Alianza para la Producción" entre el Estado y los sectores productivos del país.

Posteriormente ya avanzado el sexenio del Lic. López Portillo el "Sistema Alimentario Mexicano" se instrumentó como un programa cuyo propósito fundamental es el de garantizar la autosuficiencia alimentaria del país, asegurando las necesidades presentes y futuras del alimentos básicos. Para lo cual se ampliaron las zonas de cultivo, extendiéndose la frontera agrícola durante los años 81-82 en una superficie de tres millones trescientos cincuenta mil hectáreas según declaraciones del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Francisco Merino Rábago.

Así mismo en el ámbito legislativo, en el mes de diciembre

de 1980, se discute en el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Fomento Agropecuario enviada por el Presidente José López Portillo, - siendo aprobada el 20 de diciembre del mismo año, para los efectos de su publicación.

"Esta Ley se ofrece como un estímulo a las inversiones en el campo, a la creación de nuevas fuentes de empleos, al aumento en la productividad y la producción, el logro del autoabastecimiento de los -- productos básicos del campo, la corrección de importaciones sumamente gravosas para el erario nacional, sin perder de vista el objetivo fundamental de la elevación del nivel de vida de los campesinos, y el incremento del ingreso de quienes trabajan y hacen producir la tierra".

En estas condiciones, la intervención estatal en la distribución de los productos agropecuarios es una necesidad vital, para corregir vicios propiciados por la estructura caciquil imperante en el campo mexicano.

El criterio social de los actos de comercio lo encontramos en el capítulo VI, artículos 171 al 177, de la Ley Federal de Reforma Agraria. Así el Lic. Raúl Lemus García nos dice en el comentario que hace a tales disposiciones: "Los ejidos y comunidades tienen la facultad legal de promover y realizar, la distribución y comercialización de la - producción ejidal o comunal por sí, o agrupados en uniones de sociedades de carácter regional, estatal o nacional, con derecho a participar -

en representación propia, en los organismos públicos de comercialización de productos agropecuarios, lo mismo para el mercado interno que para el internacional." (53)

"Los ejidos y comunidades, o las uniones que constituyan, - pueden operar silos, bodegas y todo sistema de conservación de productos, así como adquirir unidades de transporte para el traslado de su - - producción a los centros de distribución y consumo, teniendo preferencia para obtener los permisos de transporte a nombre de la comunidad - o de la unión. Los gobiernos de los Estados, Municipios y del Distrito - Federal, cuando sus condiciones lo permitan, otorgarán a los ejidos y - comunidades, las superficies y el crédito, o aval, necesarios a fin de - establecer almacenes, bodegas y frigoríficos para la distribución de su producción agropecuaria" (54)

"Las instituciones oficiales encargadas de adquirir las cosas del campesino a precio de garantía, darán preferencia a los productos de primera necesidad de ejidos y comunidades; y tratándose de otros productos, en igualdad de condiciones, adquirirán con prelación los ejidales y comunales. La venta de la producción obtenida con el crédito contratado por el ejido se hará directamente por el comisariado ejidal al mejor precio posible; la misma disposición se observará cuando uno o va---

(53) Lemus García, Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial -- Limsa, México, 1979, pág. 189.

(54) Idem.

rios campesinos soliciten la venta de su producción por conducto del -
comisariado, distribuyéndose el precio en la proporción que a cada --
campesino corresponda". (55)

Por otra parte y como acción complementaria por parte del
Estado, urge actualizar la legislación comercial vigente que por atrassa
da ya no es operante, ni responde a las necesidades presentes del país,
y si propicia la existencia de vicios y deformaciones en el aparato de -
comercialización y distribución de que venimos hablando, con el consi-
guiente perjuicio de la sociedad.

4. - MECANIZACION Y TECNIFICACION DEL CAMPO.

La tecnología empleada y el uso de implementos agrícolas -
adecuados, son factores muy importantes para obtener resultados consi
derables en el proceso de la producción agropecuaria. Los métodos de -
cultivo más avanzados y la utilización de insumos, como abonos o ferti-
lizantes, insecticidas y semillas mejoradas, tienen un efecto positivo, y
como son prácticas que contribuyen a elevar los rendimientos, puede es
perarse un resultado efectivo en la producción.

Los instrumentos de labranza empleados por la mayoría de -
los campesinos corresponden a una tecnología tradicional; son sencillos,
los utilizan en el desempeño de tareas agrícolas simples; estos instru--

mentos son el arado de madera, la hoz, el machete la coa, etc.

El uso de la maquinaria agrícola es casi nulo, solamente algunos agricultores emplean maquinaria moderna, y generalmente en los Estados del Norte del país, principalmente en los distritos de riego, motivo por el cual levantan muy buenas cosechas.

En el centro y sur de la república se ve en menor porcentaje la mecanización del campo, encontrándose esta principalmente en manos de los pequeños y grandes propietarios, ya que los ejidatarios trabajando en forma individual su parcela que en algunas partes llegan a medir dos o tres hectáreas, no les resulta rentable meter un tractor para preparar la tierra, ni tiene los medios económicos para hacerlo.

En los lugares en donde se carece de sistemas de riego, el riego conocido y practicando se realiza por el sistema de perforación de pozos de escasa profundidad y la extracción manual de agua. El bombeo es una modalidad en el aprovisionamiento de agua proveniente del mismo tipo de pozos, pero se usa poco, tanto por el relativamente alto costo de las bombas, como porque acarrea la pérdida de humedad de las tierras alledañas.

5. - LOS MEDIOS DE COMUNICACION Y LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN EL MEDIO RURAL.

Una de las condiciones básicas de carácter material sobre las que se sustentan el desarrollo de un país está constituida por una amplia red de obras de infraestructura que posibiliten el crecimiento de sus fuerzas productivas.

Su carencia o insuficiencia incide en el lento crecimiento de sus actividades económicas con sus inevitables y consabidas repercusiones de carácter social.

En el caso de un país en vías de desarrollo como el nuestro, la intervención del Estado en esta materia es y ha sido decisiva, aunque no lo bastante para cubrir nuestras grandes y crecientes necesidades en esta materia.

La insuficiencia de recursos económicos y la falta de políticas adecuadas han sido entre otras las causas de esta situación.

Pese a lo anterior, nuestro país cuenta en la actualidad con obras de infraestructura que le han permitido sustentar un ritmo de crecimiento económico sostenido, que con todo y sus contradicciones, lo ubican entre los países emergentes del mundo subdesarrollado.

A) Distritos de Riego.

Sin que nuestro país haya sido generosamente dotado por la naturaleza en materia de agua y tomando en cuenta la importancia vital de este elemento como condición esencial de supervivencia, el Estado Mexicano a partir de los años 20 - y por mandato Constitucional, (fracción I, artículo 27 constitucional) ha venido diseñando y aplicando una política hidráulica acorde con las necesidades de desarrollo agrícola, industrial y para uso doméstico.

Los recursos hidráulicos con que cuenta México son, ríos, lagos, lagunas, mantos subterráneos y lluvias.

Debido a su especial distribución geográfica, nos encontramos con zonas como las del Sureste en que el agua abunda, hasta el exceso y zonas en donde su escasez llega a tornarse en ocasiones dramáticas como lo son las regiones de desérticas y semi-desérticas del Centro y Norte del territorio Nacional.

Así mismo la necesidad de una adecuada y racional administración y distribución de este recurso por parte del Estado, lo obligó a crear en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación y la Ley de Irrigación del mismo año, ratificando ésta, la ju

jurisdicción federal sobre los cursos hidráulicos y declarando que los proyectos de irrigación constituirían un servicio de interés público.

"La tarea técnica de construir instalaciones de riego estuvo siempre a cargo de la misma dependencia: la Comisión Nacional de Irrigación Transformada en Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1947.

La creciente expansión de la actual red de obras de infraestructura hidráulica con que cuenta actualmente nuestro país, corre paralela y está determinada a partir de los años veintes por decisiones de carácter político, que en las sucesivas etapas de nuestra historia reciente se tomaron atendiendo a los planes, programas y estrategias de desarrollo que ya hemos comentado.

Su instrumentación y ejecución de carácter técnico y administrativo impuso la necesidad de capacitar al personal para la ejecución de dichas tareas.

Sería redundante insistir en la gran importancia que tienen en los distritos de riego, no tan sólo las grandes presas de embalse como elementos de infraestructura que contribuyen a la transformación de regiones enteras, sino también la --

creación y mantenimiento de obras menores de infraestructura hidráulica, como represas, canales revestidos de alimentación y otras, que concurren al uso óptimo de un recurso que por su escasez no puede ni debe desperdiciarse.

Para efectos de su administración la Secretaría de Recursos Hidráulicos ha dividido el país en cinco zonas bajo la supervisión de la Dirección General de Distritos de Riego, siendo la más importante de estas la del noroeste.

La ubicación de los distritos de riego, en zonas o regiones que por su naturaleza hidrográfica y orográfica, hacen posible y rentables las cuantiosas inversiones del Estado en obras de gran magnitud, al elevar la capacidad potencial productiva de la región, ha propiciado el acaparamiento de tierras y de agua, que por la vía de la simulación y otros subterfugios aparentemente legales, ha beneficiado a pequeños grupos de agricultores que han desvirtuado la función social de la propiedad orientando su esfuerzo al cultivo intensivo de productos destinados a la exportación, que si bien es cierto que generan divisas, éstas son acaparadas por ellos, sacrificando las necesidades alimenticias de la población.

Fue con el propósito de enmendar estas prácticas viciadas, -

y de instrumentar en un sólo ordenamiento jurídico todas las disposiciones dispersas que sobre la materia existían hasta entonces, que el presidente Luis Echeverría envía al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley Federal de Aguas, que al ser aprobada, entró en vigor el 11 de Enero de 1972. (D.O.), dicho instrumento como Ley Reglamentaria de los párrafos - quinto y sexto en materia de aguas del artículo 27 Constitucional, viene a otorgar un marco jurídico de referencia al uso y aprovechamiento de nuestros recursos hidráulicos con un criterio equitativo, en beneficio de todos los usuarios del sistema (pequeños propietarios, ejidatarios, colonos y comuneros), y para incrementar los rendimientos agrícolas de la superficie bajo riego.

CAPITULO III. - LA PLANIFICACION URBANA

2. - LAS ZONAS URBANAS

CONCEPTO DE ZONA URBANA

El concepto es ambiguo; pero podemos decir que la zona urbana es la parte principal del asentamiento de la población ejidal o comunal, y que consecuente con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que comentaremos en capítulo por separado, será motivo de profundo estudio el comportamiento humano, tanto en el fundo legal como en la zona urbana para poder aplicar los nuevos sistemas distributivos en el asentamiento, siempre con el afán de cubrir el territorio nacional por un lado, y por el otro, facilitar la prestación de los servicios urbanos, dando ambos por resultado, el descongestionamiento de los grandes centros de población.

a) SU NATURALEZA

Su naturaleza jurídica es compleja, dentro de la zona de urbanización da tratos distintos al ejidatario y al no ejidatario como avecindado beneficiado:

Por ejemplo, el Artículo 27 Constitucional en su fracción XVII inciso "g" nos dice... "Las leyes locales organizarán el patrimo--

nio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen ninguno, y... "por otro lado el Artículo 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria indica: ... "Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo"... Aquí supuestamente no puede venderlo; pero en la fracción última del mismo artículo nos señala... "El ejidatario o avecindado a quien se le haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro".

Y en cambio al particular avecindado y comprador de un solar, al adquirir el pleno dominio, sí puede venderlo.

b) SUS CARACTERISTICAS

Se caracteriza porque es el lugar, como regla general, donde viven los que trabajan y hacen producir la tierra; también porque no hay ejido o comunidad que carezca de zona de asentamiento humano y és ta se dá por disposición de Ley desde el nacimiento de un ejido; o bien como lo dispone el Artículo 1o. del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, por: ... "resolución presidencial posterior que simplemente segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurfdi-

Nota: -El antecedente jurídico de éstas fracciones lo encontramos en la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 31 de diciembre de 1925.

co para destinarlo a ser el asiento de la población ejidal; esto último - procederá en aquellos expedientes cuyas resoluciones presidenciales - no ordenaban la constitución de la zona de urbanización".

DIFERENCIAS

Cronológicamente nacen en épocas distintas, el Fondo Legal se originó en 1532, al dar cumplimiento a la Ordenanza 88 y a la 89 de pobladores en 1573, (56) cédulas que prohibían otorgar mercedes a - españoles que colindaran con los repartimientos otorgados a los indios - y que éstas mercedes se hicieran sin perjuicio de las tierras de indios y posteriormente que no se dieran estancias de ganado cerca de las sementeras de los pueblos de indios, culminando con la Cédula del Marqués de Falces del 26 de mayo de 1567, ordenando en defensa de los naturales, - que no se hiciese merced alguna de estancia para ganado ni de tierras para labor que no estuvieren distantes 1000 varas las estancias y las 500 - varas de los cascos de los pueblos indígenas y quienes se establecieran - sin guardar dichas reglas perderían lo habido y que las mercedes que no tuvieran tal requisito fueran nulas.

En cambio al nacer en México Independiente el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del Ejército Trigarante; nos encontramos con que desaparecía casi la propiedad indígena comunal e individual; defectuo

(56) Fabila Manuel. - "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". - pág. 23. 1940. Imp. de la H.C. de Dip.

sa la distribución de la tierra, defectuosa la distribución de la población; el clero, los españoles y sus descendientes acaparando las tierras; se empeora este oscuro pasaje histórico, con la eterna alianza del Partido Conservador las tendencias imperialistas y el clero político, como podemos notar en la propia Constitución de 1824, se sigue apoyando al clero, mismo que no cultiva directamente sus tierras rústicas, no paga los impuestos debidos y excepcionalmente éstas propiedades llegan a movilizarse, son tres factores muy reprochables que frenaban la economía nacional, esto permitió una actitud irreconciliable entre el clero y el gobierno.

En orden cronológico se publicaron proyectos y normas agrarias del 25 de junio de 1822 hasta el 21 de noviembre de 1828, en esta última podemos decir que encontramos el antecedente histórico de la zona urbana, cuando el segundo Presidente Constitucional de México General Vicente Guerrero, expide el Reglamento de la Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824; señalando los requisitos para que las concesiones sobre terrenos colonizables se consideren valederas definitivamente y autorizando a los jefes políticos de los territorios, para que concedan los terrenos baldíos de sus respectivos territorios, a los empresarios, familias o personas particulares mexicanas o extranjeras, que los soliciten con el objeto de cultivarlos o habitarlos.

Posteriormente se va consolidando la idea en la Circular que expide la Secretaría de Justicia el 30 de julio de 1831, con fundamento en

el artículo 5o. de la Ley de Colonización del 6 de abril de 1830, que -- autoriza al Supremo Gobierno para hacer conducir a las colonias que -- establezca, el número de presidiarios que crea útiles y le ha parecido conveniente, antes de usar de dicha facultad, poner en conocimiento de los tribunales la necesidad que hay de población y manos laboriosas en las fronteras de Texas. Con este mismo carácter, el 23 de abril de -- 1833, mediante una resolución de la misma Secretaría de Justicia, se -- hace saber a cada reo destinado a la colonización de Texas, que se cos -- teará el viaje a sus familias si se resuelven a llamarlas. El 6 de mayo de 1833, se dicta ya en forma, el reglamento para el viaje y habilita -- ción de las familias de los presidiarios destinados a Texas, que que -- ran acompañarlos; a las familias se les costeará el viaje, se les man -- tendrá por un año hasta que recogieran la cosecha, se les darán tie -- rras y útiles de labor y un solar y una casa, dándoseles posibilidad a -- los presidiarios que hubieran cumplido sus condenas para quedarse vo -- luntariamente y ser considerados como nuevos colonos. Tanto en el pá -- rrafo anterior como en éste, nos hemos permitido subrayar el antece -- dente de la zona urbana.

Otra diferencia es que el Fundo Legal tiene carácter comu -- nal por pertenecer al núcleo de población; mientras que la zona urbana -- es propiedad individual en el caso del vecindado comprador que obtiene el pleno dominio; y el de patrimonio familiar en el ejidatario que lo ha -- recibido gratuitamente por sorteo.

Dentro de esta función habitacional, el fundo tenía 500 varas a los 4 vientos a partir de la iglesia del centro de la población posteriormente 600 varas a partir de la orilla del pueblo.

"...El Fundo Legal tiene importancia actual en los casos de restitución de ejidos, porque se toma como medida verdadera..." (57)

"...Por asentamiento humano se entenderá; la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando - dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que - la integran..." (58)

"La extensión de la zona de urbanización se determinará con forme a los requerimientos reales al momento en que se constituya y pre viendo en forma prudente su futuro crecimiento..." (59)

3. - LAS ZONAS URBANAS EN EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS

a) ORGANIZACION

Nuestra primera impresión, nos lleva a la idea gráfica de la

(57) Chávez P. de Velázquez Martha. - "Derecho Agrario en México" Ed. Porrúa, S.A. 1964. pág. 113.

(58) Ley General de Asentamientos Humanos. Ed. Porrúa, Artículo Segundo. pág. 10.

(59) Ley Federal de Reforma Agraria. Ed. Porrúa. S.A. Artículo 91. -- pág. 44.

zona de urbanización, dentro del ejido y que por disposición de ley no se entiende éste sin aquella.

La imagen de urbanismo se fija definitivamente en nuestra memoria, cuando la ley nos indica que al programar la creación de un ejido, deberá incorporarse la zona urbana y que ésta habrá de tener los espacios suficientes para: calles, escuelas, edificios públicos y los solares de sus habitantes, esto invariablemente representa un clásico urbanismo, no sólo por la intención científica y técnica de su trazo, sino por que nos lleva directamente al propósito urbano, que es el de facilitar la prestación de los servicios públicos como son: la instalación de energía eléctrica, abastecimiento de agua potable, vías de comunicación, alineación de sus calles, drenaje, banquetas, guarniciones, pavimento o empedrados; en esta tarea no se deja solo al hombre del campo, sino que intervienen por disposición del Artículo 94 de la Ley Federal de Reforma Agraria, distintas dependencias de gobierno, coordinándose la Federación con las entidades federativas, el municipio y el núcleo de población que se trate, se lleva a cabo esta obra que tiene además de un sentido organizativo, un alto valor humanístico.

En los múltiples problemas que los núcleos de población tienen, se ha venido practicando para su solución, un buen recurso que consiste en que para cubrir los costos de una obra, se paga en forma tripartita, o sea, que una parte la de la federación, otra el gobierno local y la tercera parte última, corresponde a los ejidos o comunidades, que la en-

tregan tomándola de sus fondos comunes y cuando no tienen recursos, - normalmente les aceptan su mano de obra en caso de aprobarles el proyecto, esto podría ser la solución al problema antes planteado.

En cuanto a la vivienda en particular, haré los siguientes comentarios a fin de fortalecer tareas futuras:

- a) En cuanto a convencer a grupos dispersos para que se re-
únan en un lugar, facilitando la organización urbanística, -
ya que a pesar de lo árido del lugar y las grandes distan-
cias donde se van a traer el agua, no es fácil hacerlos cam
biar de lugar en la misma región.

- b) Mucho más difícil resulta, el llevarlos a colonizar lugares
distantes, aún sabiendo que eso cambiaría radicalmente su
vida; esto pudimos constatarlo en el Valle del Mezquital, -
donde por mucho tiempo no ocuparon las viviendas constru
das para ellos, con todo y que se utilizaron las recomenda
ciones más aconsejables como: usar los materiales de cons
trucción de la región; que tuviera con relación a su vivien-
da anterior, una diferencia gradual la nueva construcción; -
para lograr su adaptación y aceptación, se procuró que pa-
garan una parte simbólica con relación al costo real y cuan
do su condición económica no se lo permitiera, por lo me-
nos cooperar con la mano de obra; pero pesa mucho en nues

tro pueblo el lugar donde se nace, el lugar donde están enterrados los seres queridos, el pequeño medio ambiente social en que se desenvuelven, todo ello hace difícil las citadas movilizaciones, aún para su mejora; debido a ello también, tienen que hacerse serios estudios previos a un proyecto de organización urbanística, para obtener resultados satisfactorios.

La indebida aplicación del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos en perjuicio de los adjudicatarios provisionales y el aprovechamiento de los lotes, al ser entregados por el comisariado, crea algunos problemas como la absoluta negligencia de la Delegación Agraria para cumplir con la vigilancia que le está encomendada.

Los intereses creados entre funcionarios de la Delegación, entre éstos y los comisarios, entre todos éstos y las autoridades estatales y municipales, hacen muchas veces tan difícil la complicidad que resulta casi imposible la aplicación del Reglamento.

Otro problema eminentemente socio-cultural, es el índice de preparación mínimo y muchas veces nulo de la familia campesina, lo que hace más difícil la solución de los problemas.

El problema económico también influye en las distintas soluciones en relación con el otorgamiento de solares urbanos porque permite el abuso.

Podríamos agregar otro de carácter psicológico, la inseguridad y la desconfianza entre unos y otros que también dificulta cualquier procedimiento.

Todo esto tiene lugar debido a que en la mayoría de los casos no se dictó ni tampoco se ha dictado la resolución presidencial que ordene y determine la adjudicación de lotes. - Siendo de por sí compleja e irregular, ésta se complica más si los mismos lotes no se adjudican legalmente a la morosidad de los funcionarios cuyo trámite tienen encomendado.

Confrontación de Algunos Aspectos Relacionados con las Zonas Urbanas Ejidales.

Ya decíamos sobre lo difícil de las relaciones entre autoridades y solicitantes de solar urbano a lo largo del camino, nos resulta tanto más difícil de solucionar, cuanto más conflictiva es la región de que se trate, ya que ésta característica se encuentra latente, en todo trámite administrativo y a lo largo y ancho de todo el país.

Hojeando algunos expedientes notamos que son pocos los que reúnen los requisitos exigidos para ser adjudicatarios, la mayoría cumple con uno o dos de los mismos, igualmente la mayoría no están pagados y si construidos o habitados este fenómeno es importante porque se presenta como problema de urbanización en la mayoría de los municipios.

Con la presencia de la Ley Federal de Reforma Agraria en lugar del Código y con el mismo Reglamento, no han desaparecido las viejas costumbres, los recursos amañados, la práctica muy arraigada de recorrer caminos conocidos en favor de particulares intereses; así pues nos limitamos a señalar algunos hechos y su repercusión, su posible valorización y modificaciones.

Las situaciones políticas dan lugar, propician y provocan supuestas garantías para crear derechos ejidales y dentro de las zonas de urbanización ejidal crean verdaderos problemas.

Con base en la ignorancia y otras limitaciones sociales de nuestra población rural, se tratan de enseñar las invasiones, los despojos etc.

La adquisición de lotes por el imperio del empuje demográfico; la necesidad primaria de vivienda; de estar cerca de los pueblos grandes y de sus vías de comunicación; próximos a las fuentes de trabajo; son todos aspectos que crean la problemática en lo que a la zona de urbanización se refiere, hemos notado que son éstos, los que van rompiendo la geografía del ejido.

c) AUTORIDADES QUE INTERVIENEN

Autoridades Agrarias. - Los son por orden del Art. 27 -- Constitucional a través del Art. 2o. de la Ley Federal de Reforma -- Agraria.

Nos dice también que todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos que la misma ley determine. El artículo 3o. señala que la Secretaría de Reforma Agraria a -- nombre del Ejecutivo Federal es la encargada de aplicarla, el titular -- será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Deseábamos hacer una transcripción comentada; pero creemos necesario por su importancia como apoyo de este trabajo, hacerlo con apego a la letra y por separado comentarla.

Artículo 4o. - Las Comisiones Agrarias Mixtas, se integrarán por un Presidente, un Secretario y tres vocales, y tendrán las atribuciones que se determinen en esta ley.

Artículo 5o. - El Presidente de la Comisión Agraria Mixta -- será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal.

NOTA: Son autoridad porque tienen la capacidad de DECIDIR de aplicar, de ejecutar y el poder de DECISION le da su mejor característica.

El primer vocal será nombrado por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el Segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, - será designado y substituído por el Presidente de la República, de una terna que presente la Liga de las Comunidades Agrarias y Sindicatos -- Campesinos de la entidad correspondiente.

El Secretario y los vocales de la Comisión Agraria Mixta, - con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. - El representante de los campesinos durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

Artículo 6o. - El Reglamento Interno de cada una de las Comisiones Agrarias Mixtas será expedido por el Gobernador de la entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Las Comisiones Agrarias Mixtas formularán sus presupuestos anuales de gastos para su eficiente funcionamiento, los cuales serán pagados por el Gobierno Federal y el local correspondiente conforme a los convenios que al efecto se celebren. La aportación del Gobierno Federal no será menor del cincuenta por ciento.

Artículo 7o. - En cada entidad federativa habrá por lo menos

una Delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. - Para el despacho de los asuntos que le están encomendados, su titular tendrá bajo sus órdenes a dos Subdelegados, uno de procedimientos y controversias agrarias y otro de organización y desarrollo agrario. - Además, la Delegación tendrá el personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo.

Los Delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y deberán llenar los mismos requisitos señalados para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. Los Subdelegados serán nombrados y removidos por el Secretario de la Reforma Agraria y deberán ser profesionistas titulados con experiencia en materia Agraria.

Atribuciones en materia agraria del Presidente de la República:

Artículo 8o. - El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de este artículo, la que ponga fin a un expediente:

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

- III. - De creación de nuevos centros de población;
- IV. - De la confirmación de la propiedad de bienes comunales;
- V. - De expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI. - De privación de derechos individuales de ejidatarios;
- VII. - De establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales; y
- VIII. - Los demás que señala esta ley.

ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES Y JEFE
DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 9o. - Son atribuciones de los Gobernadores de los Estados y del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

- I. - Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;
- II. - Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;
- III. - Proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de -

los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que se celebren con el Ejecutivo Federal.

- IV. - Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;
- V. - Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;
- VI. - Poner en conocimiento de la Secretaría de Reforma -- Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de esta ley; y
- VII. - Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos -- les señalen.

Atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria.

Artículo 10o. - El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

- I. - Acordar con el Presidente de la República los asuntos -- agrarios de su competencia.
- II. - Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.

- III. - Ejecutar la política que en materia agraria dicte el -
Presidente de la República.
- IV. - Representar al Presidente de la República en todo ac-
to que se relacione con la fijación, resolución, modifi-
cación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en
la ley salvo en casos expresamente reservados a otra -
autoridad.
- V. - Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura
y Ganadería (ahora "Y Recursos Hidráulicos") para
la realización de programas agrícolas nacionales y re-
gionales que se establezcan;
- VI. - Formular y realizar los planes de rehabilitación agrar-
ios;
- VII. - Proponer al Presidente de la República, la resolución -
de los expedientes de restitución dotación, ampliación
de tierras y aguas, creación de nuevos centros de po-
blación y todos aquellos que la ley reserva a su compe-
tencia.
- VIII. - Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o -
aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos pue-
den legalmente celebrar los núcleos de población con --
terceras personas, o entre sí;
- IX. - Dictar las normas para organizar y promover la produc

ción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y conforme a lo dispuesto en el artículo 11; y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos; (ahora es la misma);

- X. - Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.
- XI. - Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;
- XII. - Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal;
- XIII. - Resolver los conflictos que se suscitan en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad;
- XIV. - Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley;
- XV. - Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes así como -

los destinados a deslindes;

XVI. - Formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen créditos a ejidos y comunidades;

XVII. - Informar al Presidente de la República, en los casos - en que procedan, las consignaciones de que se trata el artículo 459;

XVIII. - Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias;

XIX. - Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría, de acuerdo con las leyes de la materia; y

XX. - Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen. (60)

ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

Artículo 11. - Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:

I. - Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos cen-

(60) Ley Federal de Reforma Agraria. Págs. 8 a 11.

tros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;

- II. - Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condiciones ecológicas, sean más apropiados y remunerativos en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria;
- III. - Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país;
- IV. - Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas intensivos de explotación agropecuaria que sean más idóneos, relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población.
- V. - Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas;

- VI. - Sostener una política sobre conservación de suelos, - bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cu ya aplicación se haya dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, a efecto de estable cer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación - y enriquecimiento de estos recursos.
- VII. - Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias, - teniendo en cuenta todas sus particularidades; y
- VIII. - Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le - señalen. (61)

Atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas.

Artículo 12. - Son atribuciones de las Comisiones Agrarias -

Mixtas;

- I. - Substanciar los expedientes de restitución, dotación y am pliación de tierras, bosques y aguas;
- II. - Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y - ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser re

(61) Ley Federal de Reforma Agraria. Págs. 12 y 13.

- sueltos por mandamientos del Ejecutivo local;
- III. - Oplnar sobre la creaci3n de nuevos centros de poblaci3n y acerca de la expropiaci3n de tierras, bosques y aguas ejidales, as3 como en los expedientes de inafectabilidad;
- IV. - Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los t3rminos de esta ley, e intervenir en las dem3s cuyo conocimiento les est3 atribuido; y
- V. - Las dem3s que esta ley y otras leyes y reglamentos les se3alen. (62)

ATRIBUCION DE LOS DELEGADOS AGRARIOS

Art3culo 13. - Son atribuciones de los Delegados Agrarios:

- I. - Representar en el territorio de su jurisdicci3n a la Secretar3a de la Reforma Agraria en los asuntos de la competencia de 3sta;
- II. - Tratar con el Ejecutivo local los problemas agrarios de la competencia de 3ste;
- III. - Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y -

a las disposiciones agrarias vigentes;

- IV. - Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de - las irregularidades en que incurran los miembros de - las Comisiones Agrarias Mixtas;
- V. - Velar, bajo su estricta responsabilidad, por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales;
- VI. - Intervenir en la elección, renovación y sustitución de - autoridades ejidales y comunales, en los términos de - esta ley;
- VII. - Intervenir en los términos de esta ley, en las controver - sias que se susciten en los ejidos y comunidades;
- VIII. - Supervisar al personal técnico y administrativo que la - Secretaría de la Reforma Agraria comisione para la re - solución de problemas especiales o extraordinarios, den - tro de la jurisdicción de la Delegación;
- IX. - Organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la Delegación; y
- X. - Informar periódica y regularmente a la Secretaría de la - Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramiten en - la Delegación y de todos aquellos que impliquen un cam - - bio o modificación de los derechos ejidales o comunales - y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta - explotación de los bienes, que ocurran en su circunscrip -

ción. El Delegado es personalmente responsable de la veracidad de los informes que remita a la Secretaría de la Reforma Agraria.

B. - En materia de organización y desarrollo agrarios:

- I. - Realizar en su jurisdicción, los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional, o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones.
- II. - Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia;
- III. - Autorizar el Reglamento Interior de los Ejidos y comunidades de su jurisdicción;
- IV. - Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (Ahora Agricultura y Recursos Hidráulicos), a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros-

de población ejidal y colonias; y

V. - Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Artículo 14. - El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma -- Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá el Subsecretario suplir al titular de la Secretaría en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, - en el orden establecido en el Reglamento Interior. (63)

Artículo 15. - El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo, quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

NOTA: Tiene rango Constitucional porque nace del inciso b de la fracción XI del 27 Constitucional y es órgano dictaminador y de asesoría - del Presidente de la República con base en los artículos 14 y 16 - de la Ley Federal de Reforma Agraria.

(63) Ley Federal de Reforma Agraria. Pág. 16.

- I. - Ser de reconocida honorabilidad, titulados en la profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.
- II. - No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y
- III. - No desempeñar cargo alguno de elección popular.

AUTORIDADES INTERNAS DEL EJIDO

En la Ley Federal de Reforma Agraria encontramos la fundamentación de las autoridades internas del ejido y su organización:

"Artículo 22. - Son autoridades internas del ejido y de las Comunidades que posean tierras:

- I. - Las Asambleas Generales;
- II. - Los comisariados ejidales y de bienes comunales;
- III. - Los Consejos de Vigilancia.

Artículo 23. - Los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica; la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integra con todos los ejidatarios o comuneros en góse de sus derechos. - -
Quienes se encuentran suspendidos o sujetos a juicio privativo de sus -

derechos no podrá formar parte de la misma. _____

Artículo 27. - Habrá tres clases de Asambleas Generales - de ejidatarios: Ordinarias Mensuales, Extraordinarias y de Balance y Programación.

Artículo 44. - Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años.

Artículo 46. - En los núcleos de población que posean bienes comunales funcionarán comisariados, consejos de vigilancia y asambleas generales de acuerdo con las normas establecidas para las autoridades - ejidales de igual designación y les serán aplicables todas las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 48. - Son facultades y obligaciones de los comisariados, que en todo caso deben ejercer en forma conjunta sus integrantes:

I. - Representar al núcleo de población ejidal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general;

Artículo 34. - Las votaciones en las asambleas generales de balance y programación y en las extraordinarias serán nominales, y los acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo los casos de excepción que esta ley establece. En las asambleas ordinarias mensuales, la votación será económica, a menos que la propia asamblea acuerde que sea nominal. En caso de empate decidirá el voto del presidente del comisa-

riado ejidal.

Dejamos con toda intención este artículo al último, porque deseamos hacerle un comentario a la parte final que nos dice... "en — caso de empate decidirá el voto del presidente del comisariado ejidal... " A nuestro modesto criterio contraviene lo dispuesto en el artículo 23 cuando manifiesta "... la asamblea general es la máxima autoridad-interna..." (64)

INTERVENCION DE AUTORIDADES EN GENERAL

El párrafo último del artículo segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria señala "... Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta ley determine. "

Independientemente de la Secretaría de la Reforma Agraria que es la titular por parte del Ejecutivo Federal para el manejo de todas las políticas relativas al campo mexicano, está también la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos que se encarga entre otras — funciones: de la aplicación de sistemas de explotación agropecuaria; organización del trabajo en el campo; prácticas de cultivo; ciclos de siembra y distribución equitativa de las aguas de riego y demás.

CORETT. Comisión, antes Comité para la Regularización -

(64) Ley Federal de Reforma Agraria. Entre las págs. 20 y 23.

de la Tenencia de la Tierra, organismo del que ya hablamos por separado.

El Banco Nacional de Crédito Rural, cuya importancia ya -- comentamos al decir que por primera vez y en forma acertada, se unificaba la banca que refaccionaba al hombre de campo.

Los bancos regionales de crédito rural, como sucursales -- del anteriormente citado.

Los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tienen su ámbito de competencia de acuerdo con la ley; las autoridades locales y las municipales también tienen claramente determinada su tarea.

El Artículo 355 de la Ley Federal de Reforma Agraria expone: - "Siempre que la Secretaría de la Reforma Agraria, al revisar un expediente relativo a la tramitación del mismo, encuentre que se han cometido irregularidades que puedan entrañar la comisión de un delito, -- consignará el caso al Ministerio Público Federal de la entidad federativa correspondiente.

Así mismo, el Artículo 468 de la Ley Federal de Reforma Agraria nos indica: - "En los casos de la fracción IV del artículo 41, -- (malversar fondos), hecha la remoción, el empleado o funcionario que haya intervenido en la asamblea enviará inmediatamente un ejemplar del acta y documentación respectiva al Ministerio Público que corresponda, -

dando cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria".

Con relación a éste tema, el maestro González Bustamante nos señala: "El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al estado y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público; de conformidad con el pacto federal, todos los estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público; como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; la policía judicial tiene a su cargo la investigación, y la búsqueda de pruebas, y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la policía judicial constituye una función, cualquiera autoridad administrativa facultada por ley, puede investigar los delitos, pero que esté bajo la autoridad y mando inmediato de ésta, pierden su carácter de policía judicial, porque no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones secundarias; los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o como querrelantes. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales promueva acción penal correspondiente." (65)

(65) González, Bustamante J. J. Principios de Derecho Procesal P. Mexicano, Editorial Porrúa. México, Pág. 53. 1964.

Las atribuciones del Ministerio Público Federal relacionadas con nuestro tema serán las que señalaremos, porque ya decíamos que no existe una justicia agraria penal propia y adecuada a las necesidades del campo:

Perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la policía judicial federal, practicando las averiguaciones previas necesarias; ejercitar ante los tribunales de acción penal, por delitos de orden federal; y promover lo necesario para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; debiendo entender por delitos federales los -- que marca el Artículo 41 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

- a) Los previstos en las leyes federales;
- b) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;
- c) Los cometidos por un empleado o funcionario federal en -- ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- d) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el - ejercicio de alguna función o facultad reservada a la Fede ración.

OTRAS AUTORIDADES

Aquí encuadra nuevamente la parte última del artículo segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria "... todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos en que esta

ley determine. "

Es posible que también aquí quede comprendida, la Liga de Comunidades Agrarias, si tomamos en cuenta lo dispuesto por el párrafo segundo del Artículo quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria: - "... el primer Vocal será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y Segundo Vocal lo serán por el Ejecutivo local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, - será designado y substituído por el Presidente de la República, de la terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente. "

CAPITULO IV. - LA PLANIFICACION DE LA VIVIENDA EN EL MEDIO RURAL

1. - El solar urbano del fundo legal

Quedando en claro que el fundo legal puede encontrarse dentro o fuera de las tierras ejidales o de común repartimiento, dados los hechos históricos y las circunstancias legales existentes, tenemos a un solar urbano como: " la fracción del fundo legal cuyas características - se encuentran determinadas o son fácilmente determinables, prescriptible, embargable, transmisible y que por lo tanto se encuentra dentro -- del comercio. " (Opinión personal)

2. - Características de este solar

El término empleado a nuestro modo de ver contiene características generales y especiales, siendo las primeras las citadas en la definición proporcionada, es decir, prescriptible, embargable, transmisible y que se encuentra dentro del comercio; las segundas, entre otras tenemos: la ubicación, tamaño, la forma, linderos y colindancias, etc.

Al no referirnos a un solar en particular, daremos únicamente las características aplicables a los comunes en que se encuentre fraccionado el fundo legal de los pueblos, que sabemos fué destinado a servir de asiento a la población, dividido en manzanas y lotes con calles, banquetas, luz eléctrica, cementerio, rastro, escuelas, cabildo, locales -- locales para atender los servicios públicos: Siendo en la actualidad los -

centros de población arraigados por generaciones en un lugar determinado. (66)

Prescriptibilidad. - La prescripción es una institución regulada por nuestro Código Civil que la define en su artículo 1135 como: El medio de adquirir bienes o liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. El precepto siguiente nos aclara que la adquisición de bienes en virtud de la posesión se llama prescripción positiva; el 1137 dispone, que solo pueden prescribirse los bienes . . . que están dentro del comercio, salvo las excepciones establecidas por la ley.

Respecto de los inmuebles como lo es el solar que estudiamos, previene; La posesión necesaria para prescribir debe ser:

- I. - En concepto de propietario;
- II. - Pacífica;
- III. - Continua; y
- IV. - Pública

El primero de los requisitos exigidos es que la persona que pretenda adquirir ese solar, tenga el animus domini, es decir, la intención de apropiarse o apoderarse de la cosa.

El segundo. - Que esa posesión sea no discutida por otra u -

(66) Lic. RAUL LEMUS GARCIA. Artículo citado del periódico El Día.

otras personas que pretendan tener mejor derecho, durante el lapso para prescribir de buena fé.

La fracción siguiente, establece que deberá ser continúa, - es decir ininterrumpida, durante cinco años para que opere de buena fé y diez si no lo es; requiriendo además el ejercicio de la acción de prescripción y de una sentencia que la declare procedente, y

La cuarta, referida al conocimiento que autoridades y particulares tengan o puedan tener respecto de la persona que habite en el lote de que se trate.

Embargable. - El embargo lo concebimos como un gravamen que se impone a los inmuebles, limitando los derechos de propiedad de su titular. Puede originarse por varias circunstancias y es un medio para garantizar prestaciones debidas.

Transmisible. - Esta característica implica la facultad de disponer del solar; en otras palabras, se requiere que la persona física o moral tenga a su nombre el título que lo acredite como propietario de esa fracción de terreno.

En las poblaciones y aún en la periferia de la Ciudad de México, se transmite de padres a hijos por generaciones y sólo en caso de extrema urgencia o necesidad lo venden a un tercero. La transmisión del predio es en cuanto a su posesión porque continúa inscrito en la mayo-
fa

de las ocasiones a nombre del abuelo o bis-abuelo, las causas entre - - otras pueden ser: la falta de recursos económicos, la tradición familiar, porque se considere que de esta forma la familia continua unida, etc.

El hecho de que este solar se encuentre dentro del comercio pone de manifiesto su negociabilidad para ser base de múltiples transacciones civiles o comerciales que dejan ingresos económicos a quien lo - posee.

El aspecto particular del solar nos remite a las características peculiares que le son propias, por lo que no entraremos a su estudio.

3. - Forma de adquirirlo.

Adquirir significa hacer propio un derecho o una cosa que no nos pertenece de acuerdo a las normas relativas del derecho de propiedad; pudiera ser por ocupación, que es la aprehensión de la cosa que no tiene dueño o cuyo dueño se ignora. Planiol y Ripert la estiman como un modo de adquirir las cosas que no pertenecen a nadie mediante la toma - de posesión realizada con intención de hacerse propietario de ellos. La - accesión y la prescripción positiva, la venta, donación, sucesión mortis causa, cesión de derecho, permuta, etc. (67)

Como lo hemos visto, la forma común de transmitir la propie-

(67) RAFAEL DE PINA. - Derecho Civil Mexicano, Vol. II, séptima edición, Editorial Porrúa, S. A. Méx. 1977, Págs. 89-90.

dad es generalmente por contrato y de los más conocidos y usuales es la compraventa, a la que nos referimos basándonos en la ley; nuestro Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 2248 dispone: habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transmitir la propiedad de una cosa o de un derecho y el otro a su vez se obliga a pagar por ello un precio cierto y en dinero; el 2317 previene que deberá constar - por escrito, pudiendo ser privado o ante notario público, dependiendo - de su valor.

4. - Régimen de propiedad.

Desde un punto de vista particular nos referimos a el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental que sienta las bases de la propiedad de tierras y aguas.

El párrafo primero del artículo citado establece: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La palabra nación en el artículo 27 Constitucional, debe tomarse como sinónimo de Estado, porque sólo a este que es sujeto de derecho puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas a que alude su -- primer párrafo y si se dice Nación, es sólo prolongando un viejo error - o ficción de nuestra literatura jurídica. (68)

(68) El Sistema Agrario Constitucionalista. - LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, 4a. Ed., Edit. Porrúa, S. A. Méx. 1975, pág. 7.

Creemos que el dominio transferido a los particulares es - una ficción, porque introduce modalidades en aras de un interés social y general, a que nos referimos oportunamente.

Acostumbrados a considerar la propiedad con los atributos que el Derecho Romano le dió e influenciado fuertemente nuestro derecho común, ahora nos encontramos con esa corriente del pensamiento - socialista que transforma nuestro derecho y faculta al " dueño " para - disponer del terreno de que se trate, desde luego, con las limitaciones que ella misma establece.

Actualmente el Estado se reserva el revocar ese derecho - conferido, mediante, no previa, la indemnización que al efecto deberá - hacer para reparar el daño ocasionado, fundándose en una utilidad p^ublica fuertemente discutida por escritores y comentaristas de nuestra legislación.

El doctor Mendieta y Núñez, refiriéndose a la cuestión planteada manifiesta. Nuestro Artículo 27 Constitucional sólo usa el término " utilidad p^ublica ", pero es indudable que en el se comprenden los - conceptos de utilidad social y nacional, pues sin ellos no puede comprenderse en toda su amplitud y significación. En el caso de dotación de tierras a los pueblos que las necesiten o no las tengan en extensión suficiente para atender a su subsistencia, la expropiación que lleva a cabo el Estado para llenar las necesidades de una clase social, la campesina, no - tiene por objeto una obra de utilidad p^ublica ni siquiera se destinan las -

tierras a un uso general. No pasan a ser tampoco propiedad del Estado, porque se entregan a ejidatarios; la utilidad en este caso es social, por cuanto la expropiación va a beneficiar a una clase de la sociedad, y es de utilidad pública por cuanto al país se beneficia con un mejor repartimiento que sirve para cimentar la paz interior del país. (69)

De entre los escritores civilistas Rafael de Pina, citando a Castan y Valverde, nos aclara la diferencia entre los términos PROPIEDAD Y DOMINIO. A juicio del primero de los citados no hay diferencia de extensión o contenido, sino simplemente de punto de vista: Afirma -- que la propiedad es un concepto económico jurídico, mientras que el dominio es técnico jurídico. Dando por sentado que la palabra dominio tiene un sentido predominantemente subjetivo, puesto que indica la potestad que sobre la cosa corresponde al titular, y que la palabra propiedad lo tiene básicamente objetivo, acentada la relación de pertenencia de la cosa a la persona.

Valverde Valverde Calixto opina. Que sería preferible aceptar la palabra dominio que la de propiedad, puesto que no puede tener -- otra significación que la jurídica a diferencia de la propiedad que puede ser tomada en diferentes aspectos.

De Rouggiero Roberto por su parte nos dice: La propiedad no

(69) El Sistema Agrario Constitucionalista. Ob. Cit. Pág. 110 y 111.

es una suma de facultades, sino la unidad de poderes conferidos al titular; no es una serie de facultades determinadas a priori, sino un señoría general del que forman parte todos los poderes imaginables y no son -- otra cosa que manifestaciones de su plenitud, que no es posible enumerarlas, porque no es posible enunciar lo que el propietario puede hacer, sino sólo lo que no puede hacer, ya que el límite le venga impuesto por las normas jurídicas, ya se derive de la concurrencia de un derecho aje no. (70)

La deducción que podamos hacer para finalizar este punto es, que el solar urbano cuyo régimen de propiedad es privado y regulado por las normas del fuero común, tiene las mismas limitaciones que los de su especie. Y de acuerdo con el artículo de la ley sustantiva civil para el -- Distrito Federal, el goce y disfrute del derecho de propiedad se encuentra sujeto a las limitaciones y modalidades que fijan las leyes, que como se ha visto, es facultad del Estado imponerlas.

5. - Registro de los solares.

El maestro Colin Sánchez, tratadista del Registro Público de la Propiedad y de Comercio afirma: La palabra registro significa anotación o inscripción que se realiza sobre alguna cosa; también con ello se alude al libro o libros en que se llevan las anotaciones, y en última instancia donde se efectúan y guardan las anotaciones o asientos. (71)

(70) RAFAEL DE PINA. - Derecho Civil Mexicano, Ob. Cit., Págs. 64-65.

(71) GUILLERMO COLIN SANCHEZ. - Procedimiento Registral de la Propiedad. Edit. Porrúa, S. A. Méx. 1972. Primera Edición, pág. 13.

Nuestro Código Civil para esta entidad federativa en su artículo 3002, indica que son objeto de inscripción en el Registro Público, entre otros muchos, la adjudicación por herencia; por remate; las agrupaciones de predios; compraventa de inmuebles; la cesión de derechos; -compraventa con reserva de dominio; fraccionamiento; informaciones de dominio y posesorias; inmatriculaciones; modificaciones al régimen de propiedad; permuta de bienes inmuebles; la prescripción adquisitiva; lotificación y relotificación de inmuebles; títulos de adjudicación de inmuebles. (72) Para lo cual el Estado creó una oficina denominada Registro Público de la Propiedad, dependiente del poder Ejecutivo Federal, cuyo objeto es dar publicidad a los actos jurídicos regulados por el derecho civil, otorgar seguridad y defensas a los intereses legítimos de orden --privado que el tráfico jurídico de los inmuebles demanda; permite dar --cuenta del estado que guarda la propiedad y otros derechos reales, creado por disposición del Código Civil de 1870.

Luis Carral y de Teresa nos dice, que la finalidad del Registro Público de la Propiedad y de Comercio es robustecer la seguridad jurídica en el tráfico de los inmuebles, y la inscripción de los mismos, -dar publicidad a los actos que se registran, a quienes lo solicitan. (73)

Dada cuenta de que el lote a que nos referimos es propiedad privada, regulándose y transmitiéndose conforme a las normas del dere

(72) GUILLERMO COLIN SANCHEZ. - Idem. Pág. 73

(73) LUIS CARRAL Y DE TERESA. - Derecho Notarial y Registral. Tercera Edición. Edit. Porrúa, Méx. 1976. Pág. 219.

cho civil, su lugar de registro lo serán las oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio que corresponda al lugar de su ubicación.

B) LOS EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS

Nuestro objetivo al pensar en formular este modesto trabajo lo concretizamos esencialmente con el desarrollo del presente inciso, - dada nuestra intención de conocer a ciencia cierta el estudio del solar - urbano, puesto que dudábamos si participaba de la misma naturaleza de las tierras de las cuales es segregado originalmente o si tiene otra distinta.

Por los antecedentes obtenidos y plasmados en páginas anteriores, afirmamos que esta fracción de tierra atraviesa por una etapa - de trance, que se inicia desde el momento en que se da posesión de un lote a ejidatarios o comuneros y avecindados, culminando con la entrega del título de propiedad correspondiente; en el inter existente, los solares en que se divide la zona urbana " pertenecen todavía al ejido ", y al momento en que se les entrega el documento que ampara la propiedad, pasa a regirse por las normas del derecho común.

Respecto del cambio de naturaleza jurídica que sufre la zona de urbanización, abarcando los solares que la constituyen, el Lic. Raúl-Lemus García, argumenta: Su naturaleza jurídica sufre un cambio a través de un acto jurídico administrativo ordenado por el Ejecutivo Federal, para destinarlos a constituir solares urbanos para la construcción de ca-

sas de los miembros del ejido principalmente. (74)

Tan importante como ésta aseveración nos parece la afirmación que hace Antonio de Ibarrola, quien al tratar el tema puntualiza: - importantísimo es fijar el momento en que una zona de urbanización deja de tener relación con su ejido. (75)

Esta observación que desafortunadamente no la esclarece ha quedado sin determinar y nuestra opinión al respecto es que deja de tener relación con el ejido, una vez que haya transcurrido como mínimo - el plazo legal de cuatro años, contados desde el momento en que se constituya y de posesión a los ejidatarios de su lote, y hasta el en que sean - entregados los títulos de propiedad de los predios comprendidos dentro de esa superficie, quedando a cargo de las autoridades locales la prestación de servicios y el cobro de los impuestos correspondientes.

1. - Características del Solar

Quando nos referimos al predio del fundo legal señalamos -- dos clases: Las generales y las especiales, procediendo al análisis de - las primeras que consideramos primordiales por las razones aducidas; - en la especie, veremos el mismo caso citando otras particularidades, - profundizando en los puntos siguientes de éste capítulo.

(74) Periódico El Día, publicación de fecha 21 de marzo de 1980. Pág. 4

(75) ANTONIO DE IBARROLA. Derecho Agrario. El Campo, base de la Patria. Edit. Porrúa, Méx. 1975. 1a. Edición, Pág. 364.

Las comunes para los solares presentan modalidades puesto que al fraccionarse la zona destinada para dar a ejidatarios y comuneros principalmente una fracción de tierra, para que construyan en ésta su hogar, solamente podrán ostentar la posesión, en virtud de que la propiedad está sujeta a que se cumpla con los requisitos que la propia ley señala en el capítulo que dedica a la " zona de urbanización ", Caso diferente resulta cuando ya se cumplió con los mismos y la Secretaría de la Reforma Agraria ha expedido los títulos que amparan la propiedad.

En la primera de esas situaciones, los lotes serán imprescriptibles, intransmisibles (entre particulares ejidatarios o comuneros), no estarán sujetos a gravamen alguno y tampoco se encuentran dentro del libre comercio.

En cuanto a la prescripción positiva consideramos que no procede, porque la ley agraria determina en su artículo 100 que sólo cuando se cumpla con los requisitos fijados, por resolución presidencial se expedirán los correspondientes títulos de propiedad (vedando la posibilidad de que la autoridad judicial dicte sentencia que reconozca legítimamente la propiedad); la intransmisibilidad del lote se deduce del numeral 94 -- que impone a los ejidatarios la obligación de ocupar el solar y construir en él, señalando el 98 como sanción, la pérdida de los derechos del poseedor por abandonarlo. Fija al vecindado el término de un año y dos para el ejidatario; no es gravable mientras el beneficiario carezca de certificado que ampare su propiedad, es decir, sin que haya dejado de

participar en definitiva de la naturaleza propia del ejido, continuará participando de ella y si éstas no están sujetas a embargo o gravamen alguno, por consiguiente los solares tampoco; no se encuentran dentro del libre comercio aunque algunos de ellos son vendidos a no ejidatarios, - pero esas ventas deberán ser efectuadas cumpliendo éstos requisitos:

1. - Que la compraventa la celebre el núcleo de población.
2. - Que la apruebe la asamblea general de ejidatarios.
3. - Que también la apruebe la Secretaría de la Reforma ---

Agraria.

4. - Que contruya casa sobre ese predio y la habite durante cuatro años como mínimo.

5. - Que se pague el precio señalado, dentro de los cinco -- años siguientes a la fecha en que se le dió posesión del solar.

Del primero hacemos la aclaración que se refiere sólo a los que se realizan a personas ajenas al ejido; el segundo con frecuencia es infringido por el comisariado ejidal quien en las constancias de posesión que entrega al comprador, asienta lo que a sus intereses personales con venga; los tres restantes se han dejado al cuidado y satisfacción de las - autoridades agrarias, especialmente, de la Secretaría.

Con lo expuesto no estamos negando que se encuentre dentro del comercio, porque se encuentra dentro de éste, pero con las modalidades y requisitos que estamos indicando. Rafael de Pina basándose en el

Código Civil para el Distrito Federal, afirma: Para que las cosas puedan ser objeto de apropiación se requiere que no estén excluidas del comercio, pudiendo estarlo bien por su naturaleza, bien por disposición de la ley.

Como ya se ha dicho, 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. (76)

2. - Forma de adquirirlo

Ya vimos las diferentes formas de obtener un predio en el — fundo legal y enunciamos las causas mediante las cuales se puede adquirir; por lo que respecta a los solares de la zona urbana, la Ley Federal de Reforma Agraria señala las siguientes:

- a). - Los ejidatarios lo reciben a título gratuito por adjudicación, y
- b). - Los avocindados por compraventa al núcleo de población.

Modalidades de éstas lo son la sucesión legítima y la testamentaria, previstas en los artículos 81 y 82 de la ley de la materia.

Comentando de manera sucinta esta cuestión, podemos agreg

gar que a nuestro juicio los derechos adquiridos no se pierden, pero será necesario acreditar la existencia de ese derecho porque se sustituye en sus derechos al ex tenedor de esa fracción de tierra; si bien es cierto que el ejidatario por el solo hecho de serlo tiene derecho a recibir - gratuitamente un lote de estos, no es menos cierto que cuando se le entrega, es considerado como simple poseedor y que al momento de recibir su título de propiedad, satisfechos los requisitos a que más adelante haremos mención, queda en calidad de patrimonio de familia.

3. - Clasificación que hacemos en atención a quien lo detenta.

En este caso nos referiremos a la posesión que se dá a ejidatarios y no ejidatarios respecto de un solar, en la zona urbana, donde para unos el derecho nace desde el momento en que es segregada del ejido o bienes comunales y para los otros (avecindados y no ejidatarios), desde el momento en que manifiestan su voluntad de adquirir un solar - ante las autoridades internas del ejido o comunidad, obtienen la posesión y su respectiva constancia que les da derecho a solar.

a) Solar de ejidos y comunidades agrarias. Conceptuamos como tales a todos aquellos que no se han repartido entre ejidatarios con derecho o vendido a extraños al núcleo de población y que además están previendo el futuro crecimiento de la población.

Estos predios pueden darse en arrendamiento por contrato, - que deberá ser aprobado por la asamblea general de ejidatarios y la Se--

cretaría de la Reforma Agraria, quien vigilará su debido cumplimiento.

b). - Solar de ejidatarios y comuneros. Son aquellos lotes - que se entregan a los miembros del núcleo de población con derecho, - gratuitamente (artículo 93 L. F. R. A.) por sorteo, cuya extensión se - determinará atendiendo a las características, usos, costumbres de la - región y que en ningún caso excederá de 2500 metros cuadrados; cada - ejidatario sólo tendrá derecho a un solar, el cual deberá ocupar y cons - truir en el por lo menos durante el término que la ley le señala so pena - de que si lo pierde no tendrá derecho a otro.

c). - Solar de no ejidatarios. Es la fracción de la zona de ur - banización que se vende a los vecinos del núcleo de población ejidal o de - bienes comunales, pudiendo ser personas extrañas, entendiéndose por - tal las que provengan de otra región y sean desconocidas, pero deberán - satisfacer requisitos tales como:

- 1o. - Ser mexicano, y
- 2o. - Dedicarse a ocupación útil a la comunidad.

A estos también se les impone la obligación de contribuir -- para la realización de obras de beneficio social en el lugar.

Consideramos requisito implícito en la ley, el deseo de ave - cindarse, manifestación de voluntad expresa que emite toda persona an - te las autoridades internas del ejido, para ser tomado en cuenta al mo -

mento de la repartición.

4. - Finalidad de estos solares

Son antecedentes al respecto la información que el Lic. Lemus García nos proporciona al comentar de la legislación agraria que creó el patrimonio parcelario ejidal, el cual comprende la zona de urbanización como patrimonio de familia con el carácter de inalienable e inembargable, sustituida por la Ley del patrimonio Ejidal de 25 de agosto de 1927 y contenida en el Código Agrario de 1934. La desviación de esta orientación que consideraba a los bienes ejidales incluyendo al solar urbano como patrimonio de familia con sus clásicas características de ser inalienable, imprescriptible e inembargable se dio en el Código Agrario de 1942 otorgando la propiedad del solar al ejidatario o comprador con pleno dominio sobre este. (77)

Alcerreca, comentando el artículo 175 del último Código Agrario nos dice: " se precisó entonces que era indispensable dedicar parte de los bienes ejidales a la creación de zona urbana, en forma que los terrenos que la constituyeran no participaran de la inalienabilidad e intransmisibilidad que son propias de estos recursos, sino que en su oportunidad se pudieran adjudicar en propiedad plena a los ejidatarios bajo la forma de lotes urbanos, para que pudieran construir en ellos y -

(77) Lic. LEMUS GARCIA. Ley Federal de Reforma Agraria, 3a. edición, Edit. LIMSA, Méx, D.F. 1974, Págs. 144 - 145.

llegado el caso poder enajenarlo, siendo propietarios del suelo en que se asienta" (78)

Como la creación de la zona urbana no tiene por objeto el lucro ya que a los ejidatarios se entrega el solar gratuitamente, los avales de los que se destinan a los no ejidatarios por lo general son bajos y sin exhibición previa alguna les son entregados, resolviendo el problema de vivienda de gran cantidad de ellos.

Antonio de Ibarrola por su parte señala como finalidad de los solares la de facilitar la construcción de sus hogares a los ejidatarios. (79)

Nosotros creemos que la intención del legislador al proporcionar al ejidatario un solar a título gratuito fué, la de estimularlo para arraigarlo a las tierras de labor, haciéndolo sentir que algo de éstas le pertenece, por lo que en nuestro concepto, es otorgar al campesino un patrimonio para él y para su familia, del cual no puede disponer de acuerdo a su necesidades y con libertad; del comprado por avecindados, señalamos, el dar acomodo a personas que carecen de una fracción de tierra a bajo costo y puedan radicar en esos lugares, formando a la vez un patrimonio propio.

(78) LUIS G. ALCERRECA. Idem, Págs. 270 y 271.

(79) ANTONIO DE IBARROLA. Derecho Agrario. Idem. Ob. Cit. Pág. 364.

5. - Como opera el pleno dominio

Para nosotros DOMINIO PLENO significa propiedad, que -- desde un punto de vista económico social, "la propiedad es la estabilidad o consolidación de la posesión exclusiva de los bienes, es el poder jurídico que se ejerce sobre una cosa. "Este dominio se afirma como derecho subjetivo privado en un conjunto de poderes de goce, de disfrute, de disposición, de uso, etc. es decir, con una plenitud de poderes - pero con las limitaciones que la legislación y el interés público dicten". (80)

La misma interpretación es aplicable a la realidad histórica de nuestra tierra, al considerarla como función social, porque las - limitaciones impuestas deberán redundar en beneficio del interés público y particularmente del social de la comunidad.

Tema que ha suscitado opiniones encontradas ha sido la desafectación hecha al solar, para adjudicarlo en propiedad plena a ejidatarios y comuneros beneficiados; hay quienes consideran que el solar de estos debe seguir considerándose patrimonio de la familia campesina, - restringiendo su libre disposición en beneficio de esas familias; opiniones en contra, como la de Alcerreca, quien considera conveniente la -- modificación hecha a la ley, otorgando al campesino la disposición libre del solar que en la zona urbana le fué adjudicado. Nuestra opinión al res

(80) MESSINEO FRANCESCO. Manual de Derecho Civil y Comercial, -- Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1954, Tom. III, Pág. 247.

pecto la exteriorizamos solidaria con la del comentarista del Código de 1942, por las razones que en el punto correspondiente daremos.

El artículo 96 de la Ley Federal de Reforma Agraria es claro y contundente cuando nos dice que EL COMPRADOR DE UN SOLAR -- ADQUIRIRA EL PLENO DOMINIO AL CUBRIR TOTALMENTE EL PRECIO y que esto deberá hacerse en un plazo máximo de cinco años; el 100, cuando cumplan con todos los requisitos fijados en éste capítulo (refiriéndose al dedicado a la zona de urbanización) se les expedirán los correspondientes títulos de propiedad...; para que el ejidatario o comunero adquieran el pleno dominio sobre uno de los solares en que se encuentra -- fraccionada la zona de urbanización, requiere:

I. - Que sea ejidatario o comunero del lugar en que se haya -- constituido la zona urbana;

II. - Que lo reciba por sorteo y ampare su posesión con un certificado de derecho a solar;

III. - Que construya en el su hogar y lo habite:

IV. - Que no lo abandone por más de dos años consecutivos, durante un lapso de cuatro.

Cumpliendo con éstos requisitos, tendrán derecho a que se le extienda su título de propiedad.

Para que al no ejidatario se le conceda un solar necesita:

I. - Ser mexicano;

II. - Que celebre contrato de compraventa respecto del lote - que desee adquirir, con el núcleo de población y sea aprobado por la --- asamblea general y la Secretaría de la Reforma Agraria;

III. - Que se le haya expedido certificado de derecho a solar;

IV. - Que construya casa en el lote y la habite durante cuatro años no interrumpidos;

V. - Dedicarse a ocupación útil a la comunidad;

VI. - Que no lo abandone durante un año consecutivo; y

VII. - Que pague el precio fijado en el avalúo para el solar, durante un período que no exceda de cinco años contados a partir de la fe--cha en que se le dió posesión.

Satisfechos estos requisitos, el comprador tendrá derecho a que se le expida el documento que acredite su propiedad plena sobre lote de que se trate.

Ha despertadoduda la frase contenida en el artículo 93 de la - Ley al decir, "que todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente- COMO PATRIMONIO DE FAMILIA UN SOLAR". Porque supuestamente - la intención del legislador fué proteger a la familia del ejidatario y no la de concederle gratuitamente un patrimonio del que pueda disponer.

En concepto nuestro, apoyado en el artículo 100 de la ley que ordena la expedición de los títulos de propiedad sin distinción alguna, - - consideramos que el pleno dominio opera cuando se han satisfecho los requisitos apuntados y se recibe la escritura que ampare la propiedad del predio.

6. - Consecuencias jurídicas.

Hemos manifestado que al encontrarse la población ejidal -- asentada en la zona de urbanización y estando organizadas las autoridades municipales a éstas pasará el control sobre calles, plazas y demás -- sitios públicos de su jurisdicción territorial, quedando los solares sujetos a la competencia de las autoridades agrarias (artículo 13 del Reglamento); los efectos que se producen son:

a). - Que las autoridades municipales o locales impongan el cobro de impuestos, proporcionen servicios y cobren derechos conforme a las leyes fiscales, tanto a los poseedores como a los propietarios de - los predios adjudicados, llámense ejidatarios, comuneros o avocindados;

b). - Una vez expedidos los títulos de propiedad: que su régimen jurídico se defina, pasando a regularse por las normas del derecho común, entrando al patrimonio privado del beneficiado y pudiendo vender se, arrendarse, gravarse, ceder su uso etc.; solamente de aquellos que no pertenecen a ejidatarios o comuneros, porque los de éstos quedan - - afectados al régimen de patrimonio de familia, desde el momento en que

les son entregados; y

c). - Que las autoridades agrarias dejen de tener ingerencia con los predios de los no ejidatarios que hayan sido debidamente escriturados.

En realidad muy a pesar de las prohibiciones contenidas en la ley y su reglamento, se han efectuado y siguen efectuandose en serie: traspasos y cesiones de derechos, antes de tener el título de propiedad, originando una situación social bastante difícil que el Ejecutivo de la -- Unión ha resuelto en muchos casos creando comisiones para la regularización de la tenencia de la tierra, facultada para expedir escritura correspondiente a quien lo viene poseyendo, previo el pago del precio fijado por el solar.

7. - Del registro de estos solares.

La fracción VII del artículo 40. del Reglamento para las zonas aludidas ordena: Las resoluciones presidenciales de constitución de zonas de urbanización y de adjudicación de solares, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y el órgano oficial de la entidad federativa en que esté ubicado el poblado beneficiado, así como inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Sabemos existe un Registro Agrario Nacional donde se inscribe la propiedad de las tierras, bosques y aguas, los cambios que sufren aquéllas y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad.

De Ibarrola, citando al maestro Angel Caso nos dice, que - éste define al Registro Agrario Nacional como una institución de carácter público que tiene por objeto acreditar de modo pleno, mediante las inscripciones que en el se hagan y las constancias que de ellos se expidan, la propiedad nacida o titulada y los derechos resultantes en virtud de la aplicación de la ley agraria. (81)

El Código Agrario de 1942 en su artículo 338 ordena que deberán inscribirse, fracción XI" los títulos primordiales de derechos y - de propiedad sobre solares de la zona urbana, y la XV. que deberán inscribirse las escrituras que afecten a la propiedad nacida o titulada por virtud del Código Agrario". Nuestra actual ley en su artículo 100 prescribiza: serán inscritos en el Registro Agrario Nacional y el Registro - Público de la entidad correspondiente, los certificados de derechos a solar y los títulos de propiedad; disposiciones semejantes relacionadas - directamente contienen los artículos 442 y 446 fracciones, I, IV, VI y IX de la misma ley, que tratan del Registro Agrario Nacional.

Del fundamento legal y observaciones expuestas ha quedado - evidenciado, que el lugar de registro de estos solares lo son las dos instituciones citadas, una federal y la otra local.

CAPITULO V. - LA REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS
IRREGULARES

1. - COMITE PARA LA REGULARIZACION DE LA
TENENCIA DE LA TIERRA. (CORETT)

El día 7 del mes de agosto de 1973, y se publicó en el "Diario Oficial" de la Federación, el día 20 de agosto del mismo año, en los siguientes términos:

"Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización".

Acuerdo. - Por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el fin de realizar un programa nacional y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidente de la República.

En uso de las facultades que otorga al Ejecutivo Federal, - la fracción I del artículo 89 Constitucional, y con fundamento además, - en los artículos 8, 10, 112, 117 y 476 de la Ley Federal de Reforma Agraria y el 2o. de la Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. - Que el elevado incremento demográfico del --

país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, entre otros problemas, controversias sobre la tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; ausencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas y otros fenómenos similares;

SEGUNDO. - Que resulta indispensable establecer una política tendiente a la resolución de estos problemas, mediante la adopción de todas las medidas aconsejables para regular y prevenir el desarrollo urbano e impedir los asentamientos ilegales en terrenos sujetos a los regímenes ejidal o comunal y, por tanto, fuera del comercio, lo que imposibilita que se efectúen desarrollos urbanos con arreglo a la Ley;

TERCERO. - Que deben tomarse todas las medidas necesarias con el objeto de normar estas situaciones y regular la expansión, demográfica, a fin de que no grave sobre terrenos de ejidatarios o comuneros sobre sus economías por lo que es inaplazable definir el sistema jurídico que deban prevalecer en los terrenos ocupados en forma irregular, decretar las expropiaciones que procedan en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, si dichos terrenos están sujetos al régimen ejidal o comunal, con lo que se logrará que sus poseedores sean sujetos de crédito, su mejoramiento sanitario y ornamental y que causen impuesto, todo ello en bien de la misma colectividad humana afectada, he tenido a bien dictar el siguiente

A C U E R D O

Artículo 1o. - Se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, integrado por el Jefe del Departamento (después Secretario de Reforma Agraria) como Presidente; por el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunal Rural y de la Vivienda Popular como Secretario Ejecutivo y por el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Tesorero.

Cada miembro de este Comité tendrá un suplente designado por él. El Comité sesionará una vez por mes y extraordinariamente -- cuando así lo soliciten dos de sus miembros. Sus desiciones se toma-- rán por mayoría de votos de los miembros que lo integran.

Artículo 2o. - Los acuerdos que emita el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se realizarán por su Secretario Ejecutivo, independientemente de las atribuciones que las leyes -- encomienden, en la esfera de su competencia, al Departamento de - -- Asuntos Agrarios y Colonización, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Artículo 3o. - El Comité propondría a las entidades públi-- cas a que se refiere al artículo anterior, la coordinación de sus entidades conforme a las funciones que la Ley de la materia les asigne, a fin

de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

Artículo 4o. - Corresponderá al Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra:

- I. - Determinar las acciones a desarrollar y su jerarquización.
- II. - Aprobar los proyectos específicos de los programas a realizar;
- III. - Solicitar de las autoridades correspondientes, la expropiación de los terrenos que vayan a regularizarse;
- IV. - Cubrir a los ejidatarios o comuneros en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria cuando se trate de propiedades particulares conforme a la ley de expropiación, las indemnizaciones;
- V. - Incorporar los terrenos expropiados, al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda; y
- VI. - Obtener de la Federación por conducto de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda y mediante el cumplimiento de los requisitos que señalen las leyes de la materia y se ponga a su disposición los terrenos en que se encuentren asentamientos humanos irregulares.

Artículo 5o. - Las determinaciones, acuerdos y resoluciones del Comité, serán autenticados por el Secretario Ejecutivo, quien los comunicará o notificará a los interesados.

Artículo 6o. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- proporcionará al Comité, los recursos económicos necesarios para su funcionamiento, ella será responsable del manejo de los mismos fondos.

Artículo 7o. - El Comité expedirá su Reglamento Interior.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO. - Este acuerdo entrará en vigor el día siguiente - al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO. - El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, celebrará su primera asamblea dentro de los quince - días siguientes a la publicación de este acuerdo.

TERCERO. - El Reglamento Interior del Comité será expedido por éste, treinta días después de la publicación de este acuerdo". - - (82)

Con una promoción publicitaria abundante se dió a conocer - en todo el país el nacimiento de este efímero Comité y por lo menos ya -

se tuvo un lugar a donde recurrir para el caso específico; pero su año de vida se debió a que no tenía ni personalidad ni patrimonio propios como lo indica su artículo sexto y sus facultades eran limitadas, por lo que hubo la urgente necesidad de proponer al Ejecutivo Federal la creación con este antecedente, de un organismo que respondiera más satisfactoriamente a las demandas de regularización de la tenencia de la tierra y por esta razón se dictó y dió en la residencia del Poder Ejecutivo Federal de la Nación, un decreto con fecha 6 de noviembre de mil novecientos setenta y cuatro y publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el día viernes 8 del mismo mes y año.

2. - Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

"Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.

Al margen un sello con el escudo nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

Con las facultades que otorga el Ejecutivo Federal el Artículo 89 Constitucional y con fundamento además en los artículos 10, 112, 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria; 2o. de la Ley para el

Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y empresas de Participación Estatal; y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. - Que el elevado crecimiento demográfico del país y la constante migración de los habitantes del campo a la ciudad, han originado asentamientos humanos irregulares, de grupos de población de muchas zonas urbanas provocando con ello entre otros problemas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley, con su secuela de viviendas carentes de condiciones mínimas y ausencia de toda clase de servicios urbanos.

SEGUNDO. - Que para hacer frente a los problemas que plantea un crecimiento urbano desordenado, es indispensable disponer de instrumentos legales y políticas destinadas a regular la tenencia de la tierra, a evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y a contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias.

TERCERO. - Que debido a la variedad y creciente importancia de las funciones que tiene que cumplir el organismo responsable de la tenencia de la tierra, se considera conveniente fortalecer su estruc-

tura actual, ampliar sus atribuciones y redefinir sus objetivos; otorgar le personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que disponga de los elementos necesarios para prever las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano.

CUARTO. - Que el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, constituido como organismo descentralizado, favorecerá el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas y contribuirá al bienestar de los habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados, al facilitárseles la construcción y remodelación de sus viviendas, ha tenido a bien dictar el siguiente.

D E C R E T O

Artículo Primero. - La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra es un organismo público descentralizado de carácter técnico y social con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal.

Artículo Segundo. - La Comisión tiene por objeto:

- I. - Regularizar la tenencia de la tierra en donde existen --- asentamientos humanos irregulares, mejorando esos -- centros de población y sus fuentes propias de vida.
- II. - Programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, avi-

tando futuros asentamientos humanos irregulares en -
áreas contiguas ya regularizadas.

- III. - Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fundo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- IV. - Garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, la indemnización que por expropiaciones corresponde al núcleo de población ejidal o comunal.
- V. - Promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos en cuyo caso, deberá entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, las utilidades que resulten.
- VI. - Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización - de la tenencia de la tierra.
- VII. - Promover ante la Banca Oficial y Privada el otorgamiento de créditos blandos en favor de particulares avocindados en zonas o fraccionamientos ya regularizados, los cuales sean susceptibles de programas colectivos de -- construcción, de viviendas o de remodelación de las -- mismas.
- VIII. - Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuya finalidad concurren con las de la Comisión.

IX. - La Comisión podrá celebrar en su caso, los convenios que procedan con las entidades públicas a que se refiere el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sin perjuicio de las atribuciones que las leyes conceden a estas mismas entidades y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (Ahora Secretaría de Reforma Agraria).

Artículo Tercero. - Los órganos de la comisión son: El Consejo de Administración y el Director General:

Artículo Cuarto. - El Consejo de Administración es el órgano supremo de la Comisión y estará integrado por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, (ahora Secretario de Reforma Agraria) quien fungirá como Presidente del mismo, y por un representante propietario de cada una de las siguientes dependencias: Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, y Fondo Nacional de Fomento Ejidal, por cada miembro propietario se designará un suplente.

Se invitará a la Confederación Nacional Campesina, para que designe a un representante propietario y un suplente, quienes serán miembros del Consejo.

El Director General de la Comisión asistirá a las sesiones del Consejo de Administración, con voz pero sin voto.

Artículo Quinto. - El consejo de administración sesionará - en forma ordinaria cada tres meses y será convocado por el Presidente del Consejo de Administración. Sesionará en forma extraordinaria cuando así lo soliciten o más consejeros, previa convocatoria formulada por el Director General.

Artículo Sexto. - El quorum se formará con la asistencia de cuatro consejeros siempre que entre ellos se encuentre el Presidente - del Consejo.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los -- presentes, teniendo voto de calidad en caso de empate, el Presidente del Consejo.

Artículo Séptimo. - El consejo de administración tendrá las - atribuciones siguientes:

- I. - Aprobar el programa nacional anual de actividades que - dispondrá y proveerá todo lo necesario para el cumpli-- miento de los fines de la Comisión.
- II. - Aprobar el presupuesto anual, los ingresos y egresos de la Comisión.
- III. - Aprobar la inversión de fondos.
- IV. - Aprobar el informe anual correspondiente a cada ejerci-- cio.
- V. - Aprobar el Reglamento Interior y demás disciplinas rela-- tivas al funcionamiento de la Comisión.

VI. - Las demás que sean necesarias para el mejor cumplimiento del objetivo de la Comisión.

Artículo Octavo. - El Director General de la Comisión será designado por el C. Presidente de la República.

Artículo Noveno. - Corresponde el Director General:

- I. - Representar a la Comisión.
- II. - Elaborar el programa nacional anual de actividades, que someterá a la aprobación del Consejo.
- III. - Ejecutar el programa nacional anual aprobado por el Consejo y cumplir los acuerdos de éste.
- IV. - Elaborar el informe anual que pondrá a consideración del consejo, para su aprobación.
- V. - Nombrar y remover al personal de la Comisión.
- VI. - Proveer a la tramitación y despacho de los asuntos técnicos y administrativos de la Comisión.
- VII. - Promover ante las dependencias competentes, la expropiación de los terrenos que requieren de regularización.
- VIII. - Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas en las que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de sus predios.
- IX. - Celebrar toda clase de convenios o contratos, ejecutar los actos tendientes a la realización de objeto de la Comisión.

X. - Tendrá las facultades que corresponden a los mandatarios para pleitos y cobranzas; para actos de administración y dominio, y los que requieran cláusula para el Distrito Federal y Territorios Federales. (Ahora sin estos últimos)

XI. - Las que determinen el Reglamento Interior y las demás actividades que le encomiende el Consejo de Administración.

Artículo Décimo. - El Patrimonio de la Comisión se integrará con los recursos siguientes:

- I. - Las aportaciones que le haga el Gobierno Federal.
- II. - Los ingresos que obtenga de las operaciones que realice, por concepto de la regularización de predios.
- III. - Las aportaciones de cualquier especie que le hagan dependencias y organismos públicos o bien de particulares.
- IV. - Los demás que se obtengan por cualquier otro título legal.

Artículo Décimo Primero. - Las relaciones de trabajo entre la Comisión y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado "B" - del Artículo 123 Constitucional.

Son trabajadores de confianza de la Comisión: los miembros

del Consejo de Administración; el Director General; los Subdirectores; - el Contralor; los Asesores y Consultores; los jefes y subjefes de departamento y oficina; los delegados foráneos y los demás que contempla el artículo 50 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo Décimo Segundo. - Los trabajadores de la Comisión quedarán incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

T R A N S I T O R I O S

Artículo Primero. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación de el "Diario Oficial" de la Federación.

Artículo Segundo. - El Organismo Público Descentralizado - de carácter técnico y social que crea el presente Decreto, se subroga - en todos los derechos y obligaciones del Comité para la Regularización - de la Tenencia de la Tierra, creado por Acuerdo Presidencial de fecha - 7 de agosto de 1973.

Artículo Tercero. - La Comisión celebrará su primera Sesión de Consejo dentro de los quince días siguientes a la publicación de este Decreto.

Artículo Cuarto. - El Reglamento Interior de la Comisión - deberá ser expedido dentro de los 90 días siguientes a la publicación -

del presente Decreto.

Artículo Quinto. - Se abroga el Acuerdo Presidencial de fecha 7 de agosto de 1973, por el que se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. " (83)

Nuestra opinión personal nos indica que si bien es cierto -- que el organismo ha funcionado, también lo es que en todos los estados de la República queda mucho que regularizar, siendo por lo tanto insuficiente el esfuerzo hasta el momento, por que no sólo se presenta el caso de los viejos problemas pendientes, sino que la explosión demográfica va incorporando otros a los que debe dárseles inmediata solución.

También se ha alargado el plazo de escrituración, a veces por el mero trámite burocrático, y otras, porque siempre quieren darle sentido político a las entregas, esperando que sea el Presidente de la República quien en acto masivo lo haga, y lo realmente aconsejables que trabajen sin descanso hasta que el sexenio demuestre de que fue capaz el equipo durante el período, como política general del régimen.

Otro problema que detiene el procedimiento y fluidez del trámite es el avalúo, creando inconformidad tanto entre ejidatarios o comuneros; también por parte de los poseedores de los predios.

(83) "Diario Oficial" de la Federación. 6 de Noviembre 1974 - Pág.79.

Otro aspecto importante es el de que Coret con frecuencia - tarda en entregar los fondos recabados, al FIFONAVE; pero que ellos - se trasladen de su lugar de origen a la ciudad, y dentro de ésta, de oficina a oficina, representa en tiempo y dinero un alto costo proporcionalmente hablando para ellos, y por eso han dado en llamar a esta demora "que les jinetean los centavos".

En síntesis, creemos que con que Coret se dedicara exclusivamente a regularizar la tenencia de la tierra como motivo fundamental de su nacimiento, sería más que suficiente tarea para su capacidad - y no desviar su atención en otras actividades de menor cuantía o que -- pueden corresponder a otros organismos para su atención.

3. - Comisión Nacional de Desarrollo Regional Urbano.

"Decreto de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional Urbano.

En uso de las facultades que le confiere al Ejecutivo Federal la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, con apoyo en la fracción I del Artículo 14 de la Ley - General de Asentamientos Humanos, y en la fracción III del Artículo 16 de la Ley de Secretarías de Estado, y

C O N S I D E R A N D O

Que atendiendo los propósitos señalados, el gobierno de la -- República ha llevado a cabo un estudio y revisión a fondo de los instru--

mentos legales que organizan y regulan la vida institucional de la Nación aplicando en su caso, las medidas que se han requerido, o promoviendo ante las instancias competentes, la expedición de nuevos ordenamientos que respondan a las necesidades y demandas de la población, así como al imperativo de distribuir mejor el ingreso nacional entre los diversos sectores sociales, así como entre las distintas regiones que integran el territorio de nuestro país;

Que dentro de ese contexto, por Decreto publicado en el -- "Diario Oficial" de la Federación el día 28 de enero de 1975, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, concebida como un mecanismo institucional de coordinación al que concurren diversas dependencias del Sector Público Federal, cuyas acciones inciden en el desarrollo regional, y en su caso, los gobernadores de los estados, así como representantes de las organizaciones vinculadas a las actividades económicas del país;

Que dicha Comisión ha tenido entre otros objetivos, los de - auspiciar un desarrollo más equilibrado del país y una distribución más equitativa del ingreso, mediante la promoción y ejecución en sus respectivas esferas de competencia, de acciones orientadas a la formulación - de programas de desarrollo regional a corto, mediano y largo plazo; - programar y coordinar la intervención pública federal para compatibilizarla con la de las entidades federativas; fortalecer y ampliar los pro-

gramas de desconcentración y descentralización de las actividades económicas, así como determinar, promover y coordinar la realización de todas aquellas medidas de fomento económico, encaminadas a acelerar el progreso integral de México;

Que el desarrollo regional exige, en su enfoque y en sus proyecciones de acciones que contemplen las cuestiones rurales y urbanas desde una perspectiva global e integradora a la luz de las necesidades e intereses prioritarios de la comunidad nacional;

Que los desequilibrios económicos regionales se reflejan en asentamientos humanos no controlados que requieren del establecimiento de políticas de desarrollo urbano que tiendan a corregir tales distorsiones y asegurar en el futuro, un mejor ordenamiento del suelo;

Que es necesaria la elaboración de planes y estudios tendientes a racionalizar la asignación de la inversión pública a fin de promover un adecuado desarrollo urbano;

Que la interacción entre el fenómeno rural y el urbano requiere de una acción concretada entre los gobiernos federal, locales y municipales, que en sus niveles de decisión y ejecución permitan, por una parte, la compatibilización de los planes y programas específicos de desarrollo rural y urbano, y por otra parte, coordinar la eficaz realización de los mismos;

Que para alcanzar los anteriores propósitos se requiere definir, con mayor claridad posible, el orden de prioridades económicas y sociales y que esto no puede lograrse sino mediante el intercambio sistemático e institucional de criterios entre las diferentes dependencias del Sector Público que inciden en el desarrollo regional y urbano;

Que la Ley General de Asentamientos Humanos recientemente aprobada por el H. Congreso de la Unión, en su Artículo 14 prevé para los efectos de coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la integración de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, ha tenido a bien expedir el siguiente

D E C R E T O

Artículo 1o. - La Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano estará integrada en manera permanente, por los subsecretarios: el que corresponda a la Secretaría de Gobernación; del Ramo de la Secretaría de Marina; de Egresos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Bienes Inmuebles y Urbanismo, de la Secretaría del Patrimonio Nacional (ahora, y Fomento Industrial); de Industria, de la Secretaría de Industria y Comercio (ahora, únicamente Comercio); de Agricultura, de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (ahora, y Recursos Hidráulicos); del Ramo, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; "B" de la Secretaría de Obras Públicas (ahora, Asentamientos Humanos); y de Planeación y Coordinación Educativa, de la Secretaría de Edu-

cación Pública; de Salubridad, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; del Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; de Organización y Fomento Ejidal, de la Secretaría de la Reforma Agraria; del Ramo, de la Secretaría de Turismo; por el Secretario de Obras y Servicios, del Departamento del Distrito Federal; y por el Secretario de la Presidencia, quién la presidirá; en sus ausencias, el Subsecretario de dicho ramo, presidirá la Comisión. Asimismo la integrará el Director General de la Comisión Federal de Electricidad; el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social; el Director General del Instituto Mexicano de Comercio Exterior; el Director General de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para todos los Trabajadores; el Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.; el Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.; el Director General de Nacional Financiera, S. A.; el Director General de Financiera Nacional para la Industria Rural, S. A.; y por el Director de los Fideicomisos, instituidos en relación con la Agricultura del Banco de México, S. A.

Fungirá como representante suplente de las Secretarías y Departamentos de Estado, el Oficial Mayor de cada una de ellas, y en los casos de los organismos descentralizados, empresas de participación es

tatal y fideicomisos, el funcionario de mayor jerarquía que le sigue al representante propietario.

Artículo 2o. - Cuando la Comisión considera necesaria la -- participación de una dependencia del Ejecutivo Federal, organismo descentralizado, empresa de participación estatal y fideicomisos, distintos de los que la integran, su presidente lo comunicará a la sesión a la que se le solicite concurrir.

Según la materia de que se trate, se podrá invitar a emitir su opinión a las agrupaciones legalmente constituidas de obreros, campesinos, industriales, profesionales y demás que sean representativas de los sectores sociales y privados.

Los gobiernos de los estados serán invitados a las sesiones de la Comisión en las que se traten cuestiones relativas al desarrollo de sus entidades y podrán concurrir con los miembros que juzguen conveniente del Comité Promotor del Desarrollo Socio-Económico que presidan.

Artículo 3o. - La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. - Coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisar la ejecución del mismo, por parte de las dependencias del Gobierno Federal;
- II. - Coordinar la revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante un proceso permanente de análisis y evaluación.

- III. - Fomentar mediante sistemas adecuados, la participación de otras entidades públicas, así como de organizaciones nacionales relacionadas con la actividad económica, la ciencia, la tecnología u otras actividades, en la formulación y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- IV. - Coordinar las inversiones públicas federales entre sí y compatibilizarlas con las locales a fin de fortalecer el desarrollo regional en los ámbitos urbano y rural;
- V. - Sugerir lineamientos para la programación de inversión pública federal y criterios que permitan ampliar su rendimiento en la escala, en su perspectiva, tanto urbana como rural;
- VI. - Emitir opinión respecto a las proposiciones de programas de inversiones federales anuales, presentadas -- por los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico;
- VII. - Proponer al Ejecutivo Federal, la celebración de convenios con los Estados y los Municipios sobre acciones e inversiones en materia de desarrollo regional urbano;
- VIII. - Hacer recomendaciones a los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico, a efecto de que las accion

nes de esos organismos sean congruentes con las polí-
ticas generales de desarrollo nacional regional y urba-
no;

- IX. - Auspiciar la realización de estudios sobre desarrollo urbano, así como en viabilidad técnica y económica, - para el fomento de los recursos agrícolas, ganaderos, mineros, hidráulicos, energéticos, industriales, turfs-
ticos y otros con que cuentan las diferentes entidades;
- X. - Elaborar programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos o más entida-
des federativas tendientes al mejor aprovechamiento - de sus recursos naturales y al adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos;
- XI. - Promover y coordinar la ejecución de obras de las dife-
rentes dependencias federales, así como el estableci-
miento de empresas y organizaciones productivas para cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos-
naturales a efecto de incrementar la creación de fuen-
tes de empleo en los medios rural y urbano, de acuerdo con los programas aprobados.
- XII. - Impulsar la capacitación técnica de los recursos huma-
nos para coadyuvar al logro de las metas del desarrollo regional y urbano;

XIII. - Propiciar el desarrollo industrial de las entidades y -
procurar el establecimiento de mejores sistemas de-
comercialización de sus productos;

XIV. - Las demás necesarias para el cumplimiento de sus ob
jetivos.

Artículo 4o. La Comisión podrá determinar la creación de -
las subcomisiones que estime convenientes, para el estudio de materias
específicas.

Fungirá como Secretario Técnico de la comisión de las sub-
comisiones que creen, la Dirección de Desarrollo Urbano Regional de la
Secretaría de la Presidencia, la que integrará el Centro de Documenta--
ción y Estudio del Desarrollo Regional y Urbano, que por este decreto -
se constituye, el cual deberá contar con el personal técnico necesario -
que para este efecto comisionen, de entre su personal, las dependencias
que forman parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urba
no.

Artículo 5o. - El Centro de Documentación, Información y Es-
tudio del Desarrollo Regional y Urbano tendrá por objeto:

- I. - Establecer un Banco de datos en materia de desarrollo ur
bano en el que se capte la documentación existente sobre
desarrollo regional y urbano y temas correlativos, así -
como llevar un registro de las instituciones nacionales o

extranjeras que posean información o que estén llevando a cabo investigaciones acerca de dichos temas;

II. - Determinar las necesidades de investigación y realizar por sí o por otros medios, las investigaciones que se requieran;

III. - Documentar y publicar resultados de investigaciones -- efectuadas en el país o en el extranjero;

IV. - Recabar información y realizar por sí o por conducto de otras instituciones, investigaciones relativas:

- a) A la evaluación sistemática de los efectos de la distribución actual de los asentamientos humanos y de sus tendencias;
- b) A opciones urbanísticas arquitectónicas para los medios rural y urbano, orientadas al beneficio de grandes sectores de la población;
- c) Al proceso de urbanización y de sus beneficios y costos, -- así como el estudio de temas tendientes a optimizar esta relación;
- d) A los mecanismos necesarios para lograr una distribución más equitativa de los costos y beneficios del crecimiento de las ciudades, y sobre las modalidades de tenencia y uso del suelo y la vivienda en el sector urbano;
- e) A conocer los efectos de la vida urbana en el patrón de --

vida, en las aspiraciones de las mayorías ciudadinas y -
en su salud física y mental;

V. - Difundir y procurar asesoramiento especializado para-
que las técnicas conocidas en materia de servicios urba
nos, de planeación urbana, y de otros vinculados a los -
fenómenos ciudadanos, sean aplicados con más eficiencia
por las autoridades correspondientes;

VI. - Proporcionar apoyo documental y técnico a los estados y
municipios que lo soliciten, en la elaboración de los Pla
nes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano.

Artículo 6o. - La Comisión deberá celebrar sesiones orgina-
rias cada dos meses y extraordinarias cuando el caso lo amirite, a convo-
catoria de su presidente.

Artículo 7o. - Las resoluciones de la Comisión y de las subco-
misiones serán aprobadas por mayoría de votos, el presidente de las ---
mismas, tendrá voto de calidad en caso de empate.

Artículo 8o. - La Comisión y las subcomisiones sesionarán --
con la asistencia de su presidente y de la mayoría de sus miembros.

T R A N S I T O R I O S

Artículo Primero. - El presente decreto entrará en vigor el --
día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Artículo Segundo. - Se deroga el decreto anterior sobre la -
materia.

Artículo Tercero. - La Comisión Nacional de Desarrollo Re
gional y Urbana, asumirá las funciones y efectuará las actividades que
le correspondían a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. " (84)

CONCLUSIONES.

PRIMERA. - Los Asentamientos Humanos son las crecientes demográficas que constituyen grandes concentraciones urbanas.

SEGUNDA. - El desequilibrado fenómeno demográfico provoca, entre otros, problemas en la tenencia de la tierra, carencias de -- servicios y cinturones de miseria.

TERCERA. - La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 27, 73. y 115), la Ley General de Asentamientos Humanos y el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, constituyen los principales instrumentos legales para resolver este problema.

CUARTA. - El ejido es y ha sido fuente generadora de Asentamientos Humanos, sobre todo en las áreas circundantes a las grandes ciudades.

QUINTA. - Las tierras ejidales han ido desapareciendo como consecuencia del crecimiento urbano del país, aumentando el número de campesinos sin tierras por ya no existir para repartirlas.

SEXTA. - La detentación de predios agrarios para fines de -- habitación urbana, es una nueva forma de tenencia de la tierra Ejidal o - Comunal que se fundamenta en el capítulo III, Libro Segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria y en el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos de 25 de marzo de 1954, así como en todas las disposiciones conexas y que se tratan en este trabajo de tésis.

SEPTIMA. - Se propone un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que señale racionalmente el crecimiento urbano y que sobre todo se incluyan los terrenos ejidales limítrofes con las grandes ciudades.

BIBLIOGRAFIA

1. - AGUIRRE ARELLAMEDA JERJES. - LA POLITICA EJIDAL EN MEXICO. - INSTITUTO MEXICANO DE SOCIOLOGIA AC. - 1976.
2. - CAVAZOS FLORES BALTAZAR. - EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA.
3. - COLIN SANCHEZ GUILLERMO. - PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD. - PORRUA 1972.
4. - CARRAL Y DE TERESA LUIS. - DERECHO NOTARIAL Y REGISTRAL PORRUA. -1976.
5. - CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA. - EL DERECHO AGRARIO - EN MEXICO. - PORRUA 1964.
6. - CUADERNOS DE DOCUMENTACION. - No. 1
7. - DIARIO DE DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA UNION. - 28 DE DICIEMBRE DE 1974.
8. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
9. - DE LA CUEVA MARIO. - DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. - - - PORRUA.

10. - DE IBARROLA ANTONIO. - DERECHO AGRARIO. - PORRUA 1975.
11. - DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. - 20 AGOSTO 1973.
12. - FABILA MANUEL. - CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA - EN MEXICO. - 1940.
13. - GONZALEZ BUSTAMANTE J. - PRINCIPIOS DE DERECHO PROCESAL PENAL MEXICANO. - PORRUA. - 1964.
14. - LEMUS GARCIA RAUL. - LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA
15. - LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. - PORRUA.
16. - LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. - PORRUA.
17. - LEY FEDERAL DEL TRABAJO. - PORRUA.
18. - LEY DE EXPROPIACION. - ED. PORRUA.
19. - LEY DE INFONAVIT. - ED. PORRUA.
20. - MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. - EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONALISTA. - ED. PORRUA 1975.
21. - MESSINO FRANCISCO. - MANUAL DE DERECHO CIVIL Y COMERCIAL. - EDICIONES JURIDICAS EUROPA - AMERICA TOMO III. - - BUENOS AIRES. - 1954.
22. - NESTOR DE BUEN. - DERECHO DEL TRABAJO. - TOMO I.

23. - REVISTA SOLIDARIDAD. - MEXICO No. 24, TERCERA EPOCA. - JULIO 1970.
24. - RAFAEL DE PINA. - DERECHO CIVIL MEXICANO, VOL. II. - ED. PORRUA. - 1977.
25. - TREJO LUIS MIGUEL. - EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.
26. - TRUEBA URBINA ALBERTO. - NUESTRA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA.
27. - REGLAMENTO DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL.