



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

**LA ZONA URBANA, EL PROCEDIMIENTO
Y SU IMPORTANCIA SOCIAL
EN MATERIA AGRARIA**

T E S I S

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

GABRIEL LOPEZ FIGUEROA

MEXICO, D. F.

1985



FACULTAD DE DERECHO
COORDINACION DE EXAMENES
PROFESIONALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

LA ZONA URBANA, EL PROCEDIMIENTO Y SU IMPORTANCIA EN MATERIA AGRARIA

PROLOGO

CAPITULO I

CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTORICOS	página
1.- Concepto:	
a) Fundo Legal	1
b) Zona Urbana	1
2.- Antecedentes Históricos:	
a) Historia de las Zonas Urbanas en el Mundo.	1
b) Ciudades Antiguas	2
c) Ciudades Medievales	3
d) Ciudades del Renacimiento	4
e) Urbanización Moderna	5
3.- Historia del Fundo Legal en México:	7
a) Mensura y Extensión del Fundo Legal.	10
b) El Fundo Legal en el Territorio de la Real Audiencia de Guadalajara.	13
4.- La Zona Urbana del México Independiente hasta nuestros días.	16

CAPITULO II

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA ZONA URBANA Y LEGISLACION AGRARIA

1.- Origen del Artículo 27 Constitucional y Principio Constitucional de la Zona Urbana.	23
--	----

2.-	Análisis del Artículo 27 Constitucional.	.....	31
3.-	Legislación Agraria de las Zonas Urbanas.	.....	50

CAPITULO III

PROCEDIMIENTO DE LA ZONA URBANA EN MATERIA AGRARIA.

1.-	La Zona Urbana en la resolución Presidencial Dotaroria.		
	a) Procedimiento para la lotificación, adjudicación y expedición de Certificados de Derecho a Solar Urbano.	.....	79
	b) Procedimiento para la integración de un expediente de la zona urbana ejidal.	.....	83
	c) Actualización del trámite de zonas urbanas.	.....	90
	d) Inspección reglamentaria de solares urbanos.	.....	92
	e) Generalidades de Planificación Urbana.	.....	96
	f) Conceptos técnicos generales aplicables a la creación de zonas urbanas.	.....	98
2.-	Zonas Urbanas por Segregación de Terrenos Ejidales.		
	a) Procedimiento	.....	100
3.-	Resolución Presidencial de Adjudicación de Solares Urbanos.	.....	102
4.-	Resolución Presidencial de Privación de Nuevas Adjudicaciones de Derecho a Solar Urbano.		
	a) Procedimiento	.....	103
5.-	Resolución Presidencial de Titulación de Zonas Urbanas.	.....	107

CAPITULO IV

LA EXPROPIACION DE BIENES "AGRARIOS" PARA LA REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS - HUMANOS Y EL CORETT.

1.-	Concepto de Expropiación	.....	110
2.-	Utilidad Pública e Indemnización para la Regularización de Asentamientos - Humanos.	.....	113
3.-	Sujeto Pasivo de la Expropiación y - Bienes Agrarios Expropiables.	.....	127
4.-	Procedimiento de la Expropiación de - Bienes Agrarios.		
	a) Solicitud	.....	132
	b) No autorización de ocupación provisional.	.....	133
	c) Opinión	.....	134
	d) Avalúo	.....	135
	e) Trabajos técnicos informativos y verificación de datos.	.....	136
	f) Dictamen	.....	137
	g) Decreto, publicación y ejecución	.....	137
5.-	CORETT		
	a) Origen	.....	139
	b) Constitución: Función y Atribuciones.	.....	140

CAPITULO V

LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LAS ZONAS URBANAS EN MATERIA AGRARIA.

1.-	Derecho Social		
	a) Concepto	.....	153
2.-	El Artículo 27 Constitucional como - Derecho Social.	.....	155
3.-	Importancia Social de las Zonas Urbanas en Materia Agraria		

a) Importancia Social que tiene la - creación de Zonas Urbanas en los Ejidos.	.....	158
b) La inoperancia de las Zonas Urba- nas creadas en los límites o - - proximidades de las ciudades.	.....	168

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

P R O L O G O

Al través de los años, el pueblo mexicano ha sufrido las injusticias de quienes los han gobernado; primeramente fueron despojados de sus tierras por los conquistadores españoles quienes ostentan el poder durante trescientos años; posteriormente, durante el México Independiente, la Constitución de 1857 únicamente abriga los derechos individualistas, a cuyo amparo en la dictadura de Don Porfirio Díaz, se llevó a cabo la explotación más inmisericorde en contra del pueblo, debido al acaparamiento de la propiedad en unas cuantas manos, teniendo el pueblo mexicano, que en su mayoría eran campesinos, la condición de esclavos en las haciendas, sumiéndolos en la más grave de las miserias, toda vez que hasta las comunidades fueron despojadas de las tierras que se les habían concedido en la época de la colonia, quedando desamparado el campesinado al no tener tierras de su propiedad para trabajarlas, creándose así las condiciones necesarias para iniciarse la Revolución Mexicana, en la cual los campesinos proclamaban por la libertad y reparto de tierras. Al triunfo de la Revolución, ya con Don Venustiano Carranza al frente del gobierno, se inicia la Reforma Agraria con la Ley del 6 de enero de 1915, que posteriormente es elevada al rango de constitucional en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, con la cual se garantizan los postulados de la Revolución de 1910 y, por lo tanto, los derechos sociales de los campesinos.

Sin embargo, aún cuando al campesinado de México se le han repartido tierras para su subsistencia, no ha existido justicia social en su totalidad para éste, ya que, a pesar de que se ha tratado de satisfa--

cer sus necesidades agrarias, no se les ha garantizado el bienestar social que trae aparejada la planeación de los asentamientos humanos, como son: la educación, la salud del campesino y su familia, las obras públicas que implicarían un desarrollo económico al crearse fuentes de trabajo para sus habitantes y la comercialización de los productos del campo con lo que se lograría el abastecimiento de alimentos básicos para la población, reduciéndose así la brecha de servicios y oportunidades existentes entre el campo y las ciudades, siendo ésta una de las soluciones con las cuales se evitaría que el campesinado de México, emigre a las grandes ciudades en busca de mejores condiciones de vida, disminuyendo el crecimiento desordenado de las ciudades de este país. Crecimiento que implica la inseguridad de sus habitantes, la falta de fuentes de trabajo, el subempleo, la vagancia, al analfabetismo, el alto índice de criminalidad y delincuencia, el hacinamiento e insalubridad de la vivienda, la contaminación por la falta de áreas verdes, etc.

Esta falta de planeación de los asentamientos humanos en el campo, aún cuando está señalado en la Constitución Política de México en su fracción III del Artículo 27, en la Ley Federal de Reforma Agraria Reglamento para la creación de las zonas de urbanización ejidal y otras leyes relativas a la materia, es debido a que las autoridades facultadas para realizar estas tareas, en ocasiones carecen de los conocimientos más elementales de la materia para su ejecución, imponiéndose el burocratismo en el trámite de la creación de la zona urbana en los ejidos y comunidades, prolongándose su procedimiento, propiciando que se haga obsoleta esta figura jurídica y, por lo tanto, nula en cuanto a ser una posi

ble solución en el control del crecimiento desmedido de las ciudades, por la emigración de los campesinos a éstas y el deterioro de las condiciones de vida en el campo. En otras ocasiones, son las mismas autoridades internas de los ejidos y comunidades que en contubernio con los funcionarios públicos, anteponen el interés particular que los beneficiará con la venta ilegal de los solares urbanos, desvirtuándose la finalidad para la cual fue creada la zona urbana, dejando desamparados a los ejidatarios o comuneros que sí tienen derecho a poseer un solar urbano que pasará a ser patrimonio familiar.

También, con el pretexto de dar zonas de urbanización a algunos poblados cercanos a las ciudades, se ha hecho en realidad una ampliación de los fundos legales de estas o de sus zonas urbanas, pagándose cantidades irrisorias a los ejidatarios o comuneros, con lo cual, además de contravenir los postulados de la Reforma Agraria en México, se sustrae parte del patrimonio de los ejidatarios o comuneros del régimen jurídico que los protege, colocándolo como instrumento de especulación inmoral.

Asimismo, los organismos descentralizados que el gobierno ha creado para la regularización de los asentamientos humanos, han desviado sus fines para los cuales fueron creados por quienes los dirigen, en virtud de que en lugar de regularizar los asentamientos humanos que realmente lo requieren por no existir en estos la infraestructura, ni el mínimo de beneficios que tienen las ciudades o los asentamientos humanos bien planificados, por encontrarse en lugares muy lejanos o en ocasiones inaccesibles, buscan regularizar los asentamientos que se encuentran cercanos a las ciudades, de los cuales obtienen grandes beneficios con la venta de

los lotes, mermando el patrimonio de los ejidos que ahí se encuentran, debido a las expropiaciones que se hacen de los ejidos y comunidades bajo el pretexto de regularizar los asentamientos humanos, sin que en verdad se llegue a beneficiar a los propietarios de esos núcleos de población.

Por eso, es indispensable que el gobierno lleve a cabo un plan realista a nivel nacional para la regularización de los asentamientos humanos en el campo, vigilando que sus funcionarios y empleados que realicen estas tareas se encuentren debidamente capacitados, embuidos de una nueva ética que les permita ser conscientes de que la creación de zonas urbanas es importante para el bienestar de la nación, en cuanto que reduciría la brecha en los servicios y oportunidades que existen en el campo y la ciudad simplificando, hasta donde sea posible, el trámite para la creación de la zona urbana, de manera que en el menor tiempo posible se regularicen los asentamientos humanos en el campo, cumpliéndose así con los postulados del artículo 27 Constitucional que garantiza el bienestar social del pueblo de México.

C A P I T U L O I

CONCEPTO Y ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- CONCEPTO

a) Fundo Legal.-- Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca en su Diccionario de Derecho Agrario, nos señalan que el fundo legal es la "Extensión de Terreno señalada en los pueblos para su fundación y edificación". (1)

b) Zona Urbana.-- En el Diccionario en cuestión también nos hacen referencia a la Zona Urbana, que proviene del latín URBANUS; de Urbs, que significa ciudad, y la definen como "Area que comprende el caserío y las calles de un poblado". (2)

Para estos autores la Zona de Urbanización Ejidal la definen como el área que comprende el caserío, calles y demás servicios públicos de los núcleos de población a los que se conceden tierras. (3)

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS

a) Historia de las Zonas Urbanas en el Mundo.-- Puede decirse que, más o menos rudimentariamente, el urbanismo se ha practicado

-
- 1) Luna Arroyo Antonio y G. Alcerreca, Luis.- Diccionario de Derecho Agrario.- Primera Edición.- México, D.F., 1982. pp. 321-322, 937-938.- -- Edit. Porrúa.
 - 2) Obra citada.- Diccionario de Derecho Agrario.
 - 3) Obra citada.- Diccionario de Derecho Agrario.

desde que existieron las ciudades. En efecto, lo mismo que en las modernas, se planteó en las antiguas la necesidad de que las vías públicas faciliten el acceso a las viviendas, mercados, edificios oficiales, templos y lugares de trabajo y recreo. También se impuso en ellas la necesidad de emprender obras de carácter y utilidad públicas que, dejadas a la iniciativa privada, hubiera resultado caótica. Aunque casi siempre elemental y limitado, el urbanismo antiguo llegó en algunos casos a practicarse en gran escala hasta el punto de reglamentar la distribución de edificios y zonas. Una urbanización inadecuada o deficiente trajo siempre consigo el hacinamiento, las viviendas incómodas, los espacios mal aprovechados y otros graves inconvenientes. Con el progreso de la civilización y la técnica, el arte de la planificación se hizo más complejo y al propio tiempo más necesario, hasta convertirse en factor básico de la prosperidad social y económica de las ciudades.

b) Ciudades Antiguas.— Entre los años 3,000 y 2,500 A. de J.C., construyeron los egipcios una de las ciudades proyectadas para un fin determinado de las más antiguas que se conocen; está Kahum, que estaba destinada a alojar a obreros que trabajaban en la pirámide de Illahun. Esta ciudad puede considerarse un anticipo de proyecto moderno de obras públicas.

Otro ejemplo de urbanización eficaz en los tiempos antiguos es el de Babilonia, con sus murallas fortificadas, calles pavimentadas y espacios verdes en torno a cada casa. Reconstruida en el siglo VI A. de J.C., por Nabucodonozor, fue famosa tanto por su belleza como por su eficacia.

Pasando a Grecia, encontramos que en sus ciudades se introduce el sistema de calles rectas y anchas y el adecuado agrupamiento de los edificios según su destino: comerciales, oficiales, deportivos y religiosos.

Los romanos, que aplicaron al principio las mismas normas de planificación y arquitectura que los griegos, desarrollaron pronto técnicas y estilo propios. La diferencia fundamental consistía en, que así como los griegos adoptaron sus planos a las condiciones del terreno, los romanos adoptaron el terreno a los planos, allanando colinas y cubriendo hondonadas. Aunque la urbanización practicada por los romanos no fuera total, supieron brindarnos un anticipo de los modernos sistemas de conducción de aguas con sus grandes acueductos, su red de tuberías que conducen al interior de las casas el agua fría y caliente y sus alcantarillados -- para la conducción de aguas residuales. La forma típica de la ciudad romana era la de tablero de ajedrez o parrilla, con sus dos vías principales, Decamus y Cado; a menudo flanqueadas de pórticos de columnas como característica más sobresaliente. Este modelo fue tomado del de los campamentos militares o castros. Muchas ciudades romanas regulaban el emplazamiento, altura y extensión de los edificios. Las ruinas de algunas ciudades, con sus calles y edificios han llegado hasta nuestros días.

c) Ciudades Medievales.- Las ciudades medievales, generalmente pequeñas y protegidas por murallas, se distinguieron por sus calles estrechas y tortuosas y sus casas amontonadas. Las calles desembocaban generalmente en una plaza central, a cuyo alrededor se alzaba la Ca

tedral, el mercado, el ayuntamiento y el castillo. Los habitantes, que se dedicaban por lo común a la agricultura, trabajaban fuera de la ciudad durante el día para regresar por las noches a sus hogares. La mayor parte de estas ciudades estaban dispuestas para que pudieran servir tanto de fortaleza como de centros urbanos. La necesidad de protección impedía la expansión extramuros de la ciudad. Limitando así el terreno para la edificación, se produjo el hacinamiento y el desarrollo vertical, en versión anticipada de los grandes suburbios modernos. La situación se prolongó hasta que el empleo de la pólvora en la guerra hizo inútiles las fortificaciones medievales.

c) Ciudades del Renacimiento.— Las ciudades del Renacimiento se distinguen por sus monumentos, los palacios, iglesias y fortificaciones. En Italia, Francia y España los soberanos protegían las artes y encargaban a arquitectos, pintores y escultores monumentos perdurables en forma de grandes edificios y obras públicas. Aunque el siglo XV marca en Italia el apoyo del mecenazgo de las artes; en el siglo XVI se produce un notable avance en el trazado de ciudades como unidades completas. Se desechó la costumbre anterior de erigir monumentos aislados sin tener en cuenta el marco circundante. Las ciudades italianas del siglo XVI se trazaron a base de calles más rectas y anchas, numerosas y amplias plazas. Roma fue reedificada en esta época.

El gran incendio de Londres de 1666, que redujo a ruinas -- gran parte de la ciudad, indujo al arquitecto Wren a preparar un nuevo -- plan urbano, en que combinó los trazados radical y rectangular de las ca

lles, tomando como centro la Catedral de San Pablo. Aunque más tarde llegara a ser muy celebrado, el plan nunca se llevó a efecto; los retrasos y dificultades en el parcelamiento de terrenos hicieron que los comerciantes y propietarios exigiesen la inmediata reconstrucción sin nuevos planes.

Los amplios boulevares de París son consecuencia de los planes de reforma de las principales avenidas iniciadas en 1853 bajo la dirección de Georges Haussmann, nombrado este año prefecto del Sena por Napoleón III. Estas magníficas avenidas, en cuya construcción se invirtieron quince años, acabaron con muchos tugurios, el programa dejó a millones de personas sin hogar por no ir acompañado de la reacomodación de las familias desplazadas. Muchos planes de reforma acometidos en este período buscaban la más fácil represión de tumultos y motines, ya que las amplias avenidas facilitaban el desplazamiento estratégico de la artillería y el movimiento de las tropas.

e) Urbanización Moderna.— En todas las naciones se concede hoy primordial atención al desarrollo racional de los núcleos de población, grandes y pequeños. Una de las más destacadas en ese aspecto es Inglaterra, donde incluso se ha llegado a la creación de un Ministerio de Urbanización (1943). La más reciente de las numerosas leyes dictadas en materia de urbanismo (1947) hacía preceptiva la inspección de todos los proyectos de ampliación urbana. Otras características de esta Ley fueron la ampliación de los consejos locales, la protección de zonas agrícolas, la concesión de amplios poderes a las instituciones públicas para

la adquisición de terrenos, el incremento de subvenciones a los gobiernos locales y la fiscalización total y revisión periódica de los planes terminados. La urbanización de Londres figura entre las más importantes de la historia del urbanismo. En España, donde los núcleos urbanos han experimentado considerable crecimiento en los últimos años, se han trazado y están en ejecución importantes planes urbanísticos de ampliación, como las de Madrid, Barcelona y Bilbao.

Con la ayuda económica y técnica de las Naciones Unidas, muchas ciudades fueron objeto de nueva urbanización y reedificación después de haber sido destruidas en la última conflagración mundial. En otras -- ocasiones se ayudó a la construcción de nuevas ciudades anexas a nuevas -- industrias, como en la India, donde las construcciones de esas ciudades -- se extendió a partir de 1950. Al elegir el lugar de su asentamiento, se concedió siempre gran importancia a la conservación del suelo y a las necesidades generales de la agricultura.

El reconocimiento de los beneficios que reporta la ciudad -- organizada llevó a la reedificación de las partes antiguas con criterio -- moderno y abandono de fórmulas caducas. A mediados del siglo, se trabaja -- activamente en todo el mundo, bien en planes de construcción de grandes -- ciudades, bien de ampliación de las antiguas. Rusia y Polonia planeaban la reconstrucción de Varsovia y Stalingrado, mientras los países occidentales se entregaban a las mismas actividades en Rotherdam, Francfort, Bruselas, Hamburgo, Viena y Berlín. En América del Sur, muchos países establecieron organismos locales y racionales de urbanización. Entre las re-

construcciones llevadas a cabo en Sudamérica, merecen citarse Caracas, Buenos Aires, Río de Janeiro, Sao Paulo, Lima y sobre todo, Brasilia.

3.- HISTORIA DEL FUNDO LEGAL EN MEXICO

La zona urbana es lo que antiguamente se llamaba casco del pueblo o fundo legal.

Durante la dominación española y, a partir de la consolidación jurídica de la conquista, al reglamentar la fundación de los pueblos que se habían de erigir en el territorio que se les asignaba, se distinguía según su destino. El Ejido, los Propios, los Bienes de Común Repartimiento y el fundo legal. Del Ejido, montes y pastos, podían disfrutar todos los avecindados en el pueblo; los Propios se destinaban a sostener con sus productos los servicios municipales; las Tierras de Común Repartimiento se distribuían entre los indígenas para su manutención y el fundo legal era el terreno que se dedicaba al establecimiento de las casas de sus moradores.

Por lo que refiere al fundo legal y ya que el principal empeño de los reyes españoles fue instruir a los indios en la fe católica; pero con los primeros años después de la conquista fueron tantos los obstáculos que se presentaron para la rápida evangelización de los pueblos infieles, que teniendo en cuenta las circunstancias particulares en que éstos se hallaban, empezó a discutirse la mejor manera de realizar con éxito la obra.

El Emperador Carlos V ordenó que el Consejo de Indias y los preladados residentes en la Nueva España se congregasen para acordar lo que estimaran a propósito sobre este punto. Obedeciendo este mandato, en el año de 1547 resolvieron que los indígenas fueran reducidos a pueblos, en vez de que vivieran divididos o separados por montes y sierras privándose del beneficio espiritual y temporal.

En vista de este acuerdo se mandó a los virreyes y a los gobernadores, por diversas cédulas, que se concentrara a los indios en pueblos, la reducción de indios en pueblos motivó una serie de preceptos sobre la manera como debían fundarse esos pueblos: contradictorias y oscuras. Muchos de ellos dieron motivo, a su vez, a aclaraciones, ratificaciones y rectificaciones. En cédula de 26 de junio de 1523, dispuso el Emperador Carlos V: "que los virreyes y gobernadores que tuvieren facultad, señalasen a cada villa y lugar que de nuevo fundare y poblare, las tierras y solares que hubiere menester, y se les podran dar sin perjuicio de tercero, para propios, y envíenos relación de lo que a cada uno hubieron señalado, para que lo mandemos confirmar". Como en esta cédula no se dijo de manera precisa la extensión de tierra que debería señalarse para la fundación de los pueblos, el Marqués de Falces, Conde de San-tiesteban siendo Virrey de la Nueva España, por ordenanza de 26 de mayo de 1567, señaló la extensión de quinientas varas y prohibió que se hiciese merced de estancias que no distacen. "...mil varas de medir paños o seda y desviado de la población y casas de indios..." ni merced de tierras que no distacen de los mismo pueblos y casas "quinientas de las dichas varas".

Esta ordenanza fue conformada y reformada por Cédula Real - de 4 de junio de 1687, en la que se aumentó la extensión acordada por el Marqués de Falces en los siguientes términos "...se dé y señale general-- mente a los pueblos de los Indios de todas las provincias de Nueva España para sus sementeras no sólo las 500 varas de tierra alrededor del lugar - de la población hacia la parte de Oriente y Poniente, como de Norte a Sur y que no sólo sean las referidas 500 varas sino 100 más a cumplimiento de 600, y que si el lugar fuere de más que de ordinaria vecindad y no pare-- ciere esto suficiente a mí Virrey de la Nueva España y a mí Audiencia - - Real de Méjico, cuiden como les encargo, mando lo hagan de repartirles mu cha más cantidad, y que a dichos lugares y poblaciones les repartan y se-- ñalen todas las más varas de tierra que les pareciere son necesarias para que los indios vivan y siembren sin escasez ni limitación". Disposición que alarmó a los españoles que tenían propiedades territoriales en la -- Nueva España, quienes protestaron dirigiéndose al rey con expresión de - los agravios que por tal ordenanza sufrían, quienes argumentaban que los indios fabricaban en terrernos de la hacienda, jacalillos de zacate, pie dra y lodo para invocar el beneficio de la ordenanza del Marqués de Falces, que de medirse las quinientas varas desde las últimas casas del pue blo, sufrirían enormes perjuicios, porque los indios construían sus habi taciones a gran distancia unas de otras y en virtud de estas razones pi dieron, y se les concedió en Cédula Real del 12 de julio de 1695 que de-- cía: "...que la distancia de las 600 varas que ha de haver de por medio de las tierras y sementeras de los indios de esta jurisdicción a la de - los labradores, se cuentan desde el centro de los pueblos, entendiéndose

esto desde la Iglesia de ellos, y no desde la última casa; y que lo mismo se practique para en cuanto a la distancia de los 1100 varas que ha de haber desde el pueblo a las estancias, que se han de contar del propio modo..."

Esta disposición habría perjudicado a los indios por las mismas razones que invocaron los hacendados, pues estando, como estaban las casas de aquéllos, construídas a gran distancia una de otra, muchas quedarían fuera de las seiscientas varas, contadas desde el centro del pueblo; pero previniendo esta dificultad, en la misma cédula mandó al rey que, para compensar a hacendados e indígenas por lo que perdieron con la nueva medición, "se les resarcirá a unos y a otros alargando sus distancias por el pasaje que se reconocía más a propósito y menos perjudicial a unas y otras partes: no habiendo tierras así de repartimiento de los indios como de composiciones de los labradores de que poder resarcir el perjuicio, se haga de las que a mí me pertenecen".

Quedó, por tanto, estabecido definitivamente en seiscientas varas, a partir de la iglesia y a los cuatro vientos, lo que se ha llamado el fundo legal de los pueblos, destinado por su origen para que sobre él se levantaran los hogares de los indios y, por su origen también enajenable, pues se otorgó a la entidad pueblo y no a personas particularmente designadas.

a) Mensura y Extensión del Fundo Legal.- Habiendo que dado en seiscientas varas, medidas desde el centro del pueblo a los cuatro vientos, la extensión definitiva del fundo legal, estaba mandado que

la mensura del mismo se hiciera una vez tomado un punto como centro, deberían medirse seiscientas varas hacia los puntos cardinales y unirse al término de estas medidas con otras seiscientas varas, de todo lo cual resultaba un cuadrado. Este cuadrado tenía por otro lado, mil doscientas varas mexicanas y una superficie de un millón cuatrocientas cuarenta mil varas cuadradas.

Las ordenanzas de población determinaban que: "habiéndose resuelto de poblar a alguna provincia o comarca, de las que están a muestra obediencia o después de descubriese, tenga los pobladores consideración y advertencia a que el terreno sea saludable, reconociendo se conservan en él hombres de mucha edad y mozos de buena complexión, disposición y color; si los animales y ganados son sanos y de competente tamaño y los frutos y mantenimientos buenos y abundantes y de tierras a propósito para sembrar y coger; si se crían cosas ponzoñosas o nocivas; el cielo es de buena y feliz constelación, claro y benigno; el aire puro y suave sin impedimento ni alteraciones; el templo sin exceso de calor o frío (habiendo de declinar a una u otra calidad, escojan el frío); si hay pastos para criar ganados; montes y árboles para leña: materiales de casas y edificios; muchas y buenas aguas para beber y regar: indios y naturales a quienes se les pueda predicar el Santo Evangelio, como primer motivo de nuestra intención y hallando que concurren éstas o las más principales calidades procedan a la población, guardando las leyes de este libro".

La mensura de los fundos legales no tenían tantos problemas como las de otras mercedes de tierras, pues el terreno es escogido con --

gran cuidado, que ni siquiera las propiedades particulares podían impedir la traza correcta del fundo, en virtud de que la real cédula de 20 de octubre de 1598 dispuso: "Que si para el cumplimiento y ejecución de las reducciones (mandadas a hacer según la mente del Emperador) proveyesen o determinasen los virreyes, presidentes y gobernadores, y algunas personas - se agraviasen o interpusiesen apelación, la otorgasen para ante el Consejo de Indias y no a otro Tribunal como quiero que sin embargo había de -- ejecutarse lo proveído de forma que la reducción tuviese efecto. Y porque a los indios se había de señalar y dar tierra, aguas y montes, si se quitasen a los españoles, se les diese justa recompensa en otra parte..."

El fundo legal debe entenderse como la mínima extensión de tierra que debería tener un pueblo, también debe considerarse únicamente como el casco del pueblo en el que no estaban comprendidos los terrenos de labor designados para la subsistencia de los habitantes, ni los que -- poseían éstos antes de ser reducidos a pueblos, pues en la real cédula -- de 19 de febrero de 1570 se determinó: "...e porque con más voluntad y de mejor gana se junten los yndios en poblaciones, estareys advertido que no se les quiten a los que así poblaren las tierras o granjerías que tuvie-- sen en los sitios que dejaren, antes provereys que aquellas se les dejen e conserven como las han tenido hasta aquí..." estas las habían tenido en propiedad comunal, y así estuvieron disfrutando de ellas. Se dictaron -- además, otras disposiciones encaminadas a que se dotaren a los pueblos, -- no solamente del fundo necesario para la construcción de sus casas, sino también de tierras suficientes para la labranza y cría de ganados.

En la época de la conquista ya había innumerables pueblos - de indígenas divididos en barrios. Las ordenanzas antes citadas en nada modificaron la propiedad de estos pueblos, pues tales ordenanzas se referían únicamente a los que fundasen los españoles para reducir a los indios dispersos.

b) El Fundo Legal en el Territorio de la Real Audiencia de Guadalajara.- El Licenciado Wistano Luis Orozco, en su libro titulado "La Organización de la República", distingue entre el fundo legal correspondiente a los pueblos situados dentro de la jurisdicción de la Real Audiencia de México y el fundo legal correspondiente a los que se encontraban en el territorio de la Real Audiencia de Guadalajara, en virtud de que afirma que estos últimos tenían una extensión correspondiente a un sitio de ganado mayor, éste es, veinticinco millones de varas cuadradas que equivalen a 1,755-61-00 hectáreas en el sistema actual. (4)

Esta afirmación la basa en el hecho de que tanto la cédula del Marqués de Falces que fija la extensión del fundo legal, así como la real cédula del 4 de junio de 1687 y la del 12 de julio de 1695 fueron expedidas únicamente para el territorio sujeto a la Real audiencia de México.

No siendo, pues, aplicables a la Audiencia de Guadalajara las disposiciones aludidas, debe estarse en opinión del Licenciado Wistano Luis Orozco, a lo que disponía la Ley VIII Título III, Libro IV de la

4) Lic. Wistano Luis Orozco.- "La Organización de la República.- Tomo I.- Guadalajara, Jalisco, 1941.

Recopilación de Leyes de Indias, que decía: "Los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes entradas y salidas y labranzas y un exido de una legua de largo, donde -- los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles".

De este texto, se desprende, que el espíritu del legislador era el de conceder a los pueblos un ejido de una legua de largo, además -- de las necesarias para el casco del pueblo; pero como no se establecían -- las medidas de éste, en la Audiencia de Guadalajara no se interpretó como en la de México y se consideraron fundo legal y ejidos como una extensión de una lengua cuadrada. El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, en su libro -- "El problema Agrario de México", considera que existe una confusión entre el fundo legal y el ejido, pues claramente se advierte que en realidad lo que pasó en la Audiencia de Guadalajara, fue que el fundo legal quedó -- considerado dentro del ejido y no es por lo mismo, sigue diciendo el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez, considerar que el fundo legal en la mencionada Audiencia de Guadalajara tenía la extensión de un sitio de Ganado Mayor. (5)

En su obra citada, el Licenciado Orozco, hace un estudio, -- por el que demuestra que las leyes españolas no dieron el nombre de fundo legal a la extensión de tierra concedida a los pueblos de indios de españoles para la construcción del poblado, pues en ninguna cédula real, ni -- en la Recopilación de las Leyes de Indias se menciona. El afirma que: -- "la primera, acaso la única ley moderna que pronuncia la palabra fundo le

5) Dr. Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario de México".- Décima Cuarta Edición.- México, 1977.- pp. 71.- Edición Porrúa.

gal" es la del 26 de marzo de 1894.

Pero en todo caso el hecho indiscutible es que, aún cuando la ordenanza del Marqués de Falces y las cédulas reales citadas establecieron claramente la distinción entre la extensión de tierra destinada para el establecimiento del pueblo propiamente dicho y las otras extensiones destinadas a ejidos o a labranzas. De la Recopilación de las Leyes de Indias en la Ley VIII,, Título III, Libro VI, se deduce esta distinción toda vez que se dice que los pueblos deben tener "comodidades de tierras" y "...entradas y salidas, y labranzas y un ejido de una legua de largo..."

En su libro "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Manuel Fabila, hace mención "que durante la época colonial se creó esta institución en la ley primera de 18 de junio y 9 de agosto de 1513 que -- Fernando V dictó en Valladolid para la distribución y arreglo de la propiedad, en donde se dispuso que "se puedan repartir y se repartan"..." so lares; y habiendo hecho en ellas sus moradas y labor y residiendo en aquellas durante cuatro años, les concedemos la facultad para que de ahí en adelante les puedan vender y hacer de ellos a su libre voluntad, como casa propia". (6)

De igual manera y con posterioridad ya en forma específica para los pueblos indios, Felipe II dictó la Ley VII, Título VII, Libro IV de las Leyes de Indias, para que en las capitulaciones que se daban para

6) M. Fabila.- "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".- 1941.- p. 4.- Editorial Banco Nacional de Crédito Agrícola.

la fundación de un pueblo, se sacara "primero lo que fuere menester para los solares del pueblo". (7)

De lo que se puede ver que aunque no se les daba el nombre de fundo legal a los pueblos indios o españoles, se hace la diferencia -- entre las tierras que pertenecían al pueblo y las destinadas a otros me-- nesteres, corroborándose lo que se dijo en párrafos anteriores, dándose -- además, el antecedente del término de cuatro años de residencia para tener la posesión absoluta del solar, que hasta antes de las Reformas realiza-- das a la Ley Federal de Reforma Agraria, del 30 de diciembre de 1933, es-- taba vigente.

4.- LA ZONA URBANA DEL MEXICO INDEPENDIENTE HASTA NUESTROS DIAS.

En el México Independiente no prevalece rígidamente estas -- medidas, asignándose a los fundos legales la superficie que se requería.

Así, por ejemplo, en Mayo de 1875 el Ministerio de Fomento autorizó al Ayuntamiento de la Paz, hoy capital del Estado de Baja Cali-- fornia Sur, para agregar más de dos mil hectáreas a su fundo legal, tomán-- dolas del ejido de la Villa.

Plan de Ayala.- En la legislación Agraria postrevolucionaria, encontramos referencia del fundo legal, como lo observamos en el --

7) Chávez Padrón, Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimien-- tos.- Tercera Edición.- México, 1979.- pp. 197-198.- Editorial Porrúa, S.A.

Plan de Ayala que fue promulgado el 28 de noviembre de 1911 en la Villa - de Ayala, publicada en el "Diario del Hogar", que en su cláusula séptima del plan referido se establece la expropiación y fraccionamiento de los latifundios, con el objeto de dotar a los campesinos del fundo legal y ejidos y que a la letra dice: "... 7a. en virtud de que la inmensa mayoría - de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno - que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicar se a la industria ni a la agricultura, por estar monopolizadas en unas -- cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México ob tengan ejidos, colonias, fundos legales, para campos de sembradura y de - labor y se mejore todos y para todo la falta de prosperidad y bienestar - de los mexicanos".

Antes de continuar con el presente estudio, estimo oportuno señalar que en esa época, el Lic. Luis Cabrera considera al ejido no como los terrenos formados por pastales o monte, con una extensión de una le-- gua cuadrada y destinados a los ganados de los indios para que no revuelvan con los de los españoles, como se consideraba en la época colonial, - sino como la tierra destinada a sostener la vida de los pueblos según se desprende de su discurso pronunciado el 3 de diciembre de 1912 en la Cáma ra de Diputados (8), en la cual plantea con toda claridad:

- - - - -
8) Obra citada.- "El Problema Agrario de México".- pp. 187 y 188.

"Para ésto, afirmó, es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamiento o aparcerías forzosas".

En estas ideas se encuentran expuestas, como se ve, los puntos fundamentales de la Ley del 6 de enero de 1915 que, a su vez, lo son de toda nuestra legislación agraria, prosiguiendo que el ejido estaba -- "destinado a la vida comunal de la población y que los "ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia".

Volviendo al Plan de Ayala, éste constituye el antecedente directo e indudable de la acción dotatoria, reglamentada posteriormente por la Ley del 6 de enero de 1915, con la que se inicia el proceso legal de Reforma Agraria. De igual manera, en la primera Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925, en su artículo 12, se dispuso que de las tierras ejidales se separaría el fundo legal; la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927, fue un poco más amplia -- que la anterior respecto de este bien que es parte del patrimonio familiar campesino, y que fue derogada por el artículo 7 transitorio del Código Agrario de 1934, el cual en su artículo 133 dispuso que, de acuerdo -- con las necesidades del poblado, en el proyecto de fraccionamiento y adjudicación, se separaran las tierras necesarias para la zona de urbanización. Aquí es cuando se hace mención por primera vez de la Zona Urbana y no fundo legal.

Debido a que en los 22 años que llevaba de aplicación la -- Ley Agrario que se inició con el Decreto del 6 de enero de 1915, no se ha bía concedido un solo ejido en el Territorio Norte de Baja California. -- Como resultado de las injerencias de las compañías norteamericanas que -- eran las propietarias de las mejores tierras de cultivo del territorio, -- al proyectarse los primeros ejidos en el Valle de Mexicali en el año de -- 1937, durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas, se confirmó lo -- que se venía observando con anterioridad, relativo a que, en algunos ca-- sos, los núcleos de población solicitantes aparecían fincados en los te-- rrenos de los predios afectados. De ésto, resultaba que al concederse el ejido al núcleo peticionario e incluirse en él la zona ocupada por el ca-- serío, quedaba fincado en terrenos inalienables, imprescriptibles e inem-- bargables; características propias de los terrenos ejidales y, por tanto, en la imposibilidad de adjudicarse en propiedad los lotes que ocupaban -- los ejidatarios.

Al estudiarse el caso del Valle de Mexicali, se encontró -- que varios núcleos peticionarios aparecían fincados en terrenos de enorme latifundio perteneciente a la "Colorado River Land. Co."; que con flagran te violación de la disposición constitucional respectiva, apoyaba su lin-- dero norte en la línea divisoria con el vecino país; por supuesto, que no debía extrañar que los núcleos ocuparan terrenos de la Compañía, si se -- tiene en cuenta que el palacio de gobierno de la entidad se construyó en un lote cedido por la Colorado River Land, cuyos terrenos rodeaban a la - Ciudad de Mexicali, en cuyas goteras se edificó la residencia gubernamen-- tal.

Para evitar que después de concedidos los ejidos se tuviera que tramitar expropiaciones de las tierras entregadas a los núcleos dotados a favor de ellos mismos, para hacer posible la adjudicación en propiedad plena de los lotes ocupados por las casas habitación, se dispuso que en las resoluciones presidenciales dotatorias se destinaran determinadas superficies precisamente para los caseríos, que serían susceptibles de lotificación y adjudicación individual en favor de los ejidatarios.

Al promulgarse el Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, que recogió las adiciones y reformas introducidas a la Ley por el Presidente Lázaro Cárdenas durante su mandato, se incluyó un capítulo que se denominó: Fondos Legales de los Núcleos de Población, previsión que no correspondió a la idea general planteada en un principio, ya que no se trataba de los fondos legales que se deben constituir por decreto de las legislaciones locales, sino de terrenos que se concedían dentro de las Resoluciones Presidenciales dotatorias de tierras para ser destinadas a los caseríos. Al entrar en vigor el Código Agrario de 1942, se corrigió el inconveniente y se incluyó un capítulo relativo a las zonas de urbanización ejidales.

En el capítulo de referencia del Código citado, se dispuso que las zonas de urbanización concedidas por Resolución Presidencial a los núcleos de población ejidal, se deslindaran y fraccionara, reservándose los lotes para los servicios públicos de la comunidad y para el crecimiento previsible de la población. Se dispuso que a cada ejidatario se

le adjudicara un lote gratuitamente y los restantes se destinaran para -- personas que los quisieran adquirir, siempre que prestaran servicios útiles a la propia comunidad, otorgándoles en uno y otro caso el título correspondiente expedido por la Presidencia de la República.

De todo lo anterior, se desprende que las zonas urbanas rurales tienen raíces muy antiguas y que la legislación contemporánea las ha normado, respetando la tradición, pero les ha dado matices modernos y una regularización más detallada.

El artículo 223, fracción II, de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente en el artículo 80 del Código Agrario de 1942, establece que además de las tierras cultivables, las dotaciones de tierras deberán comprender "la superficie necesaria para la zona de urbanización". En épocas pasadas, las resoluciones presidenciales dotatorias no siempre concedían terrenos para establecer la zona urbana, probablemente porque una de las condiciones para integrar la capacidad colectiva es que el poblado exista, cuando menos, durante los seis meses anteriores a la fecha de la solicitud de tierras, pero en la actualidad prevalece la -- idea de que a todo poblado debe dotársele, además de las tierras destinadas a la explotación, tierras para la zona urbana. La zona urbana es imprescindible en los nuevos centros de población en donde no existe el poblado, sino que éste debe constituirse a fin de formar el nuevo centro; -- por lo tanto, una Resolución Presidencial que constituya un nuevo centro de población ejidal, forzosa y necesariamente deberá contar con tierras -- para la zona urbana.

A cada ejidatario que haya sido beneficiado con parcela o unidad individual de dotación o que tenga sus derechos agrarios vigentes, según sea el caso, como veremos más adelante, deberá adjudicársele un solar urbano. Anteriormente no se señalaba la superficie que debería tener el solar urbano, éste era discrecional y de acuerdo a las necesidades de la región. Actualmente la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en su artículo 93, dispone que en ningún caso la superficie excederá de 2,500 metros cuadrados, en la cual el ejidatario tiene la obligación de construir su casa, pero ésto es materia de otro capítulo que veremos más adelante.

C A P I T U L O I I

PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LAS ZONAS URBANAS Y LEGISLACION AGRARIA

1.- ORIGEN DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIO CONS- TITUCIONAL DE LA ZONA URBANA.

La Constitución Política de 1917 tiene como antecedente directo e inmediato la Revolución Mexicana; la cual, surge como lógica reacción en contra del régimen dictatorial de más de 30 años del General Porfirio Díaz, toda vez que la situación en el campo se hace insostenible debido a la concentración de la tierra, iniciada desde la época de la conquista por los españoles, adquiriendo perfiles dramáticos durante la dictadura porfirista, a tal extremo que unas cuantas familias con mentalidad feudal acaparaban más del ochenta por ciento de las áreas laborables. -- Para ser más exactos, el uno por ciento de la población era propietaria - del noventa y cinco por ciento de nuestro territorio, correspondiéndole - el dos por ciento de la propiedad rústica a los pequeños propietarios y a los pueblos y únicamente el uno por ciento a las comunidades indígenas, - no obstante que estos tres sectores constitufan el noventa y seis por - - ciento de la población dedicada a la agricultura.

En estas condiciones y ante un cuadro patético por la des--proporción en que se hallaba distribuida la propiedad de la tierra, surge la Revolución de 1910, vigorosa respuesta histórica al latifundio, por ha-ber sido el problema agrario una de sus causas determinantes, siendo su -caudillo Don Francisco I. Madero, quien proclama el Plan de San Luis, del

5 de octubre de 1910, el cual enfocaba un problema eminentemente político que en poco, se ocuparía de hacer cambiar en la estructura jurídica y social del país.

Por lo que se refiere a la cuestión agraria, este plan en su artículo tercero, habla de restitución y, al hacerlo, la población campesina mayoritaria en el país, secunda el movimiento maderista, toda vez que la restitución era ya un anhelo claro para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos de sus tierras y explotados como trabajadores o aún como esclavos en las grandes haciendas, pero la verdad es que el artículo tercero fue redactado en forma medrosa frente al problema que enfrentaba y desorientaba desde el punto de vista jurídico, pues textualmente dice:

"Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que adquirieran de un modo tan inhumano o tan arbitrario, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo".

Del cual, se desprende que desde el punto de vista técnico se hace imposible que la restitución se lograra realizar de acuerdo con

el citado precepto, que no habló de expropiación, sino de restitución sujetando los fallos anteriores a una nueva revisión, pero ante los mismos Tribunales, y de acuerdo con las leyes anteriores, en cuyo caso sostenían aún la incapacidad de las comunidades agrarias para poseer y defender sus derechos; pero desde el punto de vista político el artículo tercero fue lo suficientemente atractivo para la mayoría de la población campesina, -- toda vez que éstos luchan a favor de Don Francisco I. Madero, inclusive -- Emiliano Zapata quien envía a sus representantes para entrevistar a Madero para expresarle que estaban conformes con el Plan de San Luis y que lucharían hasta lograr su total cumplimiento.

Pero al triunfo de Madero como jefe de la Revolución, éste firma el 21 de mayo de 1911, el Convenio de Ciudad Juárez, en el cual se compromete al licenciamiento de las tropas revolucionarias, sin pensar -- que no debería hacerlo, porque aún había muchos anhelos de contenido social por realizarse que de ninguna manera haría el ejército federal, trayendo como consecuencia que al pueblo mexicano le costara una larga y sangrienta demora conseguir sus ideales.

De lo dicho anteriormente, se puede llegar a la conclusión que Francisco I. Madero no tenía una visión amplia del problema agrario, -- ya que en las declaraciones de fecha 27 de junio de 1912, al Licenciado -- Fausto Moguel, Director del Periódico "El Imparcial", manifiesta lo siguiente:

"Desde que fui investido por mis conciudadanos, cuando fui nombrado para el cargo de Presidente de la República, no me he ocupado de refutar las versiones contradictorias que circulan en la prensa en la que

con frecuencia se hace referencia a ofrecimientos que he hecho y que he dejado de cumplir. Pero con tanta insistencia han repetido algunos periódicos y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige (se refiere a El Imparcial) que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios que permanecían en poder de unos cuantos privilegiados con perjuicio de las clases menesterosas (editorial de ayer), que quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de Gobierno que publiqué después de las Convenciones de 1910, 1911, y, si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, tomando únicamente una frase, explica cuales son las ideas del Gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas". (1)

Con esta declaración, no quiere decir que el Señor Francisco I. Madero, no haya considerado la cuestión de la tierra como un verdadero problema o que era contrario a las ideas agrarias, toda vez que durante su Gobierno se llegó a crear la Comisión Agraria Ejecutiva para

1) El Problema Agrario de México, y la Ley Federal de Reforma Agraria.-- Mandieta y Núñez Lucio.- 14a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México D.F. 1977.- pp. 180 y 181.

abordar la solución del problema, sino que su error radicó en haber dejado en manos de las clases conservadoras la solución de tan importante problema, ya que éstos estaban interesados en no resolverlo.

Circunstancia que sembró el descontento entre algunos revolucionarios, al ver que no se cumplían sus anhelos, siendo el principal Emiliano Zapata, quien emite su Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, el cual de una manera concreta expresa el pensamiento y sentimiento de los hombres del campo respecto a la cuestión agraria, la cual se habría de convertir en la espina dorsal, en la razón histórica de todo el movimiento revolucionario, siendo éste un documento de origen indudablemente popular que en alguno de sus preceptos dice lo siguiente:

"Artículo 6º.- Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados de mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellas, lo deducirán ante los Tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

Artículo 7º.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son dueños del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras

montes y aguas; por esa causa se expropiará, previa indemnización de la - tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, - a fin de que los pueblos y ciudadanos de MÉxico obtengan ejidos, colonias fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de propiedad y bienestar de los mexicanos.

Artículo 8º.- Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para la indemnización de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumbieron en la lucha por este Plan.

Artículo 9º.- Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados se aplicarán las leyes de desamortización -- según convenga, de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez, a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los - dēspotas y conservadores que en todo tiempo han pretendido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso". (2)

A la usurpación del poder por Victoriano Huerta, Don Venustiano Carranza lo desconoce como Jefe de la Nación, proclamando el Plan - de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, en Coahuila, el cual se concreta originalmente a siete artículos mediante los cuales se desconocía al Gobierno de Victoriano Huerta, señalándose en éste que el triunfo del ejército constitucionalista, se encargaría interinalmente del Poder Ejecutivo Don Venustiano Carranza, hasta que se convocara a elecciones constitucionales

2) Obra citada.- El Problema Agrario en México.- pp. 182 y 183.

continuando la revolución y al triunfo de Venustiano Carranza, secundado por otros grandes caudillos como fueron Obregón, Villa y Zapata se convoca a una convención de Jefes Revolucionarios, que se celebró en Aguascalientes, iniciándose el 1^o de octubre y terminando hasta el mes de noviembre de 1914, en la cual se adoptaron los principios del Plan de Ayala como un mínimo de las exigencias de la Revolución, más su artículo 12, -- traería como consecuencia la separación de Villa y Zapata por un lado, y Carranza y Obregón por otro; pues este artículo llamaba a junta de todos los revolucionarios del país para designar al Presidente Interino de la República, el cual al adoptarse quedarían abrogadas las disposiciones del Plan de Guadalupe. Por lo que Carranza se traslada al Puerto de Veracruz en donde asesorado por el Lic. Luis Cabrera, expide las adiciones al Plan de Guadalupe el 12 de diciembre de 1914, en el cual se incluyen las proclamas en materia agraria, que en su artículo 2^o establece lo siguiente:

"El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la -- opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..."

Posteriormente, se enfrenta Alvaro Obregón y Francisco Villa, uno defendiendo el Plan de Guadalupe y sus adiciones y el otro las -

resoluciones de la Convención de Aguascalientes, siendo vencido Villa y -- su tendencia política quedan triunfantes las adiciones del Plan de Guadalupe, que serán cumplidas por Don Venustiano Carranza, al encargar al Licenciado Luis Cabrera que realice el proyecto de Ley, que sería conocido posteriormente como el Decreto del 6 de enero de 1915 y elevada al rango Constitucional por el artículo 27 de nuestra Carta Magna.

Una vez que es establecida la paz por las fuerzas de Don -- Venustiano Carranza, éste pretende restituir el régimen constitucional -- que se encontraba vigente en esa época, inconformándose los sectores revolucionarios con la restauración de los principios liberales e individualistas de la Constitución del 5 de febrero de 1857, la cual había sido -- causante del movimiento revolucionario debido a las violaciones hechas -- en contra del pueblo mexicano; por lo que Don Venustiano Carranza no tuvo otra alternativa que la de convocar a un Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916, quedando éste formalmente instalado el 1º de diciembre de 1916, en el cual presenta un proyecto de reformas, que no satisfizo plenamente a todos los constituyentes, por lo que surgen las primeras enmiendas al mencionado proyecto, tanto cuando se estudia el artículo -- quinto relativo a la libertad del trabajo, que da origen al artículo 123 de nuestra Constitución, así como cuando se analiza el artículo 27 del -- propio proyecto en el que se consignan los derechos fundamentales del campesino, tomándose únicamente de la iniciativa de Venustiano Carranza algunos párrafos que se consideran importantes, estructurándose un artículo -- evidentemente nuevo, con principios que han servido básicamente para -- orientar los programas de reforma agraria de la Revolución Mexicana.

2.- ANALISIS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Desde la época de los romanos se había considerado que el Derecho de Propiedad constaba de tres beneficios: el ius utendi o usus, - - facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que - rinde, además de sus frutas; el ius fruendi o fructus, derecho sobre frutos o productos; y el ius abutendi, el poder disponer hasta su consuma- - ción o destrucción de la cosa o su enajenación; éste es, la persona que - reunía estos tres beneficios sobre su cosa, o tenía un poder absoluto sobre ella. Concepto que ha tenido pocas variantes desde el primitivo derecho romano hasta principios de este siglo, toda vez que sobre éste, el derecho de propiedad, se pueden enumerar las diferencias entre los ciudadanos romanos y extranjeros, para pasar luego a la época feudal, donde el derecho de propiedad implicó el imperio y dominio, ya que el propietario también gobernaba sobre sus vasallos; después, en la Revolución Francesa de 1789, en la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, se señaló que toda sociedad debía amparar y reconocer los derechos naturales del hombre que son la libertad y la propiedad en primer término; derechos que el hombre trae consigo desde su nacimiento y que el Estado sólo reconoce, pero no lo crea, explicándose de esta manera el concepto individualista del Código de Napoleón que reafirmó los atributos romanos de la propiedad protegiendo así los intereses personales.

Respecto a México, podemos citar la opinión del Licenciado Raúl Lemus García, quien señala que "en la Colonia, la legislación positiva se integró tanto por las leyes españolas de la época, como por las disposiciones especiales que la Metrópoli dictó para los colonos de América.

Así como por aquellas disposiciones propias para la Nueva España, haciendo notar la gran influencia que el derecho romano ejerció en España, trayendo como consecuencia que el espíritu romanista estuviera presente en las disposiciones legislativas que fueron dictadas para las colonias de América". (3)

Sin embargo, ya para el siglo en el que se realiza nuestra independencia, el liberalismo comenzaba a enseñorearse de tal forma, que la Constitución de 1824 en su artículo 34, reconoce el derecho de propiedad de los individuos como límite frente al poder, aunque dentro de las leyes; la Constitución de 1857, en su artículo 27 establece el derecho de propiedad como una garantía individual, teniendo como inspiración el concepto romanista olvidándose del sistema aborígen; pues, bajo su imperio, desaparecieron las comunidades agrarias, explicándose de esta manera por qué el problema agrario trata de resolverse en el México Independiente anterior a 1817, siempre a través de la colonización de terrenos baldíos, del respeto del derecho de propiedad en los latifundistas, la desaparición de las comunidades agrarias y la privación de su personalidad jurídica para tener tierras, de la conversión de los comuneros en propietarios individuales, por lo que era menester no sólo un cambio de constitución para hacer viable la Reforma Agraria en México, sino la transformación en la propia constitución del concepto de propiedad, la creación de garantías sociales, la ampliación del valor justicia hacia la justicia distributiva, y la innovación de los conceptos tradicionales jurídicos para iniciar la transformación de la teoría jurídica moderna, la cual da como re-

3) Lic. Lemus García, Raúl.- Sinopsis Histórica del Derecho Romano.- Editorial Lianas.- México 1962.- pp. 159.

sultado de los anhelos de un pueblo expresado a través de la Revolución - de 1910, al tratar de resolver por medio de la lucha, el añejo problema - que es la tenencia de la tierra. Lo anterior, se puede sintetizar citando al Diputado Constituyente Heriberto Jara, quien dice: "La transformación de las constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la - experiencia; el resultado de los deseos; el resultado de los anhelos del pueblo, condensado de eso que le ha dado en llamar Constitución". (4)

Desde fines de noviembre de 1916, en Querétaro se iniciaron los discursos para proponer, discutir y aprobar la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el período fijado para terminar - los debates se había señalado para el 1º de febrero de 1917, pues el 5 -- del mismo mes y año, debía iniciar su vigencia la citada Constitución. - Muchos temas se debatieron ya cercanos al final del término señalado, sin que el problema de la tierra se discutiera. Fue hasta el 29 de enero de 1917, cuando se presentó el proyecto del artículo 27 Constitucional, firmado por Pastor Rouaix, José N. Macías, E.A. Enríquez y otros Diputados, - proyecto que se discutiera tan apasionada como sumariamente, pues el artículo 27 se aprobó el 30 de enero de 1917.

El proyecto señalaba brevemente las causas históricas del - mismo, considerándose en ésta "Que la ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de -- 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias". (5)

-
- 4) Heriberto Jara.- Véase Diario de Debates del Constituyente.-Editorial Talleres Gráficos de la Nación.- México 1960.- Tomo II.- pp. 1094.
 - 5) Diario de Debates.- Editorial Cámara de Diputados.- Primera Edición.- Tomo II.- Apéndice de Iniciativa XXXIII.

En virtud de que la ley del 6 de enero de 1915 era de carácter provisional, el Diputado Magallán consideró que "El Congreso Constituyente no terminará debidamente su obra, sino diera como a la labor relativa al poner la base para asegurar de manera definitiva la cuestión agraria en la República Mexicana". (6)

Por su parte, el Diputado Bojorquez señaló al iniciarse la discusión del artículo 27 que "en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso... ha sido una magnífica idea la de la Comisión al sostener como precepto constitucional el Decreto del 6 de enero de 1915... en mi concepto el Decreto del 6 de enero de 1915 fue uno de los que trajeron mayor contingente al seno de la Revolución". (7)

Podemos señalar que cuando se discutió el proyecto del artículo 27, los constituyentes de 1917, se encontraban al corriente de las diversas doctrinas que podrían influir para decidir sobre el concepto de propiedad que debía consagrarse en la Constitución, por lo que no es de extrañarse las diversas proposiciones que pretendieron hacerse, ya que podemos localizar en un primer grupo, a los Diputados de la Comisión Redactora del proyecto, quienes manifestaron que "El estudio del artículo 27 del proyecto de la Constitución abarca varios puntos capitales; así debe considerarse la propiedad como derecho natural"... porque de ser así "fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable... como consecuen-

- - - - -

6) Diario de Debates.- Editado por la Cámara de Diputados.- Tomo II.- Periódico 79.- pp. 769.

7) Diario de Debates.- Edición 1960.- Tomo II.- pp. 1984.

cia de lo expuesto, la Comisión después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierta de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está su jeto ese derecho". (8)

De este grupo se puede desprender que aún cuando se encuentra presente el concepto más individualista y tradicional de la propiedad como derecho natural, no puede desconocerse que dicha teoría debía modificarse para un reparto más justo distributivamente de la propiedad agraria; en realidad el proyecto tiende a consagrar también el reparto de tierras a los pueblos necesitados.

En una segunda corriente opuesta a la anterior, susceptible de identificarse con el llamado comunismo, en virtud de que propone la nacionalización de la tierra, estuvo representada por el Diputado Navarro, quien manifiesta que "se ponga una taxativa a estos abusos, que la Nación sea la única dueña de estos terrenos y que no las venda, sino que nada más de la posesión a los que puedan trabajarla". (9)

Pero también dentro de esta corriente se reconocen las necesidades y exigencias del pueblo, toda vez que el citado Diputado aceptó la admisión del derecho de propiedad cuando señaló que "yo pediría a la Comisión que reformara este inciso diciendo: que la Nación es la única -- dueña de los terrenos de la República, de las tierras, aguas y bosques, -

8) Diario de Debates.- Edición 1960.- Tomo II.- pp. 1071.

9) Dip. Navarro.- Diario de Deates de la constitución.- Edición 1960.- Tomo II.- pp. 1081 y 1082 y diario de Debates de la Cámara de Diputados.- Tomo II.- Periódico 80.- pp. 782.

pero que de aquí en adelante, ella se reserva el derecho de vender y que las propiedades adquiridas por medio de despojos, por medio de infamias, deben desaparecer de nuestra Constitución y que, en lo sucesivo, todo el que quiera adquirir un pedazo del terreno, deberá adquirirlo conforme a las bases que establezcamos aquí". (10)

Por último, se encuentra como tercera corriente, que el derecho de propiedad debe compaginarse con el trabajo de la tierra, al manifestar que "sería pueril buscar la solución del problema agrario conviniendo en terratenientes a todos los mexicanos, lo único que puede hacerse, es facilitar las condiciones para que puedan llegar a su propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo" (11). Pero en donde no cabe lugar a dudas, es que tanto en la Comisión Redactora como en todo el congreso Constituyente, existía la idea de consagrar el derecho de propiedad con una función social, como se puede demostrar con la parte del proyecto aprobado sin discusión, que dice desde su texto original: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación". (12)

La estructuración de este concepto, base del artículo 27 -- Constitucional, a cuya luz e intención tendrá que interpretarse dicho pre

-
- 10) Obra citada.- Dip. Navarro.- Diario de Debates de la Constitución.- pp. 1081 y 1082 y diario de Debates de la Cámara.- Periódico 80.- pp 782.
 - 11) Obra citada.- Diario de Debates.- Edición 1960.- pp. 1072 y Diario de Debates Cámara de Diputados.- Periódico 79.- pp. 715.
 - 12) Proyecto del artículo 27 Constitucional.- Véase Diario de Debates -- Edición 1960.- Tomo II.- pp. 1072.

cepto y estructurar las leyes secundarias, poco a poco se impondrá, aún -- contra las confusiones de la propia comisión redactora que deseaba resolver el problema agrario al "exterminar los latifundios, respetando los de rechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para ésto cargar a la Nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirentes, reduciendo la intervención -- del Estado a la de simple garantía" (13). Y, como analizaremos más adelante, la necesidad de darles tierras a los pueblos necesitados de ellas sin recursos para obtenerlas, comprometía en tal forma la paz de la República, que la urgencia de dárselas no podía supeditarse a que estos campesinos necesitados pagaran por las tierras y que si bien era importante -- respetar la propiedad como garantía individual, era también más importante realizarla como garantía social.

De las diferentes opiniones expuestas por los Diputados -- Constituyentes, emanadas de doctrinas diversas, todas ellas coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, y aunque se consagrara el Derecho de Propiedad, éste se sujetaría a las modalidades -- que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado, surgiendo así un nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía so

13) Obra citada.- Diario de Debates.- 1960.- pp. 1072.- Véase opinión de la Comisión.

cial para los núcelos de población que no tuvieran tierras o que no las -
tuvieran en cantidad suficiente, modificándose el concepto de justicia al
establecer leglmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuita-
mente en favor de los campesinos, apareciendo el concepto de justicia so-
cial distributiva; con todo ello, los conceptos jurídicos tradicionales -
de propiedad, garantías, justicia, ramas fundamentales del derecho y sub-
ramas del mismo, son modificados, pues el nuevo concepto de propiedad con
sentido y dinamismo social supera el caduco concepto rígido romanista, la
justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles un lu-
gar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales; y jun-
to a las tradicionales ramas del Derecho Público y Privado se colocó el -
Derecho Social, amparando a los núcleos de población campesinos desvali--
dos desde la propia Consitución.

Este nuevo concepto de propiedad tiene en parte sus antece-
dentes en la antigua forma de tenencia de la tierra, en donde el capulli
se otorgaba sólo al vecino de un barrio, jefe de familia, que lo trabaja-
ba personalmente, en forma constante, pues de lo contrario, se le revoca-
ba la tenencia de la tierra, manteniendo la propiedad de esta manera una
función social en pro del campesino, de la familia, de la producción na-
cional, concepto que lógicamente implica el dominio originario en manos -
del Estado y la facultad para vigilar, cuidar y distribuir equitativamen-
te los elementos naturales susceptibles de apropiación. Colocándonos - -
como sucesores y continuadores de una doctrina indiscutiblemente nuestra,
con el cual afloraba la conciencia nacional al consagrarse en la ley fun-
damental por voluntad y acción del mismo pueblo. Esto es, en 1917 la Na-
ción Mexicana recuperó el dominio de la tierra que originalmente le parte

nació desde la época precolonial, que se perdió durante el coloniaje y -- que se logró consagrar claramente durante la primera etapa del México Independiente, con las características que se señalan en el artículo 27.

Este nuevo concepto de propiedad con función social sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, estableciendo las formas jurídicas que eviten el acaparamiento inmoderado de la tierra, así como su indolente aprovechamiento haciéndose, de esta manera, posible la redistribución de la tierra rústica, acatando el viejo ideal de Morelos, en el sentido de que la tierra estuviera en manos de muchos en pequeñas parcelas, las cuales cultivaran personalmente; combatiéndose así el latifundio en la mediana propiedad al limitar la extensión de la misma, garantizándose únicamente tanto individual como socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido, al afectarse para este último, por causas de utilidad social, las tierras necesarias para los núcleos de población que no tengan o no las tengan en cantidad suficiente, dotándoseles de éstas en forma gratuita.

El artículo 27 en su párrafo segundo establece "La Nación -- tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Para iniciar el comentario de -- este precepto es necesario buscar su significado, ya que, como dice el -- Doctor Lucio Mendieta y Núñez: "La verdad es que ni en el derecho nuestro ni en el extranjero, hay antecedentes sobre el concepto de modalidad y, --

a ésto, se deben las vaguedades, las desorientaciones". (14)

Modalidad proviene de Modus, modo, moderación; modos son -- las distintas maneras generales de expresar la significación en un verbo, desde el punto de vista gramatical. Asimismo, en cuanto a su significación, se entiende por modo la "forma variable y determinada que puede recibir o no un ser", iniciándonos así a la comprensión jurídica de una modalidad; ésto es, el modo de ser del derecho de propiedad que pueden modificarse en ampliaciones y restricciones, con cargas positivas o negativas en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, transitoria o permanente, según la vaya dictando el interés público, confirmándose así que el nuevo concepto de propiedad con función social, es un concepto dinámico y elástico que se actualiza constantemente, respondiendo a las necesidades del país; tan sólo a través de la observancia del interés público.

De lo anterior, se desprende que la modalidad no merma la esencia del derecho de propiedad, sino únicamente su forma o su ejercicio por ejemplo, el derecho de propiedad, deberá ejercitarse con modalidades cuando en la venta de tierras a extranjeros, no se permite que éstos adquieran propiedades en las fajas de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y 50 kilómetros en los litorales; así también, existen modalidades transitorias, en el caso de los solares urbanos, cuya propiedad sufre modalidades antes de consolidar el dominio pleno, señalado en la Ley Fede--

14) Dr. Mendieta y Núñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- Editorial Porrúa.- México, 1940.- pp. 93.

ral de Reforma Agraria; otras, sería restrictivas, como la obligación de no arrendar las tierras ejidales; otras, ampliatorias, como la imprescriptibilidad de las tierras ejidales o cuando el ejidatario recibe una unidad individual de dotación libre de gravámenes, conservándose así protegidos sus derechos.

Hay varias fracciones del artículo 27 Constitucional que -- hablan sobre la expropiación. El párrafo segundo dice que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El párrafo dieciseis, congruente con el segundo dice que "las leyes respectivas de la Federación y de los estados, en sus respectivas -- jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". Con base en -- estas orientaciones de la ley fundamental, se expidió el 23 de noviembre de 1936 la Ley de Expropiación.

Más adelante, el precepto constitucional continúa estable-- ciendo en la Fracción X, como si al hacerlo en párrafos diferentes trata-- ra de establecer otra figura distinta o una modalidad en la expropiación para la materia agraria, que "los núcleos de población que carezcan de -- ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por im-- posibilidad de identificarlo o porque legalmente hubieran sido enajenados serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, confor-- me a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de ceder-- les la extensión que necesitan y, al efecto, se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se en--

cuentre inmediato a los pueblos interesados". La fracción XIV, dice que "los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente". La fracción XV utiliza la palabra "afectar" en lugar de "expropiar", al referirse a la acción de las autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en su artículo - 203 y siguientes, determina cuáles bienes son afectables para la dotación de ejidos. Aquí podemos señalar que en las tierras rústicas para los - - efectos dotatorios, se dividen no en tierras expropiables o inexpropiables, sino en afectables o inafectables; utilizándose en la propia Ley el término de expropiación, tratándose de bienes ejidales que deben pasar a un fin de típica utilidad pública (artículo 112 del ordenamiento legal in vocado).

De lo anterior, se puede observar que en materia administra tiva y en derecho común, rige el párrafo segundo del artículo 27 Constitu cional y los lineamientos tradicionales con que se conocen a la figura ju rídica de la expropiación.

En la expropiación no hay extinción de los atributos de la propiedad, sino la substitución de un bien jurídico por otro en razón de un interés público; el cambio de la propiedad por la indemnización. Cuan do la indemnización no existe, estamos en presencia de otra forma jurfdi ca denominada confiscación y que se produce a consecuencia de la comisión de un delito y en calidad de pena legal.

La expropiación a que se refiere el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional, tiene un elemento esencial que es el interés público. El artículo primero de la Ley de Expropiación, determina las causas que se consideran de interés público; ésto es, la expropiación administrativa -- procede por el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público o de una obra pública; conservación de las cosas que caractericen notablemente nuestra cultura nacional; las empresas para beneficio de la colectividad; las medidas que tienden a evitar la destrucción de los elementos naturales; la creación o mejoramiento de centros de población y -- sus fuentes de vida; los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; la equitativa distribución de la riqueza acaparada en perjuicio de la colectividad; y, la satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores. De esta reseña, se advierte que las causas no se refieren a la expropiación de -- tierras rústicas para fines agrarios, sino que la fracción VIII del artículo primero de la Ley de Expropiación, en forma mediata, se refiere a "la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con -- ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular".

La verdad, es que no es lo mismo el interés particular, social, público y nacional; pero también es cierto que todos ellos se implican en forma mediata, sin que exista entre ellos un lindero claro. Sin -- embargo, la figura tradicional de la justicia, nos ayuda a explicar en -- forma simple la jerarquía y funcionamiento e interrelación entre los intereses jurídicos, ya que el interés de un solo particular se opone al interés de 20 capacitados legalmente para obtener una dotación, prevaleciendo

de esta manera el interés social del grupo necesitado, al afectarse la -- gran propiedad que legalmente pueda detentar el particular. De la misma manera, cuando el interés público permita y justifique la expropiación de bienes ejidales para beneficiar a un número mayor de personas que el de -- un ejido, así como cuando ese interés público posteriormente pudiera im-- plicar problemas o peligro a la Nación, éste culminará en favor del inte-- rés nacional.

En el caso del Derecho Agrario, a la luz de la historia de México, vinculada al problema de la tenencia de la tierra y la forzosa ne cesidad que compromete la estabilidad interna del país, de que la tierra está en manos de muchos y no de unos cuantos latifundistas, explica y jus tifica que el interés de un solo particular ceda ante el interés de un nú cleo de población necesitado de tierras y de que en sus intereses se im-- plique indirectamente el interés público a que hace referencia la Ley de expropiación. Estas mismas circunstancias explican que en el caso agrar-- rio se afecte a un propietario para beneficiar a 10 propietarios sujetos a modalidades; que la expropiación sufra otras modalidades, que se le de-- nomine como "afectación"; y que en la resolución del problema agrario se satisfaga un interés social en forma inmediata y un interés público y na cional en forma mediata. Resultando así, que el interés máximo es el na cional y que éste implica a todos los demás; que el interés público se re fiere a la expropiación en materia administrativa fundándose en el párra fo segundo del artículo 27 Constitucional y el interés social, siendo di ferente al anterior, se funda en los párrafos X y XIV de dicho ordenamien to supremo, creando con ello otra figura jurídica, la afectación, muy pa recida a la expropiación, pero diferente en su elemento esencial y formal

ésto es, en la expropiación existe el derecho de reversión, ya que si en los cinco años el bien no es destinado al fin que le dio causa a la declaración respectiva, el propietario afectado podrá reclamar la reversión -- del bien; en cambio, en materia agraria, no están sujetos a reversión por el propietario afectado, pues aún en caso de desaparecer el ejido, el artículo 64 de la Ley federal de Reforma Agraria, establece que los bienes seguirán vinculados a la realización de finalidades agrarias.

El elemento formal entre la expropiación y afectación es -- la indemnización, la cual sufre diferenciaciones, pues la indemnización -- en la afectación no es mediante sino posterior; ésta no es en efectivo, -- sino con bonos representativos y está sujeta no a diez años sino a veinte además, que el bien afectado aún cuando pasa a manos de ejidatarios, -- éstos no pagan el importe de la indemnización. Por eso, Don Venustiano -- Carranza, con fundamento en la fracción XIV del artículo 27 Constitucio-- nal, ordenó la creación de un sistema específico para la indemnización en materia agraria, el cual se da con la Ley del 10 de enero de 1920, al -- crearse la deuda pública agraria para pagar en bonos amortizables en un -- plazo de veinte años, "a los propietarios de los terrenos de que se ha do-- tado o se dote en lo sucesivo y a los pueblos... e igualmente indemnizará a los propietarios de terrenos restituidos o que se restituyeren a los -- pueblos..."

La distinción que hemos sostenido entre la expropiación por causa de utilidad pública y la afectación agraria por causa de utilidad -- social, es congruente con el artículo 27 Constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. La propia Constitución distingue que pueden

darse esos dos casos o más, cuando establece que "el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes"; o sea, que hay leyes, procedimientos y autoridades diferentes para dar tratamiento a los dos casos señalados y, en efecto, hay Ley de Expropiación, con su procedimiento para las afectaciones. La Ley Agraria, para todos los casos de dotación ejidal y pequeña propiedad, siempre se expresaba en los términos de bienes afectables y bienes inafectables y no de bienes expropiables o inexpropiables; excepto en el caso de expropiación de bienes ejidales y comunales, por ser un caso de auténtica expropiación por causa de utilidad pública, se regula en capítulo aparte en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Visto lo anterior, resulta claro que la afectación procede sobre los excedentes que un propietario tiene, rebasando el máximo de la pequeña propiedad, situación ilegal que se refleja en las modalidades que tiene la indemnización en materia agraria, y contra dicha afectación legal, hace hincapié la propia Constitución redondeado un sistema en forma unitaria y armónica, no procediendo en estos casos el juicio de amparo y, por el contrario, éste sí procede cuando se afecta legalmente una auténtica pequeña propiedad, ya que ésta no es afectable por causa de utilidad social; puede ser expropiable por causa de utilidad pública por tratarse de una superficie que se encuentra dentro de lo permitido por la ley, - - pero mediante indemnización.

Cuando el Gobierno Federal expropia tierras para un fin de utilidad pública y en el Decreto Expropiatorio establece que las tierras

pasan a propiedad de la nación, no obstante tal declaración, las tierras no pueden, en principio, afectarse a fines agrarios, hasta que mediante otro Decreto se desafecten las tierras del fin de utilidad pública para - afectarse al de utilidad social agraria en los términos de la Ley.

La anterior tesis es, asimismo, congruente con el respeto - que la Ley fundamental establece por causa de utilidad social en favor de la auténtica pequeña propiedad que se encuentra dentro de las condiciones que la misma señala; y la Ley Agraria también es congruente, porque establece sanciones no sólo para quienes durante el trámite de un expediente propongan la afectación de superficies legalmente inafectables, sino también para quienes ejecuten resoluciones presidenciales que legalmente - - afecten dichas auténticas pequeñas propiedades (artículo 246 fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo antecedente es el artículo 350 fracción II del Código Agrario de 1942) pretendiendo que una Resolución - Presidencial es inmodificable y que ésta ya expropió la pequeña propiedad de lo que se concluye que la Constitución y las Leyes Agrarias no avalan tal criterio, sino que distinguen claramente que la afectación legal es - inmodificable, no así la afectación ilegal; y que no es lo mismo afectar que expropiar.

El artículo 27 Constitucional, empieza a reformarse a par-- tir de 1931, cuando por Decreto de fecha 23 de diciembre de ese año, pu-- blicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 15 de enero de 1932, se reforma el artículo 10 del Decreto del 6 de enero de 1915, en el senti- do de que "los propietarios de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún -

derecho, ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo". Al reformarse este artículo, se reformó la Constitución, toda vez que el Decreto del 6 de enero de 1915 se incorporó a la Constitución de 1917.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado en el -- "Diario Oficial" de la Federación el 10 de enero de 1934, se modificó el artículo 27 Constitucional, transformando la organización de las autoridades agrarias, pues se creó una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución (fracción XI); a la pequeña propiedad se le añadió el requisito de ser agrícola y estar en explotación (párrafo tercero); luego, por Decreto de fecha 16 de enero de 1934 y de acuerdo con la fracción XI, se creó el Departamento Agrario con toda sus dependencias. Se modifica el artículo 27 Constitucional, previa aprobación de las Legislaturas Locales, a fin de darle facultades al Ejecutivo de la Unión, para que resuelva los conflictos por límites de tierras comunales, adicionándose así el párrafo VII.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1946, publicado en el -- "Diario Oficial" de la Federación del 12 de febrero de 1947, se reforman y adicionan las fracciones X, que señala la superficie mínima que debería tener la unidad individual de dotación; la fracción XIV permitiendo el -- uso del amparo a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que tuvieran certificado de inafectabilidad; y la fracción XV que señala el máximo de la pequeña propiedad agrícola o ganadera.

Mediante Decreto del 29 de enero de 1976, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 6 de febrero del mismo año, se reformó el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal y que

dó redactado como sigue (marcándose entre paréntesis las partes nuevas a fin de que se puedan distinguir dichas reformas):

"La Nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así -- como el de regular (en beneficio social) el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación (con objeto de hacer), una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación (lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana). En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para (ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de plantear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población); para el fraccionamiento de los latifundios (para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades); para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola, con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".

El Decreto del 2 de febrero de 1983 (publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del día 3 del mismo mes y año) adicionó el artículo 27 Constitucional con las fracciones XIX y XX; se concretizó que "el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos". Además, "promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral... y expedirá la legislación reglamentaria para -- planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".

Las anteriores reformas y adiciones respetan en esencia, la interpretación original del artículo 27 Constitucional. (15)

3.- LEGISLACION AGRARIA DE LAS ZONAS URBANAS

Es la legislación agraria post-revolucionaria donde volvemos a encontrar que se hace mención del fundo legal después de la época de la colonia, toda vez que en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal de fecha 29 de diciembre de 1925, en su artículo 12, fracción I, se dispone la separación del fundo legal y de los montes, pastos y árboles de las superficies de cultivo o susceptibles de él; ésto es, debe de separarse el fundo

15) Dra. Chávez Padrón de V. Martha.- El Derecho Agrario en México.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1983.- pp. 290 a 292.

legal de las tierras ejidales (16). Siendo la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927 (17), un poco más amplia que la anterior respecto de este bien que es parte del patrimonio familiar campesino y el cual fue derogado por el artículo 7 transitorio del Código Agrario de 1934 (18), que en su artículo 133, fracción I, a la letra dice: -- "artículo 133.- Al ejecutarse las Resoluciones Presidenciales, el proyecto de fraccionamiento y adjudicación, se sujetará a las siguientes bases:

1.- Se separarán, de acuerdo con las necesidades del poblado, la zona de urbanización, los montes y pastos y la superficie cultivada o susceptible de cultivo, fijándose en cada caso, en la zona de urbanización, un lote para el establecimiento de las escuelas rurales, con campos deportivos y de experimentación agrícola", o sea, se separa la zona urbana de las tierras ejidales como lo establece la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, además es en el Código de 1934, cuando se hace mención por -- primera vez de la zona urbana, desapareciendo en éste el término de fundo legal. Con el Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 (19) se deroga el Código de 1934, que en su artículo 85, fracción II, se ordenó que en las dotaciones ejidales deberá de comprenderse además de las tierras de cultivo las tierras necesarias para el fundo legal. En su sección - -

16) La Legislación Agraria en México.- 1914-1979, (2ª Tomo).- Comisión -- para la Conmemoración del Centenario del Natalicio del General Emilio Zapata.- Secretaría de la Reforma Agraria.- Editorial Bodasí, S.A. de C.V.- México, D.F. 1979.- pp. 182.

17) El Proceso Social Agrario y su Procedimiento.- Chávez Padrón Martha.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1979.- pp. 298

18) La Legislación Agraria en México, 1914-1979.- pp. 256

19) La Legislación Agraria en México, 1914-1979.- pp. 330, 317 y 318.

cuarta, en los artículos 143 y 144, se distingue entre el régimen jurídico de las zonas urbanas y las modalidades de los demás bienes ejidales, - reglamentándose el procedimiento para la creación de las zonas urbanas y distribución de los solares urbanos entre los miembros del núcleo de población, así como los requisitos a que estarán sujetos los individuos que no pertenecen al núcleo de población y que el artículo 143 a la letra -- dice:

"Artículo 143.- Los fundos legales de los núcleos de población se deslindarán y fraccionarán, mediante los estudios y proyectos correspondientes que apruebe el Cuerpo Consultivo Agrario.

Cada uno de los miembros de los núcleos de población ejidal recibirá un solar; si hubiere solares excedentes, después de hechas las - reservas de las zonas de urbanización, de las destinadas a prever el crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos, - el núcleo de población podrá arrendar o enajenar los solares excedentes - a los individuos que quieran radicarse en el poblado, quienes no podrán - adquirir más de un solar.

Los individuos que no pertenezcan al núcleo de población, - deberán llenar las siguientes condiciones para adquirir solares en los -- fundos legales:

- I. Ser mexicano
- II. Vecindarse en el poblado
- III. Dedicarse a ocupación y oficios útiles a la comunidad
- IV. Construir en el solar

- V. No abandonar el mismo solar, durante los cuatro primeros años que transcurran desde la fecha en que hayan tomado posesión de él, salvo causa de fuerza mayor.
- VI. Que la Asamblea de Ejidatarios los admita por votación afirmativa de las dos terceras partes de sus componentes; y
- VII. Que la determinación de la Asamblea la apruebe la Dirección de Organización Agraria Ejidal, de acuerdo con los proyectos de deslinde y fraccionamiento".

Al tomar posesión del solar el adjudicatario extraño al ejido entregará al núcleo de población el precio del mismo o firmará el contrato que corresponda si la venta es a plazos. La enajenación en su favor no se perfeccionará sino después de llenadas las condiciones que establece este artículo y en particular las de no abandonar el solar en un período de cuatro años.

El artículo 144 determina en qué casos se privará de sus derechos al poseedor de un solar urbano y a quién deberá adjudicarlo; el mencionado artículo a la letra dice:

"Artículo 144.- El abandono del solar durante un año consecutivo, dentro de los cuatro primeros años de su posesión, implicará la pérdida de los derechos del poseedor, sobre el mismo, salvo fuerza mayor. En aquel caso, el solar quedará vacante y el núcleo de población podrá disponer de él enajenándolo de acuerdo con el artículo anterior o adjudicándolo preferentemente a otros de sus miembros que carezcan del solar.

Transcurridos cuatro años, el solar entrará al dominio privado de su poseedor".

Por lo que concierne al Código Agrario del 30 de diciembre de 1942 (20), se puede observar que en el artículo 80, fracción II, se determina que en las dotaciones ejidales se comprenderá una superficie necesaria para la zona de urbanización, como lo establecía el Código Agrario de 1940; en el artículo 134 se establece que la propiedad de las tierras corresponden única y exclusivamente al núcleo de población y éste será quien determine a quién se le adjudicará la misma, toda vez que el mencionado artículo reglamenta que "los solares y parcelas que hayan pertenecido a ejidatarios y que queden vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, volverán a la propiedad del núcleo de población correspondiente, para ser adjudicados a ejidatarios que carezcan de ellas. El artículo 175 del Código de 1942, ya hace mención a las zonas urbanas concedidas por Resolución Presidencial a los núcleos de población, en la cual deberán de reservarse las superficies para los servicios públicos y las destinadas a prever el crecimiento de la población, dándosele la facultad al Jefe del Departamento la aprobación de los estudios y proyectos para la creación de la zona urbana, en vez del Cuerpo Consultivo Agrario las cuales habían sido conferidas a éste en el Código Agrario de 1940. En el artículo 176 del Ordenamiento Legal mencionado, se puede observar la regularización de los asentamientos humanos, en virtud de que establece que "Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia y de zonas de urbanización concedida por Resolución Agraria, y se asienta en terrenos ejidales, si el Departamento Agrario lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse Resolución

20) La Legislación Agraria en México.- 1914-1979.- Tercer tomo.- pp. 25, 38, 48 y 49.

Presidencial, a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización", trayendo como consecuencia los beneficios de los que gozan las zonas urbanas.

El artículo 177, reglamenta el derecho que tienen los ejidatarios a poseer un solar dentro de la zona de urbanización, así como el de poder adquirir o arrendar los solares excedentes todas las personas -- que deseen avecindarse en el núcleo de población, siempre y cuando éstos llenen los requisitos que establece el preinvocado ordenamiento legal, -- como son el de ser mexicano y dedicarse a una ocupación útil a la comunidad. El artículo 178 se relaciona con el 177 por lo que respecta a los avecindados, toda vez que es la Asamblea General y el Departamento Agrario quienes aprobarán los contratos de arrendamiento o de compra-venta de solares siempre con la opinión de la Secretaría de Agricultura, siendo el propio Departamento Agrario quien vigile el exacto cumplimiento de dichos contratos.

El comprador adquirirá el pleno dominio del solar, al cubrir totalmente el valor del mismo, siempre que haya construido casa y no la abandone durante los cuatro años transcurridos desde la fecha en que tomaron posesión del mismo, salvo el caso de una fuerza mayor como lo estipula el artículo 179.

El numeral 180, estipula que deben de respetarse los legítimos derechos que hayan adquirido los avecindados sobre los solares y casas, siempre que la fecha de adquisición sea anterior a la fecha de la Resolución Presidencial.

Al igual que los avecindados, los ejidatarios tendrán la obligación de ocupar y construir en el solar; asimismo, adquirirán el pleno dominio del mismo, transcurridos cuatro años a partir de la fecha en que hayan tomado posesión, como lo determina el artículo 181.

El artículo 182, dispone que el abandono del solar durante un año consecutivo dentro del término fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo el caso de fuerza mayor, declarándose el solar vacante, pudiendo disponer el núcleo de población de dicho solar, teniendo la facultad de adjudicarlo preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar, o en su caso, venderlo o darlo en arrendamiento. Con relación al artículo anterior, el numeral 183, dispone que los solares que hayan sido comprados y se pierda el derecho de los mismos por las causas antes manifestadas, no podrán reclamar la devolución de las cantidades que hayan entregado, en pago del precio del solar al núcleo de población.

El artículo 184, establece que el Departamento Agrario expedirá los certificados de derecho a solar urbano que garantice la posesión tanto a ejidatarios como a no ejidatarios y, cuando se cumpla con todos los requisitos establecidos en el capítulo de Zona de Urbanización para adquirir el dominio pleno del solar, expedirá los títulos de propiedad correspondiente.

El 10 de marzo de 1954, se expide el Reglamento de Urbanización de los Ejidos", publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 25 de marzo de 1954, complementando el procedimiento del capítulo IV del Código Agrario de 1942 y que a la letra dice:

Art. 1º.- La Zona de Urbanización de los Ejidos debe considerarse precisamente en la Resolución Presidencial que constituya el ejido, o en la Resolución Presidencial posterior que simplemente segregue -- una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico para destinarlo a ser el asiento de la población ejidal; este último procederá en aquellos expedientes cuyas Resoluciones Presidenciales no ordenaban la constitución de la Zona de Urbanización.

Art. 2º.- La magnitud de la Zona de Urbanización se determinará conforme a las necesidades reales del momento en que se constituya y previniendo, en forma prudente, su futuro crecimiento. En la Resolución Presidencial respectiva, deberá fijarse con exactitud la superficie y urbanización de la misma.

Art. 3º.- Será indispensable, en todo caso, justificar la - necesidad real y efectiva de constituir la zona de urbanización para satisfacer necesidades propias de los campesinos, y no las ajenas de poblados o ciudades próximas de los ejidos.

Este artículo es importante, en virtud de que deben ser los ejidatarios los que gocen del beneficio que trae consigo la creación de - la zona urbana, como son el agua potable, la electricidad y todos los ser vicios públicos en general, ya que algunas zonas de urbanización han sido constituidas sin tener en cuenta las verdaderas necesidades de los ejidatarios, habiéndose expedido los títulos correspondientes a personas no -- ejidatarias, sin cumplir con los requisitos que marca la Ley, a través de la simple celebración y a veces simulación de una Asamblea General, sien-

do también por procedimientos irregulares, como se han privado ilegalmente a sus solares a ejidatarios y avicinados.

Art. 4º.- Una vez dictada la resolución que constituya la zona de urbanización, se procederá en la siguiente forma:

I.- Se hará el deslinde del terreno destinado a la misma, amojonándose en debida forma y levantándose el plano correspondiente;

II.- Se proyectará el trazo del poblado haciéndose la reservación de sitios para plazas, parques deportivos, edificios públicos casas de la comunidad, jardines, mercados, escuelas, etc., y lotificándose el resto del terreno disponible para constiuir solares;

III.- Ejecutados los trabajos anteriores, el Jefe del Departamento Agrario solicitará de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que se fije el valor comercial de los terrenos que constituyan la zona de urbanización y poder así determinar el precio que deban pagar por los solares urbanos quienes no sean ejidatarios.

Igual procedimiento de avalúo se seguirá para la adjudicación de solares a personas que no sean ejidatarios, cuando tal adjudicación se refiera a solares que por alguna de las causas que en este reglamento se señalan, se declarasen vacantes con posterioridad a la creación de la zona de urbanización, o que no fueran adjudicados al constituirse ésta, para que, tomando en cuenta el valor de los mismos debido al simple transcurso del tiempo o a otros factores determinantes, se les fije el precio justo comercial que beneficie al núcleo de que se trata;

IV.- En Asamblea General de Ejidatarios, con intervención de un representante del Departamento Agrario, se verificará el sorteo de solares entre los ejidatarios y los no ejidatarios, debiendo celebrarse con estos últimos, que están conformes con el precio fijado por el peritaje, los contratos a que se hace referencia en el artículo 178 del Código Agrario.

La circunstancia de resultar agraciado en el sorteo que de los solares urbanos se realice, no dará derecho al beneficiario para tomar posesión inmediata del solar, sino solamente que se considere como tal en la Resolución Presidencial que se dicte. La posesión efectiva se le dará al ejecutarse dicho fallo;

V.- El legajo que se forme con los trabajos y diligencias que antes se citan, se someterá al estudio del Cuerpo Consultivo Agrario y, con la opinión de éste, a la consideración del C. Presidente de la República, a fin de que se dicte la resolución de adjudicación de solares, en la que deberá expresarse con todo detalle la superficie total que se fracciona, la que se destine para plazas, calles, servicios públicos y los que queden vacantes, expresándose en cada caso, el nombre del adjudicatario, el número del solar y el de la manzana en que esté ubicado su superficie en metros cuadrados, el valor que se fije por metro y el precio total del solar, los plazos que se fijen para el pago a los ejidatarios, que las cantidades que se obtengan por la venta de solares deben entrar al fondo común del ejido y destinarse a obras de servicio colectivo, así como la forma en que deben cubrirse los honorarios del perito que hizo el avalúo, ordenándose además en dicho fallo la expedición de

los certificados de derecho a solar urbano correspondientes;

VI.- Cuando sea posible en una sola resolución se decretará la constitución de la zona urbana y la adjudicación de los solares que en ella se formen;

VII.- Las resoluciones presidenciales de constitución de zonas de urbanización y de adjudicación de solares, deberán publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación y en 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.

En este artículo se determina el procedimiento para la creación de la zona urbana una vez que fue dictada la Resolución Presidencial que constituye la zona de urbanización correspondiente, en virtud de que se ordena la realización de los trabajos técnicos para deslindar la superficie destinada a la misma, debiéndose trazar la zona que ocuparán los servicios públicos y recreativos, así como la que corresponda a los solares, levantándose el plano correspondiente, una vez realizados los trabajos a que se refieren las fracciones I y II, se lleva a cabo un avalúo para determinar el precio de los solares que deberán de pagar los avecindados, realizándose un sorteo de los solares, debiéndose celebrar un contrato con los avecindados que estén de acuerdo con el precio fijado por los peritos que hicieron el avalúo, como se establece en las fracciones III y IV.

Por último, el Cuerpo Consultivo dictaminará sobre los trabajos técnicos y diligencias realizadas que pondrán a consideración del

Presidente de la República, quien emitirá su Resolución de adjudicación de solares, en la que deberá expresarse la superficie que se destinará -- para los servicios públicos y recreativos, así como el nombre, número del solar y manzana en que le tocó al adjudicatario, el precio total del solar y los plazos que se fijen para que el avecindado pague el solar que se adjudique, y las cantidades que se obtengan de la venta de los solares entrará al fondo común del ejido, el cual se destinará para el pago de los peritos valuadores y para la realización de obras de servicio colectivo, ordenándose en la misma resolución la expedición de los certificados de derechos a solar urbano, debiéndose publicar en el "Diario Oficial" de la Federación y Periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente, la resolución presidencial emitida como lo determinan las fracciones V y VII.

Art. 5^o.- La ejecución de las resoluciones presidenciales de solares urbanos consistirá en la entrega material de éstos a los beneficiados, así como los certificados de derecho a solar urbano, que se -- hará directamente a los interesados, levantándose el acta correspondiente y advirtiéndoles que no deben vender o arrendar todo o parte de su solar ni ceder el uso del mismo mientras no cumplan con las disposiciones que -- fija la Ley para que se les pueda expedir el título de propiedad.

Este se relaciona con el anterior, aquí se perfecciona la -- Resolución Presidencial, en virtud de que es aquí donde se lleva a cabo -- la entrega material de los solares amparándolos en forma provisional con el certificado de derecho solar urbano, haciéndoles del conocimiento a -- los adjudicatarios que mientras no se expida el título de propiedad co- --

respondiente no podrán vender o arrendar todo o en parte el solar.

Art. 6º.- El Departamento Agrario deberá realizar periódicamente inspecciones de las zonas de urbanización, con el fin de comprobar el estado que guardan, en relación con los siguientes puntos:

I.- Si los terrenos correspondientes a calles, así -- como los reservados para plazas, jardines, parques deportivos, mercados y otros servicios públicos o comunales, están invadidos por particulares o se desitnan a otros usos o finalidades.

II.- La situación que guarda el solar adjudicado en po sesión, indicando:

- a) Si conserva sus dimensiones originales
- b) Si se ha construido, describiendo la construcción que exista y tiempo que ésta tenga.
- c) Si está ocupado, desde qué fecha y el número de -- personas que sucesivamente lo hayan habitado.

III.- El estado en que se encuentran los solares vacan tes, tanto por lo que respecta a sus dimensiones como por lo que toca a -- las personas que lo detentan y el uso a que lo dedican.

Dichas inspecciones son con el único fin de evitar las invasiones de los terrenos que están destinados a los servicios públicos o solares vacantes y que de verdad se les de al uso para lo que fueron -- creados los solares urbanos.

Art. 7º.- Deberá efectuarse por lo menos un inspección - -- anualmente durante los cuatro años siguientes a la fecha en que se ejecu-

te la resolución que adjudica los solares, vigilando el pago del valor de los que hayan sido adjudicados a los no ejidatarios, practicando los correspondientes cortes de caja de la Tesorería del Comisariado Ejidal y haciendo que los fondos recaudados sean depositados en la Agencia más próxima del Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.

Por lo que se refiere a los artículos 6º y 7º, las inspecciones tienen como fin evitar las invasiones de los terrenos destinados a los servicios públicos, solares vacantes y la verificación del uso que se les da sea el correcto, y control del dinero que entra en el ejido por concepto del pago de los solares urbanos por los avecindados.

Art. 8º.- Como consecuencia de dichas inspecciones, el Departamento Agrario deberá adoptar las medidas necesarias para impedir la invasión de terrenos destinados a obras o servicios públicos, el acaparamiento de solares, tramitar la pérdida de derechos cuando proceda y, en general, mantener el respeto al estatuto legal creado en cada zona.

Se relaciona con el artículo anterior, prohibiéndose el acaparamiento de solares, creándose los estatutos que regirán la vida de la zona urbana.

Art. 9º.- Con los resultados de la primera inspección practicada después de transcurridos los cuatro años de la fecha de la ejecución de la Resolución Presidencial, el jefe del Departamento Agrario, oyendo la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario, dará cuenta al C. Presidente de la República, quien dictará resolución en la que se ordene la expedición de los títulos de propiedad a los tenedores de certificados de -

derecho a solar urbano que hayan cumplido con las obligaciones que la Ley establece, consignando en dicho fallo el nombre del adjudicatario, la superficie y colindancias de cada solar.

Este artículo es de una importancia relevante, ya que después de un largo proceso que se inicia con la constitución de ejidos, pasando por los trabajos técnicos para la creación de la zona urbana y la adjudicación de los solares urbanos entregándoles el certificado con derecho a solar urbano, no es sino hasta la expedición y entrega de los títulos de propiedad que se hará después de los cuatro años desde la fecha en que tienen posesión de los terrenos, cuando el ejidatario o vecindado -- tiene la seguridad jurídica del solar que le fue adjudicado, siempre y -- cuando éstos hayan cumplido con las obligaciones que les marca la Ley.

Art. 10^o.- Queda prohibido expedir títulos de propiedad al mismo tiempo que se dicte la Resolución Presidencial que adjudica los solares urbanos, los títulos de propiedad sólo podrán expedirse cuando menos, cuatro años después de ejecutada dicha resolución, siempre que el adjudicatario haya construido casa y no la haya abandonado durante ese tiempo, salvo el caso de fuerza mayor.

Art. 11^o.- Son nulos de pleno derecho todos los contratos de compra-venta, arrendamiento, comodato y, en general, todos los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir todos o en parte de los derechos sobre los solares urbanos, cuando se haya realizado antes de haberse expedido el título de propiedad correspondiente.

Esto es, que en virtud de tener únicamente la posesión del

solar y no el pleno dominio, no es factible realizar actos jurídicos que estén encaminados a ceder o transmitir todo o en parte de los derechos - sobre los solares urbanos, toda vez que no son los dueños de dichos solares sino hasta que son expedidos los títulos de propiedad que les dará el pleno dominio del solar.

Art. 12º.- También son nulos de pleno derecho, todos los actos o resoluciones de las Asambleas Generales de Ejidatarios, de los Comisariados Ejidales y de cualquier otra autoridad local que haya tenido por objeto privar de sus derechos sobre el solar a quienes hayan sido reconocidos legalmente como poseedores. De igual nulidad adolecen los actos de las Asambleas Ejidales, de los Comisariados Ejidales o de cualquier otra autoridad local que haya tenido por objeto disponer de los solares exce--dentes, cuando no exista la aprobación de los mismos, por parte de autorídad competente.

Aquí se puede observar cómo la Ley limita las atribuciones de la Asamblea General, de los comisariados o autoridad local, por lo que respecta a la privación de derechos sobre el solar, toda vez que existe - un procedimiento especial que terminaba en la Resolución Presidencial sobre privación de derechos hasta antes de las Reformas de la Ley Federal - de Reforma Agraria publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984, evitando de esta manera que los comisariados, autoridades locales puedan quitar solares de acuerdo con sus intereses o conve-niencias, evitando asimismo, que la Asamblea General sea manipulada por alguna persona que tenga intereses malsanos a fin de privar de sus solares a los adjudicatarios y éstos sean entregados a personas que en ningún mo-

mento vayan a aportar algún beneficio a la comunidad.

Art. 13^o.- Cuando la población ejidal se encuentra realmente asentada en la zona de urbanización y estén organizadas las autoridades municipales, pasará a éstas el control sobre calles, plazas y demás sitios públicos sujetos a la jurisdicción de las mismas, quedando los solares vacantes sujetos a la competencia de las autoridades agrarias.

Art. 14^o.- Se entenderá que el poseedor cumple con sus obligaciones de habitar el solar, cuando viva en él de modo normal, considerándose como avecindado en el lugar. En caso de que el poseedor lo abandone, no perderá sus derechos si su familia continúa habitando ininterrumpidamente hasta cumplir los cuatro años.

Este artículo complementa al artículo 8^o, en virtud de que aquí se especifica una excepción por la cual el adjudicatario no podrá perder sus derechos sobre el solar.

Art. 15^o.- La privación de los derechos de posesión de solar urbano procederá:

- I. Cuando no se pague en la forma convenida al precio especificado;
- II. Cuando se abandone por más de un año;
- III. Cuando transcurrido cuatro años no se haya realizado la construcción;
- IV. Cuando haya incurrido en acaparamiento de solares en forma indirecta o por medio de interpuestas personas.

Se dan las causales en las cuales procede la privación de -

derechos sobre el solar, este precepto se relaciona con el artículo 8^o -- del mismo ordenamiento legal.

Art. 16^o.- La pérdida del solar urbano será decretada por el C. Presidente de la República, previo procedimiento seguido por el Departamento, en forma semejante a la establecida en el reglamento del artículo 173 del Código en vigor, relacionado con la parcela ejidal, tomando siempre en consideración lo preceptuado por los artículos 182 y 183 -- del mismo Ordenamiento.

Este artículo se relaciona y complementa al artículo 12^o -- del presente Reglamento.

Art. 17^o.- Las autoridades agrarias consignarán tanto a los empleados como a los campesinos que incurran en falsedad, alterando dolosamente los hechos o documentos con el propósito de, ilegalmente, reconocer o desconocer derechos sobre solares urbanos.

Aquí se establecen las sanciones, cuando algún empleado o campesino incurra en la comisión de algún delito con el fin de beneficiarse o beneficiar a un tercero.

TRANSITORIOS

Artículo 1^o.- El Departamento Agrario procederá inmediatamente a revisar todas las zonas de urbanización constituidas hasta la fecha, a fin de ajustarlas a lo dispuesto en el Código Agrario y en este Reglamento.

Artículo 2º.- La adjudicación de los solares urbanos que --
hayan quedado vacantes al ejecutarse la resolución presidencial; la de --
aquellos que queden vacantes a consecuencia de haberse decretado la pérdida
de derechos del adjudicatario, y la de los provenientes de ampliación
de zonas de urbanización, se someterán a las disposiciones del presente -
Reglamento.

Artículo 3º.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente
de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

LAY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

De la anterior reseña histórica se desprende que las zonas
urbanas rurales tienen raíces muy antiguas y que la legislación contempor
ránea las ha normado, respetando la tradición, pero dándole matices modern
os y una regularización más detallada como lo veremos en la legislación
vigente.

El artículo 223 en su fracción II de la Ley Federal de la -
Reforma Agraria de 1971, cuyo antecedente en el artículo 80 del Código --
Agrario de 1942, establece que admeás de las tierras cultivables, las do-
taciones ejidales deberán comprender "La superficie necesaria para la zo-
na de urbanización". En épocas pasadas, las resoluciones presidenciales
dotatorias no siempre concedieron terrenos para establecer la zona urbana
probablemente porque una de las condiciones para integrar la capacidad col
lectiva es que el poblado exista cuando menos, con seis meses anteriores
a la fecha de la solicitud de tierras, suponiéndose entonces que el poblad
o peticionario no necesitaba tierras para zona urbana, porque ya tenía --
constituido su caserío. En la actualidad, prevalece la idea de que a to-

do poblado ejidal debe dotársele, además de las tierras destinadas a la explotación, tierras para la zona urbana y para la parcela ejidal. La zona urbana es imprescindible en los nuevos centros de población en donde no existe el poblado, sino que éste debe constituirse a fin de fundar el nuevo centro; por lo tanto, una resolución presidencial que constituya un nuevo centro de población ejidal forzosa y necesariamente deberá dotar de tierras para la zona urbana.

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

Su antecedente el artículo 176 del Código Agrario de 1942, este precepto se relaciona con el artículo 223, fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En este artículo la innovación que existe, es la declaración expresa de que todo ejido debe contar con una zona de urbanización localizada en tierras que no sean laborables y, que no la tiene, deberá segregarse para tal efecto mediante resolución presidencial; esto es, debe asentarse la zona urbana en las tierras que no sirven para el cultivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustenta la tesis de que es ilegal una resolución presidencial que conceda la zona urbana cuando dicha zona ha sido otorgada por una resolución presidencial anterior y que a la letra dice:

"... Ejecutoria.- ZONA DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS, ES ILEGAL LA RESOLUCION PRESIDENCIAL QUE LA CONCEDE, CUANDO DICHA ZONA HABIA SIDO YA OTORGADA POR LA RESOLUCION PRESIDENCIAL QUE CONSTITUYO EL EJIDO.- De acuerdo con lo establecido por el artículo 1º del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los ejidos, en el sentido de que "La Zona de Urbanización de los ejidos debe concederse precisamente en la resolución presidencial que constituya el ejido, o en la resolución presidencial posterior que simplemente segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico para destinarlo a ser el asiento de la población ejidal", así como de que: "Esto último procederá en aquellos expedientes cuyas resoluciones presidenciales, no ordenaban la constitución de la zona de urbanización", cabe entender que es ilegal una resolución presidencial que segregua del ejido una determinada superficie para zona urbana, cuando con anterioridad, en la propia resolución presidencial que constituyó el ejido, se concedió esa zona de urbanización. (Revisión 6266/62, Teresa G. de Hernández y Coag. 15 de marzo de 1967). (21)

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, en su libro "El Problema Agrario de México", nos dice que: "En este artículo se generaliza demasia

21) Ley Federal de Reforma Agraria (comentada).- Lemus García, Raúl.- Editorial Limsa.- México, D.F., 1979.- pp. 122 y 123.

do al establecer que "toda resolución presidencial dotatoria de tierras - determinará la zona de urbanización ejidal" porque si el número de beneficiados no es muy grande y las tierras disponibles para el reparto apenas alcanza para establecer las unidades de dotación que señala el artículo 27 constitucional, resulta absurda la obligatoriedad del señalamiento de la zona urbana. En muchos casos los peticionarios de tierras tienen solar y casa en el pueblo beneficiado con la dotación, lo que les falta son tierras de labor para vivir de la explotación agrícola de ellas, de manera que no siempre es necesario el señalamiento de la zona de urbanización ejidal". (22)

Artículo 91.- (Reformado por Decreto de fecha 30 de diciembre de 1983, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984), y que a la letra dice: Para la localización o ampliación de la zona de urbanización se tomará en cuenta la opinión que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de acuerdo a los estudios que ésta practique, conforme a los requerimientos reales al momento en que se solicite, previniendo el establecimiento de reservas, usos y destinos de las áreas o predios para su crecimiento, mejoramiento y conservación.

Será indispensable en todo caso justificar la necesidad - - efectiva de constituir o ampliar la zona de urbanización para satisfacer preferentemente las necesidades propias de los ejidatarios y no las de -- los poblados o ciudades próximas.

22) El Problema Agrario en México y la Ley Federal de Reforma Agraria.- - Mendieta y Núñez, Lucio.- 14a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1977.- pp. 370.

Esta reforma es importante ya que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología interviene directamente para la realización de la zona urbana en cuanto a los estudios que ésta practique ya que éstos determinarán las necesidades reales de la población que en esos momentos solicita la creación de la zona urbana, previniendo el crecimiento de la misma, debiéndose justificar en todo momento la necesidad efectiva de constituir y ampliar la zona urbana; ésto es, que los beneficiarios que acompañan a la zona urbana debe ser exclusivamente para los ejidatarios y vecindados que ocupan dicha zona urbana y no para los poblados o ciudades próximas.

Artículo 92.- Las zonas urbanas ejidales se deslindarán y fraccionarán, reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad, de acuerdo con los estudios y proyectos que apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria, con la opinión de la de Desarrollo Urbano y Ecología y en coordinación con los Gobiernos estatales y municipales que correspondan.

Su antecedente es el artículo 175 del código Agrario de 1942.

Este artículo se modificó por Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984.

Como en el apartado anterior, en este artículo se tomará la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, realizándose los trabajos de las zonas urbanas en relación al deslinde y fraccionamien

to de la misma, pero en coordinación con los gobiernos estatales y municipales que correspondan, siendo ésto una innovación en la Ley Federal de Reforma Agraria, dándole con ésto vigencia al artículo 115, fracción V de la Constitución General de la República, en la que se especifica que los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Artículo 93.- Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo. La extensión del solar se determinará atendiendo a las características, usos y costumbres de la región para el establecimiento del hogar campesino, pero en ningún caso excederá de 2,500 m². Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse, pero en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, y deberán ser mexicanos, dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad.

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

Su antecedente es el artículo 177 del Código Agrario de 1942.

En este precepto ya se hace mención de que a los ejidatarios se les entregue gratuitamente un solar urbano, como patrimonio fami-

liar, y es aquí, donde se le da seguridad patrimonial al ejidatario que se le hace entrega de un solar urbano; además, con relación a la superficie del solar urbano que se adjudica, anteriormente se concedía de acuerdo a las necesidades del poblado, siguiendo esta costumbre hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, que establece que la extensión del solar no excederá de 2,500 m²; asimismo, se evita el acaparamiento de solares en unas cuantas personas, ya que se establece que en ningún caso se les permitirá adquirir derechos sobre más de un solar. En el último párrafo del artículo 93 se dispone que los ejidatarios o vecindados a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro. Esto es obvio, toda vez que el ejidatario o vecindado que pierda o venda el solar que se le asignó demuestra que no tiene necesidad de dicho solar; por lo que sería injusto que se le adjudicara otro cuando existen otras personas que sí tienen necesidad de tener un bien que significa la seguridad de su familia.

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

Antecedentes, el artículo 181 del Código Agrario de 1942.

Se obliga al ejidatario a construir su casa en el solar urbano, siendo importantísimo esta disposición, en virtud de que se tiende a mejorar la vivienda del campesino, toda vez que los proyectos de construcción serán adecuados a la situación socioeconómica del poblado;

ésto es, a las necesidades reales de cada poblado.

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

Antecedente es el artículo 178 del Código Agrario de 1942.

Se podrán arrendar los solares que se encuentren vacantes, este arrendamiento será un solar a cada persona que lo requiera y sólo podrá ser con aprobación de la Asamblea General de Ejidatarios y de la Secretaría de la Reforma Agraria, al través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Artículo 96.- El comprador de un solar adquirirá el pleno dominio al cubrir totalmente el precio, siempre que haya construido casa y habitado en ella desde la fecha en que hubiese tomado posesión legal del solar, salvo el caso de fuerza mayor. El plazo máximo para el pago de solares urbanos vendidos a quienes no sean ejidatarios será de cinco años (modificado por Decreto de fecha 30 de diciembre de 1983, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984).

En este precepto se suprime el término de cuatro años que deberían de habitar, transcurridos desde la fecha en que hubiere tomado posesión, ahora el comprador adquirirá el pleno dominio del solar, siempre y cuando cumpla con las siguientes premisas: haber construido casa en el solar que se le asignó, haya cubierto el precio total del solar, ya no

siendo necesario que transcurran cuatro años para tener el pleno dominio del solar, simplemente basta que lo esté habitando desde la fecha en que hubiere tomado posesión legal del solar; ésto no quiere decir que inmediatamente se le expedirá el título correspondiente, sino que deberán de -- transcurrir los cuatro años que establece el Reglamento para que el Presidente de la República expida los títulos de propiedad que cambiará por el certificado de derecho a solar urbano que es una especie de título provisional, teniendo cinco años para pagar el solar urbano.

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

Antecedente, el artículo 180 del Código Agrario de 1942.

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

Los compradores de solares que no llegaran a adquirir el dominio pleno sobre ellos, no podrán reclamar la devolución de las cantidades que hayan entregado al núcleo de población en pago del precio.

Antecedentes, artículo 182 y 183 del Código Agrario de - -
1942.

En este precepto se determina que la privación de derechos sobre el solar urbano procede cuando los ejidatarios abandonan por dos -- años consecutivos y para los avocindados dentro del término de un año, -- sin causas justificadas, siempre y cuando no haya adquirido el dominio -- pleno del solar, siendo la Asamblea General quien determine la adjudicación de los solares que se declaren vacantes por la pérdida de derechos, -- debiendo ajustarse al artículo 72 de la Ley Federal de Reforma Agraria -- para la adjudicación de los mismos o, en su caso, los podrá vender o - - arrendar como lo establece el artículo 93 y 95 del mismo ordenamiento legal.

Por lo que respecta a la privación o abandono del solar que se le había adjudicado al avocindado, no podrá reclamar la devolución de las cantidades que haya entregado por concepto de pago, quedando éstas -- en beneficio del ejido en el que se constituya la zona urbana.

Artículo 99.- El solar que el ejidatario haya adquirido, -- que quede vacante por falta de herederos o sucesor legal, volverá a la -- propiedad del núcleo de población correspondiente, para que la Asamblea - General le adjudique a campesinos que carezcan de él, de conformidad con el artículo 72 de esta Ley.

Antecedente, el artículo 134 del Código Agrario de 1942.

Este precepto se relaciona con el artículo 52 en su párrafo
III.

Artículo 100.- La Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los certificados de derechos a solar que garantice la posesión, tanto a ejidatarios como a no ejidatarios, y cuando cumplan con todos los requisitos fijados en este capítulo se les expedirán los correspondientes títulos de propiedad; éstos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

Antecedente, el artículo 184 del Código Agrario de 1942.

En este precepto donde se garantiza la posesión definitiva; esto es, se da el pleno dominio del solar cuando se expide el título de propiedad, el cual se registrará en el Registro Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad.

De conformidad con lo establecido por el artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria (cuyo antecedente es el artículo 169 del Código Agrario de 1942), aún cuando un ejidatario pierde sus derechos ejidales sobre la parcela, no los perderá sobre el solar urbano, siempre y cuando demuestre que ha estado y está en posesión del mismo; sin embargo, perderá este derecho si deja de poseer su solar urbano durante dos años consecutivos, en cumplimiento al artículo 98 de la Ley Federal de Reforma Agraria. De aquí, se deduce que no siempre las privaciones y nuevas adjudicaciones de parcelas son coincidentes con las privaciones y adjudicaciones de los solares urbanos en un mismo ejido.

C A P I T U L O I I I

PROCEDIMIENTO DE LA ZONA URBANA EN MATERIA AGRARIA

1.- LA ZONA URBANA CONSTITUIDA EN LA RESOLUCION PRESIDEN-- CIAL DOTATORIA.

- a) Procedimientos para la Lotificación, Adjudicación y Expedición de Certificados de Derechos Agrarios a Solar Urbano. (1)

Antes de iniciar el presente capítulo, creo necesario aclarar que no existe contradicción entre los artículos 200, fracción III y 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que cuando el artículo 200, - fracción III, establece que para solicitar la dotación de tierras, debe - existir el poblado cuando menos con seis meses de anterioridad a la solitud. La Ley, al hablar de poblado, se refiere al caserío o asentamiento irregular, que se forma con los solicitantes de tierras, para cumplir con lo que señala el precepto legal antes mencionado, dándosele posteriormente en la Resolución Presidencial que dota de tierras a ese poblado la denominación de zona urbana, como se establece en el artículo 90 del pre-invocado ordenamiento legal, que señala:

"Toda Resolución Presidencial dotatoria de tierras deberá - determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de -

1) Chávez Padrón, Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Tercera Edición.- México, D.F., 1979.- Editorial Porrúa.- pp. 302 a -- 305.

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

Una vez que se ha ejecutado totalmente la resolución Presidencial de dotación de tierras, la Asamblea General de Ejidatarios podrá contratar los servicios de un Ingeniero Postulante para que se encargue de ejecutar los trabajos previos o, en su caso, solicitar un Ingeniero a la Dirección General de Procedimientos Agrarios; si la Asamblea General de Ejidatarios se inclina por solicitar los servicios de un Ingeniero Postulante, éste deberá celebrar un contrato con los representantes del núcleo de población ejidal, debiendo otorgar fianza para que garantice el exacto cumplimiento de su contrato, de conformidad con el Reglamento de Postulantes del Departamento Agrario del 23 de abril de 1950. En este contrato -- participarán en su elaboración, la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, de conformidad -- con el artículo 20 fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (2), supervisando el cumplimiento de las obras de construcción. Dicha Dirección, deberá rendir un dictamen técnico sobre los expedientes referentes a las zonas de urbanización, con el fin de opinar si es necesario que se lleven a efecto los trabajos; que el contrato se apegue a las disposiciones y autorizar realización del mismo, pero en ca-

2) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.- Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 1^o de diciembre de 1980.

so de que sea la Dirección General de Procedimientos Agrarios la que se encargue de la creación de la zona de urbanización, ésta deberá ordenar que los trabajos se ejecuten por la Delegación Agraria correspondiente, realizando ambas, en forma coordinada, los trabajos técnicos e informativos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 fracción I del mencionado Reglamento. (3)

Una vez ordenados los trabajos para la localización y lotificación de la zona urbana, mediante el oficio de comisión, el Ingeniero Postulante o el Comisionado, procederán a reportarse a la Delegación Agraria correspondiente; de conformidad con ella, realizará los trabajos consistentes en deslindar la zona de urbanización; levantar la planificación correspondiente; reservar las superficies necesarias para el trazo del poblado y los Servicios Públicos; lotificar el resto del terreno para construir los solares urbanos, debiendo emitir su opinión la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con relación a las superficies que se reservan para los servicios públicos de la comunidad y en combinación con los Gobiernos Estatales y Municipales que corresponda, en cumplimiento al artículo 92 de la Ley Federal de Reforma Agraria (4) y 4º del Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos, debiéndose integrar la documentación necesaria.

Se lanzarán las convocatorias de Ley, con el fin de cele-

-
- 3) Obra citada.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
 - 4) Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.- Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984.- Sección 2a.- Tomo - - CCCLXXII.- Número 12.

brar una Asamblea General de Ejidatarios, en la cual se llevará a cabo la aprobación de los trabajos de fraccionamientos efectuados; el sorteo y adjudicación de los solares entre los ejidatarios; y, si es el caso, se recibirán las solicitudes de adquisición de los no ejidatarios, determinándose ahí a quiénes se les adjudicará un solar; procediendo a celebrar el contrato de compra-venta correspondiente con los ejidatarios. No obstante que se haya realizado en la Asamblea la aprobación del sorteo y adjudicación, no deberá hacerse entrega todavía de los solares; debiéndose levantar entre los ejidatarios las listas de sucesión y realizar el estacado de los solares.

Una vez fijado el precio de los solares, los avercindados de berán celebrar los contratos de compra-venta con la intervención de la Se cretaría de la Reforma Agraria, siendo autorizados éstos por la Dirección de Promoción y Apoyo Financiero y Contraloría de Fondos Comunes, ya que de no ser así, no será posible que se hagan adjudicaciones de solares urbanos a personas que no han firmado contractualmente su compra. Esto es importante porque si el expediente se integra con estos contratos antes de dictaminarse en definitiva, podrá ordenarse la adjudicación de los solares a los vecinos y, en caso contrario, dicha adjudicación no deberá acordarse.

Quando ya están terminados todos los trabajos e integrado el expediente, la Dirección General de Procedimientos Agrarios deberá emitir opinión sobre la lotificación, adjudicación y expedición de certificados de solar urbano. Esta opinión se remite al Cuerpo Consultivo Agrario, quien dictaminará y, en caso favorable, la Dirección General de

Procedimientos Agrarios, ordenará la ejecución del acuerdo, dando posesión material de los solares, entregando los certificados que previamente la Dirección General de Tenencia de la Tierra se encargó de elaborar e -- inscribir en el Registro Agrario Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. (5)

b) Procedimiento para la Integración de un Expediente de la Zona Urbana Ejidal.

Para integrar los expedientes de Zona Urbana Ejidal conforme a lo estipulado en la Ley Federal de Reforma Agraria y Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, deberá de aplicarse el Manual -- para la Integración de los expedientes de Zona Urbana Ejidal (6), dentro del Programa de Ejecución de Resoluciones Presidenciales de Dotación, -- para constituir las zonas de urbanización ejidal e integrar correctamente el expediente de la Zona de Urbanización. Lo anterior, es en relación a la Regularización de Zonas Urbanas Segregadas con expediente instaurado. Una vez integrado el expediente se estará en condiciones de expedir y entregar las constancias de derecho a solar urbano; certificados con derecho a solar y títulos de propiedad, conforme al procedimiento contenido -- en la Ley Federal de Reforma Agraria y Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos.

Toda Resolución Presidencial de Dotación de Tierras, deberá

-
- 5) Obra citada.- Reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria.
6) Manual para la Integración de los Expedientes de Zona Urbana Ejidal.-- Dirección General de Procedimientos Agrarios.- Secretaría de la Reforma Agraria.- México, D.F., 1980.- pp. 2 a 11.

determinar el área para constituir la zona urbana en donde construirán su vivienda en forma permanente los beneficiados por la resolución.

Cuando se determine el área para constituir la zona urbana en la Resolución Presidencial de Dotación de Tierras al núcleo de población, éste solicitará por escrito a la Secretaría de la Reforma Agraria -- comisione personal, el cual deberá estar firmado cuando menos por el 80% de los ejidatarios o por órdenes de la misma Secretaría del Ejecutivo Federal, que se hará por oficio de comisión, en el que se especificarán los trabajos a realizar que consistirán en: localización y lotificación, ajustándose a lo establecido en los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria y artículos Segundo, Tercero y Cuarto del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos; siempre y cuando esté deslindado en el expediente de ejecución del Fallo Presidencial de dotación con lo que ha quedado definida la situación legal del núcleo solicitante. Debiendo existir plano de ejecución aprobado, en los que eventualmente ya demarcan la superficie destinada para la zona urbana; procediendo el comisionado a convocar a Asamblea General de Ejidatarios de conformidad con -- el artículo 32 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en la cual levantará el acta de conformidad para la ejecución de los trabajos. Una vez que -- esta acta es firmada por los ejidatarios externando su conformidad, se -- llevarán a cabo los trabajos técnicos informativos antes mencionados.

Los Trabajos Técnicos Informativos y Administrativos, con-- sisten en la localización y lotificación de la zona urbana y asignación -- de los solares; cuando se trate de nueva creación, se harán estos traba-- jos tomando en cuenta los planes de Desarrollo Urbano Estatal y Municipal

cotas de inundaciones, aspecto atmosférico de la zona, la formación topográfica; la dotación de áreas para servicios públicos será de acuerdo a las necesidades del núcleo de población.

Se colocarán mojeneras en los ejes norte, sur, oriente y poniente del área localizada para la zona urbana, previniendo el área para el futuro crecimiento de la población que será del 15 al 20%. Los trabajos técnicos informativos se integran con los siguientes documentos:

I. Carteras de Campo.- En las cuales se anotarán los datos del campo como son: ángulos horizontales con su comprobación; medidas lineales con cinta métrica y brújula en ambas direcciones (medida estadimétrica opcional).

II. Cálculo de Orientación Astronómica.- Tomando en cuenta que la declinación magnética es sumamente variable, es necesaria la orientación astronómica para orientar un plano.

III. Planilla de Cálculo.- Pasados los datos de las carteras de campo a la planilla de cálculo, se procederá al cierre angular; cálculo de rumbos, proyecciones y coordenadas rectangulares. La superficie está calculada analíticamente. Los errores angulares y lineales estarán bajo las tolerancias establecidas en el instructivo para trabajos topográficos.

IV. Plano de la Zona Urbana.- Será construido de acuerdo con las coordenadas resultantes. Su escala será la más adecuada para que se puedan distinguir los detalles. Todos los lados de los solares se anotarán con sus distancias; serán numerados en forma progresiva y por manzana.

Se presentará con sus ejes de colindancias en general. Se hará aparecer en el lugar más conveniente un diagrama del ejido señalando en él la superficie lotificada y su liga al perímetro del propio ejido.

V. Convocatorias para Asamblea General de Ejidatarios. En todas las convocatorias se anotará el orden del día, calculando ocho días antes de terminar los trabajos topográficos, los cuales se fijarán en los lugares públicos del poblado, de conformidad con el artículo 32 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

VI. Acta de Aprobación de Trabajos y Adjudicaciones de solares.- En Asamblea se pondrá a discusión el plano elaborado, aprobado éste, se procederá a elaborar las listas de adjudicatarios de solares tomando en cuenta los artículos 94, 95, 96 y 97 de la Ley Federal de Reforma Agraria y artículo 4º, inciso cuarto del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos.

Estas listas llevarán número progresivo, adjudicatario número de solar, número de manzana, condición del adjudicatario (Ejidatario o Vecindado) y superficie del solar.

VII. Copia de la Relación de Ejidatarios.- Se anexará una copia del censo clasificado y aprobado o su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

VIII. Lista de sucesión.- Estas serán elaboradas exclusivamente para ejidatarios.

IX. Informe del Operador.- El Ingeniero Comisionado -

rendirá amplio informe sobre el particular, terminando con la elaboración de la distribución de la superficie en la que se determinará la superficie de solares para casa-habitación, para servicios públicos, zonas de reserva, superficie de calles, superficie total de la zona urbana, así como de la distribución de los solares, cantidad de solares entregados a los ejidatarios, a los avocindados, para los servicios públicos, los solares vacantes y el total de solares.

Una vez terminados los trabajos técnicos informativos y que se hayan asignado los solares, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá las constancias de derecho a solar urbano, que tendrán validez cuando éstas sean firmadas por el titular del ramo, las cuales serán entregadas a los beneficiados por conducto de la Dirección General de Procedimientos Agrarios a través de la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, así como los certificados de derecho a solar urbano y títulos de propiedad cuando el procedimiento agrario contenido en la Ley Federal de Reforma Agraria lo permita.

Los contratos de compra-venta, cesiones y trasposos serán nulos de pleno derecho, cuando estas zonas urbanas se encuentren dentro del régimen ejidal.

Las personas que invadan solares urbanos, áreas reservadas para servicios públicos y parcelas, áreas de uso común, terrenos del ejido y laborables y no laborables, serán denunciados ante las autoridades judiciales del fuero común y será responsabilidad de los miembros del Consejo de Vigilancia en virtud de que tienen la responsabilidad de vigilar las actuaciones de los primeros.

X. Revisión Técnica.- Esta consiste en la revisión de los trabajos de localización, lotificación y asignación entregados por el Operador a la subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, la cual se solicitará mediante oficio la revisión técnica de los trabajos -- técnicos y administrativos de la zona urbana y contempla los siguientes aspectos:

- a) Antecedentes Ejidales
- b) Revisión de las Carteras de Campo
- c) Cálculo de Orientación Astronómica tal y como fuera ejecutado.
- d) Planillas de Cálculo, pases de las carteras de campo y las planillas, cálculos de rumbo, proyecciones y coordenadas.
- e) Plano.- Construcción por coordenadas, el diagrama correspondiente, acotación de los solares.
- f) Acta de Asignación de los Solares, listas de sucesión, relación de ejidatarios, avocindados, número de solar, manzana, superficie en la que resultaron beneficiados.

XI. Cuadros de distribución de superficie:

Superficie de la zona urbana

Superficie de las calles

Superficie de los solares urbanos

Superficie de los solares para servicios públicos

Superficie de reserva para el futuro crecimiento

Número de solares para ejidatarios

Número de solares avocindados

Destino de los servicios públicos.

XII. Avalúo.- La Dirección General de Procedimientos Agrarios, por medio de la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, procederá a solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, designe un Perito Valuador que fije el valor por metro cuadrado -- que corresponda a la zona urbana.

Anteproyecto de dictamen.- La Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial elaborará el proyecto de dictamen para la expedición de los certificados con derecho a solar urbano, que consiste -- en el estudio de los documentos que obran en el expediente respectivo, -- con el objeto de conocer si el procedimiento para la creación de la zona urbana se apegó a derecho; ésto es. el dictaminador hará la revisión de -- dichos documentos, con el objeto de verificar que se hayan cumplido con -- los requisitos que establece la Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos. Una vez hecho el estudio, formulará las conclusiones del mismo que culminarán con la opinión -- correspondiente, que podrá ser positiva o negativa, el cual turnará al -- Cuerpo Consultivo Agrario que corresponda, a fin de que éste a su vez emi -- ta su dictamen, debiendo integrarse en el anteproyecto el expediente que contenga la documentación antes mencionada.

Revisión del expediente de la zona urbana al Cuerpo -- Consultivo Agrario para su aprobación.- La Subdirección de Planeación y -- Ordenamiento Territorial remitirá el proyecto de dictamen para la expedición de certificados con derecho a solar urbano al Consejero Agrario co -- rrespondiente, para su aprobación, la cual además de contener la documen -- tación en cuestión, deberá anexar la opinión en donde la Dirección Gene --

ral de Procedimientos Agrarios propone al Consejero Agrario la segregación de la zona de urbanización y la expedición de certificados con derecho a solar urbano, quien formulará el dictamen definitivo, el cual pasará a la Oficina de Proyectos de Resolución Presidencial concluyendo con la Resolución Presidencial respectiva.

c) Actualización del trámite de zonas urbanas.- Estos trabajos proceden cuando el expediente de iniciación ha estado sin trámite por más de dos años, los cuales consisten en:

I. Orden para los trabajos.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 98 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el abandono de un solar por más de dos años consecutivos, implica la pérdida de los derechos, por lo que la Dirección General de Procedimientos Agrarios a través de la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, ordenará la actualización correspondiente de la zona urbana ejidal.

II. Acta de conformidad para ejecutar los trabajos.-- Esta deberá realizarse previa convocatoria para Asamblea General con las autoridades internas del ejido y los ejidatarios que asistan a la misma, a quienes se les hará del conocimiento de que con motivo de haber transcurrido más de dos años sin que el expediente de la zona urbana haya continuado con el trámite, se hace necesaria la reposición de la documentación actualizando el acta de adjudicaciones de solares y el plano correspondiente, por lo que la Asamblea General externará su voluntad y en el caso de estar conformes con la iniciación de los trabajos, éstos deberán firmar o estampar su huella digital en el acta que para tal efecto se levantará, comprometiéndose de esta manera a colaborar con dichos trabajos.

III. Convocatoria para Asamblea General.- Una vez que los integrantes del ejido manifestaron su conformidad con los trabajos de actualización, el comisionado lanzará convocatoria para Asamblea General, la cual se fijará en los lugares públicos del poblado, poniéndose en el mismo los asuntos a tratar, como son: Discusión y aprobación a las modificaciones hechas al poblado, listas de personas que han abandonado su solar por más de dos años y discusión y aprobación, en su caso, de la relación de adjudicatarios y solares.

IV. Relación de personas que se ausentaron del poblado.- En ésta aparecerán en numeración progresiva el nombre del beneficiado, el número del solar que tenía, el número de la manzana en donde se encuentra el solar y la superficie del solar, en el cual se especificará -- que las autoridades internas del ejido, solicitaron a la Asamblea General se les prive de su derecho al solar urbano, por haberlo abandonado por -- más de dos años consecutivos.

V. Acta de Aprobación de las Nuevas Adjudicaciones.-- En la misma Asamblea, los ejidatarios con sus derechos legalmente reconocidos, deberán de votar si se les priva de su derecho a aquellos que fueron beneficiados con un solar urbano; asimismo, se pondrá a discusión y aprobación de la Asamblea General la relación de los adjudicatarios que -- sustituirán a los ausentes, debiéndose elaborar una acta con motivo de la actualización de la zona urbana, en la cual se asentarán los nombres de las personas que quedan como adjudicatarios de los solares urbanos que fueron abandonados o que fallecieron sus primeros asignatarios, la cual será firmada por el Comisionado que realizó el trabajo, así como las auto

ridades internas del ejido y los ejidatarios que intervinieron en la misma, debiendo ser certificada ésta por la autoridad municipal del lugar.

VI. Plano actualizado.- Este plano deberá ser presentado a la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial con las modificaciones que se hayan encontrado sobre el terreno; éstos es, si se realizaron subdivisiones de solares urbanos o se incrementó la superficie de los mismos, debiendo adecuar la superficie y solares a la realidad.

VII. Listas de sucesión.- Estas deberán ser elaboradas única y exclusivamente para los ejidatarios, quienes manifestarán los nombres de sus sucesores a su fallecimiento y en qué orden los sucederán en el derecho del solar urbano.

VIII. Informe del Operador.- Una vez terminados los trabajos de actualización del expediente de la zona urbana, el comisionado tiene la obligación de rendir un informe detallado de los trabajos realizados, en el cual anexarán la documentación que levantó con ese motivo, así como el plano actualizado, debiendo ser ajustados los cuadros de superficies y solares a la realidad, entregándolo a su término a la Subdirección de planeación y Ordenamiento Territorial.

d) Inspección Reglamentaria de Solares Urbanos. - -
Esta deberá realizarse a los cuatro años siguientes a la fecha en que se ejecute la resolución que adjudica los solares, vigilando el pago del valor de los que hayan sido adjudicados a los no ejidatarios, la cual se encuentra conformada en varias fases y que son las siguientes:

I. Orden para ejecutar los trabajos.- Toda iniciación

de trabajos, deberá ordenarlo siempre la autoridad agraria correspondiente mediante oficio; ésto es, de acuerdo con los artículos 98, 99 y 100 de la ley Federal de Reforma Agraria y artículos 7º, 8º, 9º, 14º y 16º del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, se ordenarán los trabajos de inspección reglamentaria con lo que se conocerán a las personas que en realidad habitan su solar y a las cuales se les expedirá su título de propiedad.

II. Acta de conformidad para ejecutar los trabajos.--

El Ingeniero Comisionado por la Dirección General de Procedimientos Agrarios o la Delegación Agraria correspondiente, convocará a Asamblea General Extraordinaria, en la cual los ejidatarios externarán su voluntad sobre la conformidad para llevar a cabo los trabajos de inspección reglamentaria, del resultado de la misma Asamblea, se levantará el acta correspondiente, la cual estará firmada por las autoridades internas del ejido en donde se vaya a realizar los trabajos, así como de los ejidatarios que -- ocurrieran a la Asamblea, la firma del Delegado Municipal o, en su caso, la del Presidente Municipal de esa Jurisdicción, quien dará fe del acto y de las firmas que en el acta se estampen y, por último, la firma del Ingeniero Comisionado, quien le dará validez al acto.

Una vez que los ejidatarios externaron su conformidad el Ingeniero Comisionado procederá a realizar los trabajos de inspección reglamentaria, los cuales consistirán en impedir la invasión de terrenos destinados a las obras o servicios públicos, acaparamiento de solares y la más importante, verificar que los ejidatarios o vecindados estén en posesión del solar urbano que se les designó, ya que el abandono del so--

lar urbano durante un año consecutivo, tratándose de avecindados y de dos años si se trata de ejidatarios dentro del plazo fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, como lo establece el artículo 98 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Al término de la inspección, el comisionado realizará una Asamblea General de Ejidatarios, para lo cual deberá de haber lanzado convocatorias con ocho días de anticipación, discutiéndose en dicha Asamblea las probables privaciones de derecho a solar urbano y nuevas adjudicaciones, una vez que se ha aprobado por la Asamblea la investigación de privación de derechos, el comisionado observará las siguientes fases:

I. Notificaciones a los ausentes.- No podrá celebrarse la Asamblea para la privación de derechos y nuevas adjudicaciones en caso de que los afectados se encuentren ausentes del poblado; por lo cual el comisionado deberá sujetarse a lo establecido en el artículo 6, fracción V del Reglamento del Artículo 173 del Código Agrario de 1942 y 429 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el comisionado hará las notificaciones correspondientes que fijarán en la Oficina Municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado, por tres veces, de tres en tres días.

II. Relación de personas que han abandonado el solar. El Ingeniero Comisionado realizará una relación de ejidatarios y avecindados que abandonaron sin causa justificada el solar urbano que se les adjudicó, en la cual se asentarán: el nombre del adjudicatario, número del solar, número de la manzana, superficie y número de certificado de derecho solar urbano, en el cual se hará la mención de que las autoridades inter-

nas del núcleo ejidal donde se realizan los trabajos, solicitan la pérdida de sus derechos a solar urbano, debiendo ser firmada por éstos y el comisionado.

III. Acta de privación de derechos a solar y nuevas adjudicaciones.- Será la Asamblea General de Ejidatarios la que determine la privación de derecho a solar urbano de los ejidatarios o avocindados que incurran en las causales que establece el artículo 15 del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, debiendo el comisionado levantar el acta correspondiente, debidamente firmada por las autoridades internas, los ejidatarios que esutuvieron presentes en la Asamblea, así como la Autoridad Municipal de esa Jurisdicción y el comisionado. Posteriormente, y, de conformidad con el decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984, serán las Comisiones Agrarias Mixtas de cada Estado quienes resuelvan los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, como lo establece el artículo 12 fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria, siendo esta Resolución definitiva; pero, en caso de inconformidad, el Artículo 16 fracción V de la Ley Federal de Reforma Agraria (reformado), establece que el Cuerpo Consultivo Agrario resolverá en definitiva en los casos de inconformidad respecto a privaciones de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, como lo veremos más adelante.

IV. Cédula de notificación de plazos.- Una vez que el comisionado concluyó con los trabajos de Inspección Reglamentaria, éste -

tendrá la obligación de fijar la cédula de notificación de plazos en lugares visibles del poblado, con el fin de que las personas que crean que se les ha ocasionado algún perjuicio, con los trabajos de inspección reglamentaria, tengan un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se fijarán las cédulas notificadoras para objetar dichos trabajos.

V. Plano Actualizado.- El Ingeniero Comisionado hará las modificaciones que se encuentren en el terreno y que corresponderán únicamente a subdivisiones de solares y cambio en los trazos de calles, etc., pero su perímetro será inmodificable por existir ya una Resolución Presidencial Segregativa que fija la superficie destinada para la Zona Urbana.

VI. Informe del Operador.- Cuando el Comisionado concluya los trabajos de inspección reglamentaria, éste deberá rendir un informe pormenorizado, ante la Delegación Agraria que haya ordenado los mismos o ante la Dirección General de Procedimientos Agrarios, anexando la documentación recabada de los trabajos realizados.

e) Generalidades de Planificación Urbana.

Es frecuente encontrar zonas en las que aparecen construcciones para casa-habitación, las cuales se cimbraron de manera tal que no siguen ningún lineamiento o proyecto definido, por lo que es necesario impedir que ésto siga sucediendo; por lo tanto, deberán tomarse en cuenta diversos factores urbanísticos para el nacimiento de un nuevo núcleo de población.

Localización.- Esta deberá llenar los siguientes requisitos que en caso de cumplirse, darían como resultado la obtención de un terre-

no ideal para el proyecto de un nuevo núcleo de población que veremos más adelante y son las siguientes:

I. Que las características del terreno sean lo más -- plano posible, evitando terrenos muy accidentados, pero guardando cierto grado de inclinación, así como su configuración.

II. Tomar en cuenta los accesos a la nueva población y a su vez la liga de carreteras o caminos ya existentes o vías de comuni cación predominantes.

III. Que la naturaleza del subsuelo permita diferen-- tes tipos de construcción con una cimentación que guarde una perfecta es-- tabilidad.

IV. Que la localización esté comprendida dentro del - crecimiento de la población predominante o bien en el curso de crecimen-- to de la traza de ciudad o población próximo, con el fin de lograr un ma-- yor valor comercial.

V. Que el centro de abastecimiento de aguas potables como son: manantiales, norias, pozos o redes con tubería de agua potable, se localicen lo más cercano posible.

VI. Contemplar la problemática para evacuar las aguas negras o desecho, localizando un tubo de desfogue para los drenajes.

VII. Que el terreno esté situado en una parte elevada pero considerando quede protegido de los vientos dominantes y, a su vez, - por su elevación no exista la posibilidad de inundación.

VIII. Ver la posibilidad de interceptar energía eléctrica para el suministro de la población.

IX. Evitar que el terreno se localice en las faldas de cerros o montañas, ya que la inclinación natural provocará que el proyecto resulte con muchas dificultades técnicas y no se logre una solución ideal.

f) Conceptos Técnicos Generales Aplicables a la Creación de Zonas Urbanas.

El Comisionado antes de salir a realizar los trabajos técnicos, deberá recabar en la Dirección General de Procedimientos Agrarios, toda la documentación e información básica del poblado donde va a crear la nueva zona urbana, como son:

Resoluciones Presidenciales correspondientes a las acciones agrarias siguientes: Dotación, Ampliación, Restitución, según sea el caso, debiéndolas acompañar de los planos definitivos correspondientes.

TRABAJOS PREVIOS

El Comisionado localizará en fotografías aéreas, cartas de Detenal, en forma aproximada al área a levantar y detectar la mejor ubicación de la futura zona urbana ejidal, debiendo coordinar sus trabajos con los Delegados Agrarios de la Entidad Federativa a donde los vaya a realizar, interviniendo en los mismos los integrantes del Comisariado Ejidal del poblado a trabajar.

TRABAJOS DE CAMPO

Para poder iniciar los trabajos de creación de la zona urbana ejidal, el Comisariado deberá levantar un Acta de Conformidad para la ejecución de los trabajos, debiendo firmar la misma las Autoridades Internas del Ejido, así como los ejidatarios con sus derechos legalmente reconocidos que se encuentran presentes en la Asamblea General de Ejidatarios ésto es con el fin de prevenir desacuerdos posteriores en la ejecución de los trabajos.

RECONOCIMIENTO GENERAL DEL AREA

Antes de empezar a medir el terreno, se realizará un recorrido general por los linderos del ejido, con el fin de investigar la topografía general de la zona, tomando en cuenta: fuentes de agua disponibles; facilidad de saneamiento; dirección de los vientos dominantes; clase de tierras que asegure buena cimentación; vías de comunicación, extensión más adecuada del solar, extensión y número de solares para servicios públicos; ancho de calles y zona de reserva para futuro crecimiento de la población; una vez que el Comisionado ha cumplido con las observaciones antes mencionadas, procederá a realizar los trabajos de campo y posteriormente los de gabinete, con los cuales hará la construcción del plano en el cual, proyectará la lotificación bajo las consideraciones urbanísticas que marque cada uno de los planes de desarrollo urbano municipal o estatal, así como las técnicas a seguir, de acuerdo a la configuración topográfica del terreno, para mayor facilidad de la ejecución, por lo que es

importante que los planes de desarrollo urbano los conozca el Comisionado. (7)

2.- ZONAS URBANAS POR SEGREGACION DE TERRENOS EJIDALES

a) Procedimiento.-- Toda Resolución Presidencial Dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona urbana, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor, -- pero cuando el ejido carezca de una zona de urbanización constituida conforme a las leyes de la materia y por Resolución Presidencial, los integrantes del ejido podrán solicitar su constitución pidiendo que se segreguen terrenos destinados al cultivo o usos comunales, cambiando su régimen jurídico para que en ellos se constituya la zona urbana, siendo la Secretaría de la Reforma Agraria quien localizará convenientemente los terrenos, como lo preveen los artículos 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria y 1º del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los ejidos; -- una vez que esta solicitud se formula en cumplimiento a un acuerdo de la Asamblea General de Ejidatarios, se siguen todas las etapas procedimentales señaladas para el parcelamiento y la adjudicación.

La única diferencia que existe es que dado el tiempo transcurrido, normalmente el expediente de segregación incluye la depuración censal o las privaciones y nuevas adjudicaciones, para que la adjudicación de solares urbanos esté congruente a la tenencia de la parcela o unidades de dotación. En el caso de segregación, con el dictamen del Cuerpo

7) Instructivo para trabajos topográficos y manual de topografía, Colección Procedimientos Agrarios.- Serie Tierras y Aguas.- Subsecretaría de Asuntos Agrarios.- Secretaría de la Reforma Agraria.- México, D.F.- 1982.

Consultivo Agrario, la Dirección General de Tenencia de la Tierra procederá a elaborar un proyecto de Resolución Presidencial de segregación de terrenos ejidales, con adjudicación total o parcial o sin adjudicación de solares urbanos. El proyecto deberá ser aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario para que la Secretaría de la Reforma Agraria lo someta a consideración del Presidente de la República, quien decidirá en definitiva.

La Resolución Presidencial deberá especificar superficie -- que se segrega, superficie que se dedica a trazo del poblado, servicios públicos y solares, nombre de cada adjudicatario, número de solar que le corresponda y si es o no ejidatario, valor de los solares y destino del -- precio al fondo común, y si es el caso, ordenará total o parcialmente la -- adjudicación de solares y la expedición de certificados de solar urbano, -- debiéndose publicar dicha Resolución en el "Diario Oficial" de la Federación y la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa donde se constituye la -- zona urbana, como se estipula en el artículo 306 de la Ley Federal de Reforma Agraria, debiéndose inscribir en el Registro Agrario Nacional como -- lo dispone el artículo 446, fracción VI del mismo Ordenamiento Legal, así como en el Registro Público de la Propiedad.

La Dirección General de Procedimientos Agrarios ordenará la ejecución de estas resoluciones, siendo hasta este momento cuando se entregarán los solares urbanos, conforme a lo que establece el artículo 4º, fracción IV en su último párrafo del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los ejidos.

3.- RESOLUCION PRESIDENCIAL DE ADJUDICACION DE SOLARES URBANOS.

a) Procedimiento.-- Como ya se explicó anteriormente, puede acontecer que los trabajos para segregare terrenos ejidales para constituir la zona urbana les falte la depuración censal o privaciones y nuevas adjudicaciones y tan sólo se haya integrado el expediente que segregue los terrenos ejidales, y no se den las condiciones necesarias para resolver conjuntamente sobre las adjudicaciones, en cuyo caso, es posible resolver posteriormente sobre este particular, dictaminarse y elaborarse proyecto de Resolución Presidencial que sólo se refiere a adjudicaciones de solares urbanos; lo mismo puede acontecer en el caso de que se haya integrado el expediente para adjudicar los solares urbanos a ejidatarios y no así a los avocindados, las adjudicaciones a éstos podrán resolverse posteriormente en una resolución que únicamente les adjudique los solares urbanos; cuando menos una vez al año se efectuarán inspecciones en la zona urbana.

Para las adjudicaciones de solares urbanos deberá tenerse en cuenta que los artículos 98 y 99 de la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que los solares vacantes, bien sea por privaciones o porque falta heredero o sucesor legal, volverán a poder del núcleo de población para que la Asamblea General de Ejidatarios haga la nueva adjudicación, preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar urbano, teniendo en consideración el orden de preferencia establecido en el Artículo 72 del mismo Ordenamiento Legal.

4.- RESOLUCION PRESIDENCIAL DE PRIVACION Y NUEVAS ADJUDICACIONES DE DERECHO A SOLAR URBANO.

a) Procedimiento.-- Los artículos 98 de la Ley Federal de Reforma Agraria y 15 del Reglamento de las Zonas de Urbanización, determinan las causas en que procede la pérdida de los derechos de posesión del solar urbano; para conocer si algún beneficiado con un solar urbano se encuentra dentro de los supuestos que establecen los artículos antes mencionados, el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, señala en sus artículos 6, 7 y 8, que será el Departamento Agrario (hoy Secretaría de la Reforma Agraria) quien realice periódicamente inspecciones de las zonas de urbanización, las cuales deberán efectuarse por lo menos una anualmente durante los cuatro años siguientes a la fecha en que se ejecute la resolución que adjudica los solares, iniciando la investigación para la pérdida de derechos cuando éstos procedan, el cual se llevará a cabo en forma semejante a la establecida en el Reglamento del Artículo 173 del Código Agrario de 1942, relacionada con la parcela ejidal, tomando siempre en consideración lo preceptuado por los artículos 182 y 183 del mismo Ordenamiento Legal (98 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

El Procedimiento para la investigación de privación de derechos del solar urbano, se inicia a solicitud de la Asamblea General de Ejidatarios o de la Secretaría de la Reforma Agraria a través de la Delegación Agraria correspondiente, o de la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, quienes en forma coordinada comisionarán personal para que se traslade a la zona urbana del poblado que se trate y realice la investigación que confirme los hechos que fundamentan la solicitud y si a juicio de la Delegación Agraria o de la Dirección General de la Tenencia de

la Tierra, sea notoriamente improcedente la solicitud, previa opinión de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se declarará si es o no de desecharse, en cuyo caso se hará del conocimiento a los interesados, en caso de ser ciertos los hechos, el comisionado seguirá con la investigación para la privación de derechos. El personal que haya sido comisionado -- para la investigación tendrá la obligación de convocar a Asamblea General de Ejidatarios, por medio de la cédula correspondiente, la cual deberá -- contener un extracto de la solicitud de privación de derechos del solar urbano, expresándose con toda claridad el nombre de los afectados, el número de certificado de derecho a solar urbano, si lo hubiere y la causa legal del procedimiento; ésta deberá ser firmada por el comisionado de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como de los integrantes del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia del poblado solicitante, en caso de que se nieguen a firmarla, se asentará la causa de la negativa en la misma convocatoria, una vez requisitada ésta se fijará en los lugares más visibles del poblado con diez días de anticipación a la fecha señalada para la celebración de la Asamblea, debiéndose notificar personalmente a los afectados que radiquen en el poblado, el día y la hora señalada para la celebración de la asamblea, a fin de que concurran a manifestar lo que a su derecho convenga. La notificación tendrá que estar firmada o estampada la huella digital del interesado, a fin de que sirva de constancia de que se le notificó. En este último caso, tendrán que certificar dos vecinos mayores de edad que no sabe firmar; el mismo procedimiento servirá -- cuando se niega a firmar la notificación. Las firmas y huellas digitales de los interesados requerirán constancia de identidad expedida por la Autoridad Municipal del lugar. En caso de que los afectados no se encuen---

tren en el poblado, las notificaciones se harán por medio de aviso que se fijen en la Oficina Municipal correspondiente y en los lugares más visibles del poblado, por tres veces de tres en tres días, transcurrido el término, se recabará la constancia de fijación de los avisos de la autoridad municipal, así como el certificado de que no se encuentra en el lugar el afectado, que será expedido por la misma autoridad, requisitos indispensables para que tenga validez la Asamblea General de Ejidatarios. Una vez que ésta se está celebrando, el comisionado levantará un acta en la que hará constar previamente, la existencia de las formalidades que exige el Artículo 6 del Reglamento del Artículo 173 del Código Agrario de 1942, procediendo a leer en voz alta la solicitud de privación de derechos, anotando cuidadosamente las declaraciones de los afectados y recibiendo todas las pruebas que juzgue pertinentes en relación con los hechos, igualmente conseguirá el parecer de la Asamblea sobre la privación de los derechos de que se trate y la designación del familiar del sancionado a quien deberá adjudicársele el solar de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que establece las órdenes de preferencia o exclusión para la adjudicación en este caso del solar urbano o si éste será vendido o dado en arrendamiento. Una vez realizados los trabajos de investigación, la Delegación Agraria solicitará a la Comisión Agraria Mixta del Estado en que se haya realizado la investigación, inicie el procedimiento de privación de derechos y, en su caso, la nueva adjudicación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 426 de la Ley Federal de Reforma Agraria, debiendo acompañar a su escrito el expediente en el cual obren las pruebas recabadas en la investigación como lo estipula el Artículo 427 en su párrafo segundo del preinvocado Ordenamiento Legal. En el momento en que la Comisión Agraria Mixta tenga -

el expediente enviado por el Delegado Agrario, iniciará el procedimiento sujetándose a lo ordenado por los artículos 428, 429, 430 y 431 de la Ley Federal de Reforma Agraria; ésto es, deberá realizar el estudio correspondiente del expediente y las pruebas aportadas, del cual, si resulta cuando menos la presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación, citará a los integrantes del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia del poblado del cual se solicita la privación de derechos, así como a los afectados por la posible privación de derechos para que se presenten el día y hora que señale para la audiencia, en la cual - escuchará a los interesados y recibirá las pruebas y alegatos, las citaciones que realice la Comisión Agraria Mixta, las hará por escrito, y en caso de que los afectados se ausentaran del ejido abandonando el solar, - se hará constar este hecho en un Acta que se levantará ante cuatro testigos ejidatarios, haciéndose la notificación por avisos que se fijen en la Oficina Municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado de que se trate.

Una vez que se haya celebrado la audiencia de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas dentro de los diez días siguientes a la celebración, emitiendo su Resolución sobre la procedencia o improcedencia de la privación de derechos y, en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones, de conformidad con la reforma hecha al Artículo 431 de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984, - toda vez que hasta antes de las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria del 20 de diciembre de 1983, era el Presidente de la República, quien emitía la Resolución definitiva en el Juicio de Privación de Derechos y -

Nuevas Adjudicaciones.

En caso de inconformidad con la Resolución de la Comisión -- Agraria Mixta, la parte directamente afectada podrá en un término de 30 - días contados a partir de su publicación en el "Periódico Oficial" del Go bierno del Estado que se trate, recurrir por escrito ante el Cuerpo Con-- sultivo Agrario, el que deberá dictar Resolución correspondiente en un -- término de 30 días a partir de la fecha que se reciba la inconformidad, - quedando firme la Resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto a los que no se inconformen, según lo establecido en las reformas hechas al ar- tículo 432, del multicitado Ordenamiento Legal, publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984.

Cuando sea la Asamblea General de Ejidatarios, quien solici- te se inicie el procedimiento de privación de derechos y nuevas adjudica- ciones a la Comisión Agraria Mixta, se seguirá el procedimiento antes des crito, pero se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el ar- tículo 420 de dicho Ordenamiento Legal.

En resumen, será la Comisión Agraria Mixta del Estado que - corresponda, quien resuelva en definitiva sobre el juicio de privación de derchos individuales y nuevas adjudicaciones, siempre y cuando no haya in conformidad por parte de los afectados, ya que en caso de existir será el Cuerpo consultivo Agrario quien emita dicha resolución.

5.- RESOLUCION PRESIDENCIAL DE TITULACION DE ZONA URBANA

a) Procedimiento.-- Cuando la zona urbana constituida en la Resolución dotatoria, o por segregación, tiene más de cuatro años -

de ejecutada y los ejidatarios y vecinos no han cumplido los requisitos -- de establecer su casa y residir en el solar urbano más de cuatro años y -- con ello se ha consolidado el pleno dominio sobre el solar urbano, entonces se debe proceder a cambiar los certificados de derechos a solar urbano, por sus correspondientes Títulos de Propiedad.

Para tal efecto, la Dirección General de Procedimientos -- Agrarios a través de la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, solicitará a la Delegación Agraria correspondiente comisione personal para que efectúe una inspección reglamentaria para efectos de titulación, cuyo procedimiento ya se señaló en el inciso d) del presente capítulo, teniendo en cuenta que si es necesario se efectúe una depuración censal o privación de derechos y nuevas adjudicaciones, éstas se realizarán integrándose el expediente correspondiente en el cual, una vez concluido, se turnará a la mencionada Dirección General para que realice el estudio del mismo y emita su opinión remitiéndola junto con el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, quien hará el dictamen respectivo que servirá de base para que la Dirección General de Tenencia de la Tierra formule el -- proyecto de Resolución Presidencial, que tendrá que ser aprobado por el -- Cuerpo Consultivo Agrario y por conducto del Secretario de la Reforma -- Agraria, será sometido a la consideración y firma del Presidente de la República, quien resolverá en definitiva.

Cuando ya ha sido aprobada la Resolución por el Presidente de la República, ésta se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa que corresponda, debiéndose inscribir en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público --

de la Propiedad, correspondiéndole a la Dirección General de Procedimientos Agrarios, quien comisionará personal para ejecutar la Resolución Presidencial, la cual consiste en la entrega material de los Títulos de Propiedad que previamente ha elaborado dicha Dirección General, los que se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad, obteniendo desde ese momento el ejidatario o vecindado el pleno dominio del solar urbano, pasando éste del régimen de propiedad ejidal o comunal al régimen de propiedad particular, sujeto a las disposiciones del Código Civil de la Entidad en donde se haya constituido la zona urbana.

C A P I T U L O I V

LA EXPROPIACION DE BIENES "AGRARIOS" PARA LA REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL CORETT

1.- CONCEPTO DE EXPROPIACION

Antes de hacer el estudio de la expropiación de bienes - - agrarios para la regularización de asentamientos humanos, conviene que de mos vista al concepto de "Expropiación" en diccionarios y doctrina.

El Diccionario Enciclopédico Universal define la expropiación en la siguiente forma:

"Es una de las limitaciones que la propiedad privada debe soportar en interés público o sea, la llamada expropiación forzosa, que - consiste en extraer de nuestra propiedad particular determinados bienes - o derechos reales por causa de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente".

El Diccionario Jurídico de la Legislación y jurisprudencia Mexicanos, da la siguiente definición de Expropiación:

"Es la cesión o venta que una persona o cuerpo tiene que - hacer de una cosa de su propiedad por motivo de utilidad pública".

García Oviedo, nos da el concepto siguiente:

"Es el procedimiento de derecho público mediante el cual - la Administración o un particular subrogado en sus derechos, adquiere la

propiedad de un bien ajeno mediante la indemnización correspondiente". -

(1)

Otto Mayor define a la expropiación así:

"Es un acto de la autoridad, mediante el cual se transfiere o restituye un derecho de propiedad del súbdito en favor de una empresa de utilidad pública". (2)

Aguilar Carvajal nos da el siguiente concepto:

"La expropiación consiste en la privación de un bien perteneciente a un particular, pero dedicado a la satisfacción de necesidades colectivas". Jurídicamente puede definirse como una venta forzada. (3)

El Lic. Ignacio Burgoa dice que:

"El acto autoritario expropiatorio, consiste en la cesación del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, decretado por el Estado". (4)

Para el Lic. Mendieta y Núñez, la expropiación es:

"Un acto de la administración pública, derivado de una ley por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o -

- - - - -

- 1) García Oviedo, Derecho Administrativo C.I.S.A, 1951.- Libro Primero -- p. 206.
- 2) Otto Mayer.- "Le Droit Administratif Allemand", Traducción francesa.-- Romo III.- París, 1903-1906.- p. 47.
- 3) Aguilar Carvajal Leopoldo.- Segundo Curso de Derecho Civil, Editorial Porrúa, México 1967.- Segunda Edición.- p. 117.
- 4) Burgoa Ignacio.- Las Garantías Individuales.-Editorial Porrúa.-México 1965.- p. 416.

inmueble o de un derecho, por imperativo de interés, de necesidad o de --
utilidad social". (5)

Serra Rojas nos señala:

"La expropiación por causa de utilidad pública es una ac--
ción de la administración pública, por la cual ella procede en contra de
un particular, a la adquisición forzada y mediante indemnización, justa y
previa de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios -
públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de -
utilidad pública". (6)

Por nuestra parte, aceptamos el concepto del Lic. Lucio --
Mendieta y Núñez, en virtud que de éste se desprenden dos elementos impor-
tantes:

a) Derivado de una Ley.- La autoridad por sí sola --
no podría apropiarse de un bien, sin que para eso se le señalaran atribu-
ciones en la Ley, toda vez que de ser así estaría violando las garantías
que le concede la Constitución al afectado, por lo cual el legislador le
otorgó esas atribuciones en el segundo párrafo del artículo 27 Constitu--
cional, el cual establece:

"Las Exporpiaciones sólo podrán hacerse por causa de utili-
dad pública y mediante indemnización".

5) Mendieta y Núñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional.- Tercera
Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1966.- p. 46.

6) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Librería de -
Manuel Porrúa.- México, 1959.- p. 621.

Así como en los artículos 8, 112, 116, 117 y del 343 al -- 349 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales servirán de base -- para el desarrollo del presente capítulo.

b) Utilidad Pública o Social.- Así cuando se le concede a la autoridad llevar a cabo la expropiación, ésta tiene sus limitantes, en virtud de que esta figura jurídica únicamente procederá cuando -- exista una causa de utilidad pública o social, conforme lo establecen los artículos 112, 116 y 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

c) Mediante Indemnización.- Al concepto de Expropiación que da el Lic. Lucio Mendieta y Núñez, se le puede agregar un tercer elemento que es la indemnización, ya que el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional establece que toda expropiación será por causa de utilidad pública y "mediante indemnización", que es el pago justo del bien que le es expropiado.

2.- UTILIDAD PUBLICA O INDEMNIZACION PARA LA REGULARIZACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Como ya vimos en el punto anterior del presente trabajo, -- que la Constitución de 1917, en su párrafo segundo del artículo 27, nos -- dice:

"...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de -- utilidad pública y mediante indemnización..."

Encontramos dos elementos importantes que son:

La "utilidad pública" y la "indemnización", de las cuales

haremos un serio análisis, empezando por el concepto de utilidad pública, del cual el Maestro Ignacio Burgoa nos dice: "que es un concepto eminentemente económico. La idea de utilidad en general implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse.- Se dice que hay utilidad cuando el bien satisfactor colme una necesidad pública; ésta es, estatal, social o general, personalmente indeterminada y, por otro, un objeto susceptible económicamente de calmar o satisfacer dicha necesidad". (7)

El Lic. Lucio Mendieta y Núñez nos dice:

"...Si el interés público es evidente, inaplazable y la expropiación de tal magnitud que resulte imposible para el Estado cubrir la indemnización, previo o simultáneamente al acto expropiatorio, puede y -- debe ocuparse la propiedad privada, dejando la indemnización para que sea cubierta con posterioridad". (8)

El Licenciado Gabino Fraga, piensa que hay necesidad de definir de antemano si se puede construir un criterio sobre lo que debemos entender por causa de utilidad pública a fin de delimitar la discrecionalidad del legislador o si no, habrá de conformarse a que ésta siga estableciendo casuísticamente los casos de utilidad pública conforme a su criterio cambiante. Asimismo, opina que es mejor remitirse a la noción de atribuciones del Estado cuando a éste le esté encomendada la satisfacción de una necesidad colectiva y que deba satisfacer por medio de la expropiación de una propiedad privada. (9)

7) Burgoa, Ignacio.- Obra citada.- p. 416

8) Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra citada.- p. 53

9) Fraga, Gabino.-Derecho Administrativo.-Edit. Porrúa.-6a. Edición.- México 1957.- p. 487.

Bielsa, expresa que se trata de un concepto relativo que - cambia según las condiciones económicas, políticas y sociales de la sociedad a que se refiere. El Legislador, según las complejas circunstancias del caso, podía detemrinar la utilidad pública. (10)

La utilidad en forma general, comprende tres causas específicas:

- a) La Utilidad Pública en sentido estricto
- b) La Utilidad Social
- c) La Utilidad Nacional.

a) La Utilidad Pública en sentido estricto se da cuando el bien expropiado se destina a un servicio público:

Ejemplo: La construcción de carreteras, puentes, etc.

b) La Utilidad Social, cuando la tendencia de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y en forma mediata a toda la colectividad; es decir, se priva de su propiedad a una persona para beneficiar a un grupo particular, individuo o sociedad; como sucede en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización en beneficio de las clases campesinas.

Por lo tanto, el Estado como administrador de los intereses públicos tiene, por decirlo así, un interés social en evitar que el individuo use su derecho en perjuicio de los demás o conserve improducti-

10) Bielsa, Rafael.- Tratado de Derecho Administrativo.- Tomo IV.- Edit. Palma, Buenos Aires, 1936.- p. 33.

vos involuntariamente sus bienes, en que las tierras féculdas se vuelvan estériles, causando con ésto el desequilibrio económico y que, por tanto, el progreso nacional se estanque.

c) Utilidad Nacional.- Existe utilidad nacional cuando hay necesidad de que un país adopte medidas de defensa y seguridad, -- para enfrentarse a contingencias que le dañen como entidad política o internacional.

Estos tres conceptos se encierran globalmente en el término de utilidad pública que emplea nuestro artículo 27 Constitucional; sin embargo, lo que nuestra Constitución prohíbe es la expropiación por causa de interés privado, pero no así la expropiación por causa de interés social o nacional, puesto que todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público.

En síntesis, se entiende que hay utilidad pública, cuando se expropia un bien con el fin de satisfacer las necesidades generales,-- beneficiando con ésto a la sociedad. La esencia de la expropiación es el interés público.

Así, "La Suprema Corte de Justicia de la Nación", dice en relación a la expropiaciones: que únicamente tienen el carácter de utilidad pública cuando se substituye la colectividad; llámese Municipio, Estado o Nación en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podrían ser legales cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, y el individuo, sociedad o corporación hubieran -- sido sentenciados. En efecto, de una recta comprensión del concepto de -

utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 Constitucional, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiación, que el restringido que se sostuvo en la Jurisprudencia anterior. - Es más amplio porque comprende, además de las cosas en que el Estado sustituye en el goce del bien expropiado, pero establece y explota por sí mismo un servicio público o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva. Aquellos particulares que mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad, la nueva concepción jurídica de la propiedad no la refuta ya como un derecho absoluto, sino como una función social, y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de "utilidad pública", sino además por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni dejar las fuentes de la vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general.

Ante la inercia o rebeldía del individuo para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer de un modo directo e inmediato las necesidades de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

En este sentido, el Maestro Mendieta y Núñez en su tratado "El Sistema Agrario Constitucional", indica que a pesar de que el artículo 27 se refiere solamente al concepto de "utilidad pública", en él se -- comprenden los conceptos de "Utilidad Social" y de "Utilidad Nacional"; -- precisando además, que la utilidad social no supone interés público inmediato en todos los casos.

La Ley de Expropiación de 1936, señala como causas de utilidad pública, las siguientes:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la -- construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el -- tránsito urbano y sub-urbano.

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las -- poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, -- jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas -- para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servi- -- cios de beneficio colectivo.

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, -- de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos ar- -- queológicos e históricos y de las cosas que se consideran con caracterís- -- ticas notables de nuestra cultura nacional.

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de --

guerra o trastornos interiores: el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas.

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública.

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular.

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 112, establece las causas de utilidad pública y son las que enseguida se describen:

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

Son causas de utilidad pública:

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

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

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

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

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

VI.- La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda tanto nacionales como estatales y municipales.

VII.- La explotación de elementos naturales pertenecientes a la Nación, sujetos a régimen de concesión y los establecimientos, conductos y pasos que fueren necesarios para ello.

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

IX.- Los demás previstos por las leyes especiales.

Indemnización.- En la traducción jurídica, tenemos que el - requisito de previa indemnización se encuentra claramente definido en la fracción III, artículo 2º de las Siete Leyes Constitucionales del 29 de - diciembre de 1836 y en fracción XIII, artículo 9 de las Bases Orgánicas - del 12 de junio de 1843.

Encontramos el mismo principio de expropiación forzosa, pre via indemnización, en el artículo 27 de la Constitución de 1857.

En la Constitución de 1917, nuestro derecho se aparta de su tradición jurídica en materia de expropiación, no sólo en cuanto a la - - esencia misma de la Institución, sino aún en la forma de pago de la indem nización, que aún cuando indispensable, ya no tiene que ser necesariamen- te previa.

El párrafo segundo del artículo 27 constitucional dice:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utili dad pública y mediante indemnización".

La Constitución de 1857, como ya hemos dicho, establecía la previa indemnización entre los requisitos de la expropiación y no fue -- sino venciendo la resistencia de algunos constituyentes como se logró introducir en la de 1917 la palabra "mediante"; pero esta palabra es susceptible de diversas interpretaciones.

El Licenciado Andrés Molina Enríquez, en unas declaraciones lo interpreta en el sentido de que "en la época colonial los derechos del Rey estaban sobre los derechos de los súbditos y que habiendo sucedido la Nación al Rey, los derechos particulares"; lo primero dice, es que la sociedad acuda a la satisfacción de sus necesidades: "la ruina de un individuo es nada ante el beneficio del conjunto"; pero agrega: "La manera sin embargo de evitar que la autoridad abuse del derecho de expropiación, es obligar a la indemnización y, desde ese punto de vista, la palabra "mediante", indica que la indemnización debe ser forzosa; pero como no hay -- razón para que sea previa, puede hacerse desde el momento de dictarse la resolución respectiva, hasta que el propietario pierda el último recurso que las leyes le concedan, para revocar dicha resolución o para cobrar -- la indemnización misma.

La aceptación en este caso de la palabra "mediante", es la de que la indemnización debe mediar entre los dos citados puntos extremos. Ahora bien, la equidad impone que esos dos puntos se acerquen todo lo más que sea posible, coordinando las posibilidades de pago por parte de la sociedad, con el deber moral que ésta tiene de no causar al propietario innecesarios perjuicios.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas eje-

curatorias interpretó este párrafo del artículo 27 Constitucional, en el -- sentido de que la indemnización debe ser previa o simultánea, con excep-- ción única de las expropiaciones agrarias a las que la indemnización pue-- de ser posterior, teniendo en cuenta que están regidas por disposiciones especiales.

Pero la Ley de Expropiación vigente se aparta por completo de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En -- efecto, esa Ley se refiere a todos aquellos casos en que se considera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, con excepción de -- las comprendidas en las leyes agrarias, y sin hacer distinción alguna, se ñala un plazo máximo de diez años para el pago de la indemnización corres-- pondiente, con lo cual establece que ésta puede ser posterior.

El maestro Mendieta y Núñez, considera que al adoptar el -- constituyente de 1917 la palabra "mediante" en lugar de la palabra "pre-- via", quiso dar al Estado una mayor libertad en materia de expropiación; -- esa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una trans-- formación de nuestras instituciones en sentido socialista. (11)

La interpretación que se tuvo como auténtica, porque provie-- ne de quien tomó participación en los trabajos de redacción del artículo 27 Constitucional, está de acuerdo con el significado que el Diccionario de la Academia Española de la Lengua da a la palabra "mediante", "existir o estar una cosa en medio de otras"; pero es indudable que el Legislador que redactó la Ley de Expropiación, tomó sólo en cuenta la intención gene--

11) Mendieta y Núñez, Lucio.- Obra citada.- pp. 51 y 52.

ral a que antes nos referimos y las necesidades sociales que no podrían - ser satisfechas dentro de la interpretación aludida, estimó necesario - - otorgar el Estado, más amplias facultades.

Ramírez Fonseca, opina que la doctrina se ha dividido en lo que hace al pago de la indemnización (12); los partidarios de la tesis -- que sostienen que la indemnización debe seguir en forma inmediata a la expropiación, alegan en su favor el sentido en que está tomado el vocablo - "mediante" en el artículo 14 Constitucional. Si "mediante juicio", significa "previo juicio", dicen "mediante indemnización"; consecuentemente, - debe significar previa indemnización. Nosotros pensamos que no tiene - - aplicación en la especie el fenómeno de la unidad en la interpretación en que parece que se pretende fundar la tesis que apuntamos, pues dicho fenómeno se aplica únicamente a lo dispuesto en un sólo artículo. Así, por - ejemplo, al hablar de Federación, nuestra Carta Magna unas veces lo hace para referirse al Gobierno Federal y otras para significar la reunión de Entidades Federativas. Admitir lo contrario, sería independientemente de las graves consecuencias que de éstas se seguirían, violan los más elementales principios que rigen la interpretación. Abona su tesis, además, -- las circunstancias de que no puede achacarse al azar sino a un deliberado propósito del constituyente, el hecho de haber sustituido el vocablo "previa" por el de "mediante". Por consiguiente, consideramos que un decreto expropiatorio se ajustará a lo dispuesto por el artículo que comentamos, - si en su texto se fija una fecha determinada para efectuar el pago corres

- - - - -

12) Ramírez Fonseca, Francisco.- Manual de Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1967.- pp. 144 y 145.

pondiente y no excede esta fecha del término de diez años, apuntado con -
antelación.

Indemnización viene del verbo indemnizar y, éste, se forma de los vocablos latinos que son "sin" y "damnum" (daño), por lo cual, indemnizar significa "dejar sin daño". En roma, cuando una persona incumplía un deber o una obligación y con esa conducta causaba una merma en el patrimonio de otra persona, estaba entonces en la necesidad de restituir las cosas al estado que guardaban antes de su conducta ilícita; eso era indemnizar y sigue siéndolo.

Indemnizar, implica reparar un daño por incumplimiento de una obligación o de un deber y, cuando el Estado expropia, no puede decirse que está incumpliendo ninguna obligación sino que por el contrario, es indudable que está cumpliendo con sus atribuciones. Por lo mismo, es contrario a la idea de indemnización afirmar que el Estado debe indemnizar al particular cuando lo priva de su bien para destinarlo a la satisfacción de una necesidad pública, ya que ahí el Estado está cumpliendo precisamente con lo que la Ley le marca. Es indudable que el particular sufre una pérdida o menoscabo momentáneo en su patrimonio, pero no es con motivo del incumplimiento de una obligación o de un beneficio que obtenga el Estado para él en sí mismo considerado, pues nadie podrá decir que el Estado, cuando expropia, lo hace para su beneficio y utilidad, sino que lo hace para satisfacer las necesidades de la colectividad. Es por ello que cuando el Estado expropia debe retribuir al particular el importe de la cosa de la cual le priva; pero en pureza jurídica, nunca podrá sostenerse que el Estado indemniza, no obstante que así lo digan la Constitución y la Ley Secundaria.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 121, establece que toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por un avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos, el avalúo que se realice para efectos del pago de indemnización, tendrá vigencia de un año, una vez vencido deberá actualizarse. La vigencia de un año del avalúo es con el fin de beneficiar a los núcleos afectados por la expropiación; de igual manera el artículo 122, establece que la indemnización corresponderá en todo caso al núcleo de población, si la expropiación es total y hace como consecuencia la desaparición del núcleo agrario como tal, sujetándose la indemnización en este caso a las siguientes reglas:

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

II.- Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, materia de nuestro tra-

bajo, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno dos lotes tipo urbanizados; el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

El artículo 123 del preinvocado ordenamiento legal señala - que cuando la expropiación es parcial recae en bienes que se explotaban - colectivamente o de uso común, la indemnización que reciba el núcleo se - destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para in-- versiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agro- pecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Re forma Agraria, cuando la expropiación comprenda unidades de dotación tra- bajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los - ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies ex propriadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido. En caso de que la expropiación sea para realizar fines de urbanización, se contem plará lo preceptuado en el artículo 122 de dicha Ley.

3.- SUJETO PASIVO DE LA EXPROPIACION Y BIENES AGRARIOS EX- PROPIABLES.

El sujeto pasivo en la expropiación viene a ser para el caso de esta tesis, el núcleo de población ejidal, por la acción del Estado al realizar la expropiación por alguna de las causas de utilidad pública a que hace referencia el artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Bienes Agrarios Expropiables.- El artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece lo siguiente:

"Artículo 52.- Los derechos que sobre bienes agrarios ad- -
quieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, --
inembargables e intransmitibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni
en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecar-
se o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, -
actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo
en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley puedan --
ser objetos de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en -
ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. -
El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de
acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de
todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine.

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

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a --
los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado co-
munal".

De igual manera, el artículo 53 dispone lo siguiente:

"Artículo 53.- Son inexistentes todos los actos de particu-
lares y todas las Resoluciones, Decretos, Acuerdos, Leyes o cualquier ac-
to de las Autoridades Municipales de los Estados o Federales, así como --
los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan

tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población en contravención a lo dispuesto por esta Ley.

De lo expresado en los tres anteriores preceptos de la ley Federal de Reforma Agraria se desprende que los bienes agrarios, tanto ejidales como comunales, no pueden gravarse por ningún concepto, ni pueden ser objeto de aparcerías, arrendamiento o cualquier otro acto que implique la explotación indirecta o el empleo de trabajo asalariado; siendo en tal situación inalienables, imprescriptibles e inembargables; en tal virtud, este derecho de propiedad queda configurado en forma muy diferente a la que tienen los propietarios de derecho individual, toda vez que éstos, salvo en muy contadas ocasiones, pueden soportar limitaciones y modalidades tan radicales como las que tienen que soportar los poseedores de bienes agrarios.

El artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, nos dice que los bienes ejidales y los comunales, sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular, señalándonos las causas de utilidad pública que en el punto dos del presente capítulo ya he mencionado.

El artículo antes mencionado, se puede interpretar en el sentido de que, los bienes ejidales y comunales por ningún concepto podrán ser expropiados, a menos de que se trate de una causa de utilidad pública que sea mayor a la utilidad social que en ese momento produce el

ejido, expropiación que en un momento dado puede tener como base fundamental lo establecido en el artículo 51, el cual manifiesta que los bienes y tierras con que fueron dotados un núcleo de población pueden estar expuestos a las modalidades y regulación que la Ley Federal de Reforma Agraria dicte.

Por lo que respecta al artículo 112, que nos señala que los bienes ejidales y comunales sólo pueden ser expropiados por una causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o comunidad, nos encontramos que, cuando concurren igualdad de circunstancias en la utilidad social y la utilidad pública, la expropiación deberá hacerse en bienes de propiedad particular, protegiendo los bienes ejidales y comunales.

El artículo 113 de la Ley Federal de Reforma Agraria dice:- "En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria".

El artículo 114, estipula que: "La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población como sobre aquellos que adquiriera por cualquier otro concepto".

El artículo 117, señala que las expropiaciones ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Departamento del Distrito Federal y cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se de-

termine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar -- el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización -- en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares, quedando a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal las utilidades que -- queden del fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados, para que -- este Fideicomiso posteriormente entregue a los ejidatarios afectados las utilidades en la proporción que señala el artículo 122 en su fracción II.

El artículo 121, dice: "Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo el valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos, dicho avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual, deberá actualizarse.

De ninguna manera podrán expropiarse bienes ejidales y comunales para otorgarse bajo cualquier otro título a sociedades, fideicomisos o a otras entidades jurídicas que hagan posible su adquisición por -- parte de extranjeros.

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

Resulta interesante volver a señalar las causas que dan origen a la expropiación de las tierras ejidales y comunales, son y deben -- ser de utilidad pública superior y extraordinaria, frente a la utilidad social preexistente de dichos bienes agrarios, ya que van a contraponerse a otra causa de interés general prevista en la Carta Magna Federal, que es la correcta expropiación agrícola.

4.- PROCEDIMIENTO DE LA EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS

a) Solicitud.-- La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 343, establece que las autoridades o instituciones competentes, según el fin de que se busque con la expropiación o que la persona que tenga interés lícito en promoverla, deberá de presentar solicitud por escrito ante la Secretaría de la reforma Agraria, indicando en la misma solicitud lo siguiente:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.

II.- El destino que pretende dárseles.

III.- La causa de utilidad pública que se invoca.

IV. - La indemnización que se proponga

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

El artículo 117 nos señala que las expropiaciones de bienes

ejidales y comunales, que tengan como propósito la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda tanto nacionales como estatales y municipales, se harán indistintamente a favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y cuando el objeto sea la regularización de las - - áreas donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán a favor - de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo.

Las expropiaciones de servicios social o público, sólo procederán cuando la solicitud sea a favor del Gobierno Federal, Local, Municipio o de Organismos Públicos Descentralizados del Gobierno Federal, señalándose de esta manera las autoridades competentes que puedan interponer la solicitud, la cual, una vez que es presentada ante el Secretario - de la Reforma Agraria, éste notificará por conducto de la Subdirección General de Planeación y Ordenamiento Territorial de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, a los integrantes del Comisariado Ejidal del núcleo afectado, la solicitud de expropiación, ordenando su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y "Periódico Oficial" de la entidad donde se solicitó la expropiación.

b) No Autorización de Ocupación Provisional.- Anteriormente, el artículo 1.º del Acuerdo de fecha 12 de marzo de 1947, que se transcribió en la Circular Número 29, del 13 de mayo del mismo año, autorizaba la ocupación temporal del inmueble solicitado en la expropiación ejidal para que se realizaran las obras de interés público, mientras se -

tramitaba el expediente respectivo. Esta autorización, regía por un convenio celebrado entre los ejidatarios y el organismo federal que se beneficiaba con la expropiación, en virtud de que el tiempo que transcurría entre la autorización y la terminación de la expropiación perjudicaba a los ejidatarios, quienes en un lapso no podían disponer de sus tierras -- para sembrarlas, ni adquirir otras con el monto de la indemnización, -- prohibiéndose esta costumbre con la Ley Federal de Reforma Agraria que en su artículo 127, señala lo siguiente:

"Artículo 127.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de bienes ejidales a pretexto de que, respecto de las mismas, se está tramitando un expediente de expropiación".

Unicamente la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, el cual, mediante un decreto, señaló en su artículo 10, que "La industria petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de -- los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos y comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los -- mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requiera la nación o la industria petrolera".

c) Opinión.-- El artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que la Secretaría de la Reforma Agraria por conducto de la subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial de la -- Dirección General de Procedimientos Agrarios, solicitará las opiniones relativas a la solicitud de expropiación al Gobernador, Comisión Agraria -- Mixta de la entidad donde los bienes solicitados se encuentren ubicados,--

así como la opinión del banco oficial con el cual opera el ejido o comunidad, opiniones que tendrán que rendirse en un plazo de treinta días; - - transcurridos éstos, si no hay respuesta por parte de alguna o las tres - instituciones a las cuales se les solicitó su opinión, se considerará en el sentido de que no hay oposición para la expropiación y se realizará el trámite subsecuente. El artículo 11 del Reglamento para la Plena eación, - Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, - estableció que "en ningún caso se expropiarán terrenos ejidales para fracciónamientos urbanos o suburbanos, que tengan cualquier otro destino, sin que medie opinión del Comité Técnico y de Inversión de fondos para la que se determine la procedencia de la expropiación, el monto de la indemnización y su pago simultáneo, a aquella".

d) Avalúo.- El artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ordena se realice el avalúo de los bienes cuya expropiación se solicita; por lo cual, será la Secretaría de la Reforma Agraria, - quien solicite por conducto de la Dirección General de Procedimientos - Agrarios a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales realice el avalúo correspondiente, debiendo estar apegado dicho avalúo al valor comercial - de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlo, teniendo vigencia el multicitado avalúo de un año -- para efectos de pago de la indemnización. Vencido el plazo, deberá de actualizarse según lo señala el artículo 121 del preinvocado ordenamiento - legal. Una vez que la comisión de Avalúos de Bienes Nacionales tenga el avalúo, lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual se adjunta al expediente respectivo, a fin de proseguir con su trámite.

e) Trabajos Técnicos Informativos y Verificación de -

Datos.- La Dirección General de Procedimientos Agrarios, en cumplimiento al artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, comisionará un Inge-
niero de su adscripción, mediante el oficio de comisión respectivo, en el
cual se le ordenará realizar trabajos técnicos informativos y verifica-
ción de los datos consignados en la solicitud. Para que el Ingeniero co-
misionado lleve a cabo los trabajos técnicos informativos, deberá contar
con el plano de localización, planos de las acciones agrarias instauradas
en el ejido y antecedentes agrarios. Una vez que tiene la documentación
necesaria, el comisionado se presentará con el Presidente del Comisariado
Ejidal o Comunal del poblado en el cual se solicita la expropiación, para
hacerle del conocimiento de los trabajos a realizar, los cuales consisten
en deslindar la superficie que se solicita, así como la verificación de -
los datos consignados en la solicitud y el avalúo de los bienes cuya ex-
propiación se solicita, para estimarla comparativamente a la compensación
ofrecida. Una vez concluidos dichos trabajos, el comisionado rendirá su
informe de comisión, integrando el expediente con la documentación que re-
cabó de los trabajos técnicos, así como la documentación que a considera-
ción de la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue conveniente, de confor-
midad con el artículo 345 de la Ley Federal de Reforma Agraria, procedien-
do la Dirección General de Procedimientos Agrarios a hacer el estudio co-
rrespondiente del expediente y a emitir anteproyecto de dictamen, de con-
formidad con el artículo 20 fracciones I y II del Reglamento Interior de
la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual turnará al Cuerpo Consultivo
Agrario correspondiente.

f) Dictamen.— Una vez que el Cuerpo Consultivo Agrario tiene el anteproyecto de dictamen junto con el plano proyecto, hará el estudio respectivo, verificando si está debidamente integrado el expediente, formulando su dictamen, el cual someterá a la aprobación del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, para cumplir con lo establecido en el artículo 16, fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria, en virtud de que el trámite de expropiación culminará con un Decreto Presidencial. Ya que se aprobó el dictamen por el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, se turna a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, para que realice el proyecto de Decreto Presidencial (artículo 19, fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria).

g) Decreto, Publicación y Ejecución.— Con los puntos resolutivos del dictamen formulado por el Cuerpo Consultivo Agrario, se turnará a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, para que elabore el proyecto de Decreto, procediendo a devolver el mismo al Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación; turnándolo, a su vez, a la Oficina de -- Acuerdos Presidenciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios para que realice su revisión y se recaben las firmas del Secretario de la Reforma Agraria y Subsecretario de Asuntos Agrarios y refrendos correspondientes, procediendo a enviarlo a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia para ponerlo a consideración del Presidente de la República -- para que resuelva en definitiva. Una vez que fue revisado y aceptado el proyecto de Decreto, el cual se basará en el Dictamen aprobado por el -- Cuerpo Agrario, procederá a recabar la firma del Presidente de la República, cumpliendo con el artículo 345 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Ya que se encuentra el Decreto Expropiatorio firmado por la Presidencia --

de la República y con los referendos respectivos, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, turnará el Decreto Expropiatorio con el expediente respectivo a la Oficina de Acuerdos Presidenciales de la -- Subsecretaría de Asuntos Agrarios, quien solicita la publicación del Decreto en el "Diario Oficial" de la Federación y "Periódico Oficial" de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales o comunales que se expropián, turnándose a la Dirección General de Procedimientos Agrarios la publicación del Decreto para su ejecución y copias del mismo al -- Registro Agrario Nacional y Registro Público de la Propiedad para su inscripción correspondiente. Una vez que se ha publicado el Decreto Expropiatorio, la Dirección General de Tenencia de la Tierra, ordenará a la Delegación Agraria en el Estado que corresponda, ejecute el Decreto Presidencial una vez que ha verificado que la indemnización haya sido cubierta o su pago garantizado en los términos del Decreto, de acuerdo a los señalado en el artículo 346 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Consistiendo la ejecución del Decreto Expropiatorio en la diligencia de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, dándoles posesión material de ellas a quienes deban recibirlas, debiéndose levantar el Acta de Posesión y Deslinde, a fin de cumplir con los extremos señalados por el Artículo 346 de ese Cuerpo Legal, para que por último, la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, expida los títulos correspondientes, inscribiéndose éstos en el Registro Agrario Nacional y Registro Público de la Propiedad, conforme lo establece el artículo 347 de la ley Federal de Reforma Agraria.

5.- CORETT

a) Origen.-- Debido al incremento demográfico del país y a la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ocasionando problemas y controversias sobre la tenencia de la tierra, así como posesiones al margen de la Ley sin que en éstas existieran servicios públicos y de seguridad, así como el mínimo de condiciones satisfactorias dentro de las viviendas que fueron construidas en forma improvisada, el Gobierno Federal tuvo la necesidad de establecer políticas tendientes a la resolución de estos problemas, mediante la adopción de medidas que regularan y previnieran el desarrollo urbano e impidiera los asentamientos ilegales en terrenos sujetos a los regímenes ejidal o comunal y, por tanto, fuera del Comercio. Por lo cual, el 7 de agosto de 1973, el Lic. Luis Echeverría Alvarez, siendo Presidente de la República dictó el Acuerdo por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 20 de agosto de 1973 quien tomaría las medidas necesarias para regular la expansión demográfica, a fin de que no se graviten los terrenos de ejidatarios o comuneros o sobre sus economías, solicitando las expropiaciones de terrenos ejidales o comunales, con el fin de lograr que los afectados en dicha expropiación tengan un mejor modo de vida al regularizar los asentamientos irregulares que existen. Pero, en virtud de que el problema del crecimiento urbano desordenado, trae como consecuencia que se disponga de instrumentos legales y políticas destinados a regular la tenencia de la tierra, evitando la ocupación ilegal de terrenos ejidales, comunales o particulares, --tratando de mejorar las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias, trayendo aparejada la creciente importan--

cia de las funciones que tiene que cumplir el organismo responsable de la regularización de la tenencia de la tierra, el Gobierno Federal consideró conveniente fortalecer su estructura, ampliando sus atribuciones y definiendo sus objetivos, otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de que disponga de lo necesario para prever las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano, dando como resultado que el Licenciado Luis Echeverría Alvarez, Presidente de la república dictara el 6 de noviembre de 1974 un Decreto por el cual 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 patrimonios propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos; publicándose dicho Decreto el 8 de noviembre de 1974 en el "Diario Oficial" de la Federación.

b) Constitución: Función y Atribuciones.- El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, de conformidad con el artículo 1º del Acuerdo que lo creó, establece que éste estará constituido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que funge como Presidente; el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, como Secretario Ejecutivo; y, por el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, como Tesorero. Teniendo cada miembro del Comité un suplente que será designado por él.

El Comité sesionará una vez por mes y, extraordinariamente cuando así lo soliciten dos de sus miembros, tomándose las decisiones por mayoría de votos de los miembros que lo integren.

Posteriormente, el Decreto de fecha 6 de noviembre de 1974, por el cual se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, establece en su artículo 3º que la Comisión se constituirá en dos Organos que son:

- 1.- Consejo de Administración
- 2.- Director General

El Artículo 4º nos señala que:

"El Consejo de Administración es el Organo Supremo de la Comisión y estará integrado por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretario de la Reforma Agraria), quien fungirá -- como Presidente del mismo y por un Representante Propietario por cada una de las siguientes Dependencias: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Patrimonio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y -- Fondo Nacional de Fomento Ejidal, designándose por cada miembro propietario 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".

El artículo 5º y 6º señala que el Consejo de Administración sesionará en forma ordinaria cada tres meses y será convocada por el Pre-

sidente del Consejo de Administración, tratándose de sesiones en forma extraordinaria, se harán cuando así lo soliciten tres o más consejeros, previa convocatoria formulada por el Director General; el quórum se formará con la asistencia de cuatro consejeros, siempre y cuando entre ellos se encuentre el Presidente del Consejo, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, teniendo voto de calidad en caso de empate el Presidente -- del Consejo.

Por lo que se refiere a las funciones y atribuciones, el -- Acuerdo por el que se crea el Comité para la Regularización de Tenencia - de la Tierra, en su artículo 4^o señala lo siguiente:

"Artículo 4^o.-- Corresponderá al Comité para la Regulariza-- ción 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 o si se trata de propietarios particulares, conforme a la Ley de Expropiaciones, las indemnizaciones.
- V. Incorporar los terrenos expropiados, al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- VI. Obtener de la Federación, por conducto de la Secreta-- ría o Departamento de Estado que corresponda y median- te el cumplimiento de los requisitos y condiciones que señalan las leyes de la materia, se ponga a su disposición los terrenos en que se encuentran asentamientos - irregulares".

"Artículo 2º.- La Comisión tiene por objeto:

I.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan - asentamientos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida.

II.- Programar la disponibilidad de espacio libre para el - debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, evitando futuros asentamientos 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 corresponda al núcleo de - población ejidal o comunal.

V.- Promover la creación de fraccionamientos urbanos y sub-urbanos 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 parti- culares en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra.

VII.- Promover ante la Banca Oficial y Privada el otorga- miento de créditos blandos en favor de particulares avecindados en zonas o fraccionamientos ya regularizados, los cuales sean susceptibles de pro-

gramas colectivos de construcción de vivienda o remodelación de las mismas.

VIII.- Coordinarse con las Dependencias y Organismos Públicos cuyas finalidades 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 (Secretaría de la Reforma Agraria)".

El cual es reformado mediante el Decreto de fecha 26 de marzo de 1979, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 3 de abril del mismo año, quedando como sigue:

"Artículo 2º.- La Comisión tiene por objeto:

I.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes ejidales o comunales.

II.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fundo legal de las ciudades, cuando así proceda.

III.- Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada.

IV.- Coordinarse con las dependencias y organismos públicos

cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.

V.- Celebrar los convenios que sean necesarios para el funcionamiento de su objeto.

La Comisión garantizará y/o entregará a la Institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de expropiación".

El artículo 7º del Decreto por el cual se crea la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, señala las atribuciones que tiene el Consejo de Administración y que son:

I.- Aprobar el Programa Nacional Anual de Actividades que dispondrá y proveera todo lo necesario para el cumplimiento de los fines de la Comisión.

II.- Aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos de la Comisión.

III.- Aprobar la inversión de fondos.

IV.- Aprobar el Informe Anual correspondiente a cada ejercicio.

V.- Aprobar el Reglamento Interior y demás disposiciones relativas al funcionamiento de la Comisión.

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

Por lo que respecta al Director General, el artículo 9º delimita sus atribuciones, siendo las que enseguida se mencionan:

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 la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de los terrenos ejidales o comunales que requieran 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 y ejecutar los actos tendientes a la realización de los objetivos de la Comisión.

X.- Tendrá las facultades que corresponden a los mandata---

rios generales para pleitos y cobranzas: para actos de administración y - dominio y los que requieran cláusula especial conforme al artículo 2554 - del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

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

El procedimiento que utiliza la Comisión para la Regulariza- ción de la Tenencia de la Tierra, se puede resumir en la forma siguiente:

I.- Se obtiene la anuencia del Gobernador correspondiente - para la Regularización de los Asentamientos Irregulares.

II.- Se establece coordinación con las autoridades municipa- les, donde se ubique el poblado o zona a regularizar y con el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado que corresponda.

III.- Se analiza la información contenida en los documentos básicos: Resolución Presidencial de Dotación, Ampliación, Nuevos Centros de Población, Bienes Comunales, Ejecución de la Resolución Presidencial, - Plano Definitivo, a fin de establecer un diagnóstico de la problemática - agraria del núcleo ejidal o comunal que va a ser regularizado.

IV.- Con los indicadores obtenidos del diagnóstico, se reali- za la primera fase de sensibilización a los integrantes del núcleo ejidal o comunal, con objeto d. explicarles el carácter técnico y social del -- CORETT, procesos y beneficios de la regularización.

V.- Con los trabajos técnicos de gabinete y las inspeccio- nes oculares realizadas se determinará la superficie a expropiar.

VI.- A través de Asamblea General Extraordinaria se informa a los ejidatarios o comuneros el proceso de regularización, en la misma, se firma el acta donde se asienta la aceptación expresa de los integrantes del núcleo ejidal o comunal para que CORETT solicite al Secretario de la Reforma Agraria la expropiación correspondiente.

VII.- Cumplidos los pasos anteriores, el Departamento de Promoción para la Aplicación de Indemnizaciones (CORETT) ejecuta una investigación para determinar cual será la mejor forma de invertir el monto de la indemnización por las tierras que se han expropiado (con acuerdo del núcleo ejidal o comunal).

VIII.- Paralelamente, el Departamento de Estudios Topográficos elabora el plano de linderos del ejido o comunidad y el perímetro de la superficie a ser expropiada.

IX.- Con toda la documentación requerida, el Departamento Jurídico de CORETT elabora la solicitud de expropiación.

X.- El Departamento de Avalúos elabora el avalúo determinado el monto de la indemnización y la forma en que será aplicada.

XI.- En la Asamblea General Extraordinaria del núcleo ejidal o comunal afectado, se aprueba el monto y la forma de indemnización.

XII.- Se inicia la segunda fase del proceso de sensibilización, esta vez a los posesionarios de lotes en la zona a regularizar que consiste en: Concientización de la importancia, veracidad y exactitud de las respuestas que den los representantes de CORETT, cuando realicen los

trabajos técnicos de campo; los beneficios que para los poseionarios re--
presenta el proceso de regularización (titulación, derecho de gestión, --
etc.)

XIII.- En el mismo tiempo que se realiza dicho proceso, - -
CORETT promueve ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Comi--
sión Nacional de Avalúos) realice en forma expedita el avalúo solicitado
por la Dirección General de Procedimientos Agrarios de la Secretaría de -
la Reforma Agraria.

XIV.- Realizado el avalúo, se inicia el estudio de factibi--
lidad para la aplicación de la indemnización.

XV.- Se elaboran los diferentes proyectos para cada una de
las obras a realizar por la subdirección de Operación, el Director Gene--
ral de CORETT, a través de la misma Subdirección, los presenta al Consejo
de Administración de la Comisión.

XVI.- Aprobado el o los proyectos, la Subdirección de Opera--
ción convoca a concursos para la selección de contratistas. El Departam--
to Jurídico elabora los contratos respectivos.

XVII.- Paralelamente, el Departamento de Estudios Topográfí--
cos realiza el trabajo aeroplanimétrico con apoyo topográfico terrestre -
para elaborar el levantamiento de investigación predialista.

XVIII.- Teniendo como base este levantamiento, el Departam--
to de Avalúos recopila los datos requeridos para elaborar el avalúo --
para la contratación con los poseionarios.

XIX.- Simultáneamente, el Departamento de Estudios Socioeconómicos, levanta la cédula correspondiente a cada familia asentada en la zona a regularizar, con objeto de registrar indicadores de carácter económico, social y de necesidades de equipamiento urbano.

XX.- Teniendo toda la información señalada, se envía a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales para que ésta determine los precios de contratación que serán utilizados por CORETT para la regularización.

XXI.- Una vez determinados los precios, se convoca a una Asamblea General de Posesionarios de lotes, con objeto de notificarles los precios a que estará sujeta la contratación.

XXII.- En forma paralela, el Departamento de Contrataciones expide credenciales a los posesionarios de lotes. En cada credencial se indica: Datos del posesionario, Sección, Manzana, Lote, Superficie, Colindancias.

XXIII.- El Departamento de Tramitación Agraria Promueve la comunicación oficial de los precios de contratación determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

XXIV.- El Departamento Jurídico de CORETT, investiga los procedimientos registrales en la entidad federativa de que se trate y procede a seleccionar los Notarios Públicos que expedirán los títulos de propiedad.

XXV.- Realizado el avalúo, el dictamen, su aprobación y una

vez firmado por el Presidente de la República el Decreto Expropiatorio, - se promueve su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

XXVI.- Publicado el Decreto Expropiatorio, deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional de la Dirección General de Información Agraria y Registro Público de la Propiedad respectivo.

Los planos que acompañen el Decreto, también deberán inscribirse en la Oficina de Catastro correspondiente.

XXVII.- El Decreto Expropiatorio es ejecutado formalmente - por la Secretaría de la Reforma Agraria.

XXVIII.- Se abren las cuentas bancarias para realizar el depósito de los importes, producto de la contratación con los poseionarios.

XXIX.- Se inicia la contratación con los poseionarios.

XXX.- La información contenida en los contratos se codifica y procesa en un sistema de cómputo electrónico para obtener: Los Controles Administrativos, Datos de Escrituras.

XXXI.- La Subdirección Administrativa de CORETT ejecuta los procesos contables requeridos para ejercer un estricto control de los ingresos y egresos que por concepto de indemnización haya que realizar.

XXXII.- Se inician las obras previamente contratadas para aplicación de la indemnización según lo acordado con los integrantes del núcleo ejidal o comunal.

XXXIII.- Se entregan las escrituras de propiedad.

XXXIV.- Se inician los pagos en efectivo del porcentaje previamente determinado del monto de la indemnización a los integrantes del núcleo ejidal o comunal.

C A P I T U L O V

LA IMPORTANCIA SOCIAL DE LAS ZONAS URBANAS EN MATERIA AGRARIA

1.- DERECHO SOCIAL

a) Concepto.-- Para iniciar nuestro capítulo es necesario saber que es el Derecho Social.

Anteriormente, el Derecho consideraba los bienes, la propiedad y el capital y poco se fijaba en la condición del hombre, en sus necesidades y en la inseguridad a que estaba expuesto, tanto personal como familiarmente. El Derecho Social, en el sentido actual de la palabra, se considera como la antítesis del liberal individualismo, contemplándose -- ahora los derechos del grupo, de la colectividad.

Puede insistirse en que anteriormente, el derecho giraba en torno a la concepción privatista, independientemente de la vida social, -- sin comprensión de ella, mientras que el fundamento del Derecho es ahora una concepción solidaria, integral de la vida de los hombres, basada en -- un principio de justicia social.

El Derecho Social no conoce individuos, personas particularmente consideradas sin grupos: patrones y trabajadores, obreros y empleados, campesinos jóvenes o adultos, necesitados, ancianos y enfermos. Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las -- desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja

de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico. Casi siempre, detrás de cada relación privada, asoma en el derecho social un interesado: la colectividad.

Enseguida, expondremos diferentes conceptos de Derecho Social:

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos dice que el Derecho Social es "El conjunto de Leyes y Disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (1)

Para Don Carlos García Oviedo, el Derecho Social es "El conjunto de reglas e instrucciones ideadas con fines de protección al trabajador". (2)

El Lic. Raúl Lemus García: el Derecho Social "Es aquella rama del derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro del principio de justicia y equidad". (3)

Para Francisco González Díaz Lombardo, el Derecho Social --

-
- 1) Lemus García, Raúl.- Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis histórica).- Segunda Edición.- México, D.F.- 1978.- Editorial Lím, S.A.- p. 69.
 - 2) Obra citada.- Derecho Agrario Mexicano.- p. 69
 - 3) Obra citada.- Derecho Agrario Mexicano.- p. 69

"Es una ordenación de la Sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención de mayor bienestar social, de -- las personas y de los pueblos, mediante la justicia social". (4)

2.- EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL COMO DERECHO SOCIAL

Para el presente estudio, tiene un interés particular el De recho Social, pues se tiene la convicción de que en México existe una con ciencia social del Derecho, como consecuencia de una conquista de mucho - tiempo alcanzada a través de los postulados de la Revolución Mexicana, -- que fueron plasmados como garantías sociales en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de México de 1917.

Toda vez que con plena conciencia de su responsabilidad his tórica, los Constituyentes de 1916-1917, estimaron que el Congreso Consti tuyente no cumpliría cabalmente su labor de no establecer las bases rec-- tas para resolver la cuestión agraria, expresando en la iniciativa corres pondiente al artículo 27 que: "La Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad por miedo a las consecuencias". Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 sanciona por primera vez, a nivel Constitucional el principio de la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al Derecho en beneficio de la sociedad. (5)

-
- 4) González Díaz Lombardo, Francisco.- El Derecho Social y la Seguridad - Social Integral.- Textos Universitarios.- UNAM, México 1978.- p. 51
 - 5) Lemus García, Raúl.- Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis histórica).- Segunda Edición.- México, D.F., 1978.- Editorial Limsa.- p. 329.

Por eso, la Comisión Redactora señaló en la exposición de - motivos del anteproyecto, con acertado juicio histórico, que el artículo 27 sería el de mayor trascendencia social del nuevo Código Político. El ilustre Constituyente, General Heriberto Jara, al participar en el memorabile debate, apuntó: "Que la incorporación al texto de la Constitución de las garantías sociales en favor de los campesinos y obreros, servirían de baluarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituirían un ejemplo universal, en virtud de que estas garantías de orden social se sancionan con el más alto valor jurídico". (6) El argumento es impecable, toda vez que hasta la Constitución de 1917, no existía en el mundo una Carta Magna que consagrara los derechos sociales en favor de los intereses campesinos y obreros; siendo esta Constitución Política del 5 de febrero de 1917, que sirve de ejemplo para que en los demás países se incorpore este tipo de garantías en sus Códigos Supremos. Este mérito indiscutible de los Constituyentes de 1917, lo lograron merced a que legítimamente eran depositarios del mandato de un pueblo que -- había aportado su sangre y la vida de sus miembros por la conquista de -- los principios de la justicia social distributiva y de igualdad para todos los mexicanos.

Sin lugar a dudas el artículo 27 Constitucional es trascendente, por las amplias facultades que otorgan al Estado Mexicano para lograr la Justicia Social distributiva, al imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, surgiendo un nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, modificándose el concepto de justii--

6) Obra citada.- Derecho Agrario Mexicano.- pp. 321 y 322.

cia al establecer legalmente la posibilidad de afectar los latifundios en beneficio de los campesinos, apareciendo así la justicia social distributiva; con ello, los conceptos jurídicos tradicionales de propiedad, garantías, justicia y ramas fundamentales del Derechos, se verán modificadas, pues el nuevo concepto de propiedad con sentido y dinamismo social supera al caduco concepto rígido romanista; la justicia y las garantías individualistas se ven forzadas a hacerles un lugar y equilibrarse con la justicia social y las garantías sociales.

Este nuevo concepto de propiedad tiene sus antecedentes en la antigua forma azteca de tenencia de la tierra; en donde el calpulli se otorgaba sólo al vecino de un barrio, jefe de familia, que lo trabajara personalmente, en forma constante, pues de lo contrario se le revocaba dicha tenencia; es una forma mediante la cual se mantiene la propiedad con una función social en pro del campesino, de la familia, de la producción nacional, concepto que lógicamente implica el dominio originario en manos del Estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos naturales susceptibles de apropiación, el cual se había perdido durante el coloniaje, no pudiéndose consagrar claramente en la primera etapa del México Independiente, sino hasta 1917, cuando la Nación recupera el dominio de la tierra que originalmente le perteneció desde la época precolonial, consagrándose en el artículo 27 Constitucional.

El concepto de propiedad con función social, sujeta las modalidades que dicte el interés público, hizo que la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un dere--

cho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento e inmoderado e indolente -- aprovechamiento de las tierras; así se hace posible la redistribución de la tierra rústica, acatando el viejo ideal de Morelos, de que ésta estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas que cultivaran personalmente; en consecuencia, el latifundismo se prescribió y la mediana propiedad sufre una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitan, en tanto que se garantiza individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras por causas de utilidad social se fundó y éstas se empezaron a repartir gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tenían tierras o que no las tenían en cantidad suficiente.

De lo anterior, se concluye que las bases jurídicas del Derecho Social campesino en México se encuentran establecidas en el artículo 27 Constitucional, del que es reglamentaria la Ley Federal de la Reforma Agraria.

3.- IMPORTANCIA SOCIAL DE LAS ZONAS URBANAS EN MATERIA -- AGRARIA.

a) Importancia Social que tiene la creación de Zonas Urbanas en los Ejidos.

Ya hemos visto en los capítulos anteriores del presente trabajo, la importancia que han tenido las Zonas Urbanas, ya que desde la antigüedad el urbanismo se ha practicado en virtud de la necesidad de vías

públicas que faciliten el acceso a las viviendas, mercados, edificios oficiales, templos y lugares de trabajo y recreo, además de las obras de utilidad pública que beneficien a la colectividad; así, el urbanismo antiguo llegó, en algunos casos, a practicarse en gran escala hasta el punto de reglamentar la distribución de edificios y zonas, y con el progreso de la civilización y la técnica, la planificación se hizo más necesaria hasta convertirse en factor básico de la prosperidad social y económica de las ciudades.

En México, podemos observar desde la época de la colonia, lo que se llamaba el casco del pueblo o fundo legal que era el terreno que se dedicaba al establecimiento de las casas de sus moradores, y que surgió en virtud de los obstáculos que se presentaron para la rápida evangelización de los pueblos infieles, por lo que en 1547, se resolvió que los indígenas fueron reducidos a pueblos, en vez de que vivieran divididos o separados por montes y sierras privándose del beneficio espiritual y temporal.

Conservándose el concepto de fundo legal durante la Independencia y la Revolución Mexicana, siendo por primera vez que en la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de diciembre de 1925, cuando se le da importancia a los Asentamientos Humanos al hablarse de la separación de las tierras ejidales de fundo legal, reglamentándose posteriormente en la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927, que establece que el fundo legal es parte del patrimonio familiar campesino; dándosele por primera vez el nombre de zona urbana en el artículo 133 del

Código Agrario de 1934, denominación que en la actualidad sigue teniendo en la Ley Federal de Reforma Agraria.

También, se ha manifestado en el presente capítulo, que en México, el Constituyente de Querétaro, al plasmar en el artículo 27 Constitucional el fundamento jurídico social de la propiedad en nuestro país, creó la piedra angular sobre la que descansa con eficacia reguladora la estructura nacional. De esta manera, en atención al dominio originario que sobre las tierras y aguas ejerce la nación, se instituye la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, configurándose así la función social de la misma.

En aras de esa función social, el artículo 27 de nuestra -- Ley Fundamental, coloca a la propiedad privada en situación tal que no de be constituir un obstáculo para la solución de las urgentes necesidades -- de una población que, en razón de su crecimiento, va planteando crecien-- tes demandas sociales. Acorde con ellos y a fin de ordenar a los asenta-- mientos humanos, se establece la función pública de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las zonas urbanas. Para di-- chos efectos, se determinaron las provisiones, usos, reservas y destino -- de tierras, aguas y bosques, con apego a la utilidad pública y al benefi-- cio social, que caracterizan la naturaleza jurídica del derecho de propie-- dad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 -- Constitucional.

Debido a la magnitud de la problemática de los asentamien-- tos humanos que vive el país, nos hemos propuesto en este modesto trabajo hablar sobre la importancia de la creación de zonas urbanas en los ejidos

ya que a partir de la década de los años cincuenta, se inicia una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos más importantes de nuestro país, que en nuestros días, ha adquirido proporciones alarmantes, resultando de esta manera imprescindible sentar las bases jurídicas para reorientar el proceso urbano en el territorio nacional.

Las grandes ciudades reclaman una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados, debido al -- desbordamiento de numerosos contingentes de campesinos que cada día llegan a esos centros urbanos con la esperanza de tener mejores condiciones de vida y el mínimo de beneficios que trae consigo los asentamientos humanos debidamente planificados, propiciando la inseguridad de los habitantes de esas ciudades, debido a que se ha rebasado el número de habitantes para el cual estaba destinada esa ciudad, creando el hacinamiento por falta de espacio para la creación de viviendas; el bandalismo, por no existir suficientes fuentes de trabajo para aquellos que han ido a la ciudad, en busca de mejores condiciones de vida y el subempleo que se ve día con día en las calles con los vendedores ambulantes, tragafuegos, las llamadas marías, etc. Y, por consiguiente, la violencia en que se encuentra sumida la ciudad, por lo que es necesario llevar a cabo la urbanización al -- campo, a efecto de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población rural dándoles el mínimo de beneficios que tiene una ciudad bien planificada con el fin de que no sigan emigrando los campesinos a las grandes urbes y, de esa manera, erradicar de las mismas en forma definitiva -- los lamentables contrastes de que son escenario los centros urbanos del país, que laceran a sus pobladores al deprimir la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Por lo que, ante el deseo de las familias campesinas de tener la posibilidad de un centro de población digno, con el cual puedan -- ser beneficiados del bienestar que se puede derivar de los procesos de urbanización, como son: el agua potable, la electricidad, la educación, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el -- progreso del medio rural como anhelo de justicia social, es necesario que en nuestro país se lleve a cabo un programa por parte del Gobierno Federa-- ral para la creación de las zonas urbanas en los ejidos, a fin de cumplir con los preceptos señalados en la Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento para la Constitución de Zonas de Urbanización y, principalmente, lo establecido en la Constitución Política de México, a fin de evitar que se siga manifestando la macrocefalia humana, reduciendo con la creación - de las zonas de urbanización ejidal o comunal el índice de crecimiento de las grandes urbes, propiciar su descongestión, planteándose una política realista por parte de quien lo ejecute y acorde con los recursos -- financieros del país que permitan obtener mejores rendimientos en las inversiones que se realicen en las zonas urbanas para construir las obras - públicas que requieran esos núcleos de población, para satisfacer en forma suficiente las necesidades de servicios públicos.

En este programa no únicamente deberá intervenir el Gobierno Federal sino también los gobiernos estatales y municipales de conformidad con lo establecido en la fracción V del artículo 115 constitucional, quienes responderán a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, fijando normas básicas que regulen la -- función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las zonas urbanas.

La problemática urbana, difícilmente podría quedar limitada a la atención de únicamente uno de los niveles de Gobierno, debido a sus múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren en las mismas, lo que queda de manifiesto que, aún cuando la Federación ejerce facultades decisivas en dicho desarrollo, de la misma manera los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos realizan acciones que condicionan las posibilidades del crecimiento urbano.

Deberán de elaborarse planes tendientes a realizar de la mejor manera y en un lapso corto de tiempo, la creación de zonas urbanas, a fin de lograr la ordenación de los centros de población y aprovechar al máximo los recursos de que dispone el país.

Dicha planeación y regulación deberá de partir de la facultad que tiene la nación, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley federal de Reforma Agraria, Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos y de las demás leyes que sobre desarrollo urbano haya dictado la Federación, las entidades federativas y el ayuntamiento, estableciendo adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de fundar, conservar, mejorar y dar cauce al crecimiento de la zona urbana, ejidal o comunal, y de regular el aprovechamiento de los recursos de la comunidad en un sentido de beneficio social, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ejidatarios, comuneros o avocindados.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el campo, tenderá a lograr, entre otros propósitos, el desarrollo equili-

librado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, - al integrar la atención de las zonas urbanas comunales o ejidales en un - desarrollo regional que rompa con anacrónicos desequilibrios.

Al estimular el crecimiento ordenado y sistemático de los - asentamientos humanos en el campo, con el propósito de elevar la eficien- cia social y la calidad de vida de los núcleos ejidales o comunales, im- plica para el Gobierno asumir la conducción del proceso y para los pue- - blos participar activa y creadoramente. Asimismo, la adopción sobre ba- - ses comunes de políticas a nivel nacional, local y municipal orientadas a promover una participación creciente de las comunidades y los individuos en la elaboración y ejecución de programas para el mejoramiento de sus - - asentamientos constituye la fórmula más adecuada para solucionar el pro- - blema urbano de manera integral.

Una correcta planeación urbana requiere adecuarse a las ba- - ses generales de la planeación económica y social. Por este motivo, el - gobierno federal tendrá la obligación de elaborar en el ámbito de su com- petencia los planes y programas que responden a la necesidad efectiva de la zona urbana, debiendo estar de acuerdo con las bases u objetivos de la planeación económica y social que realicen en forma conjunta las diversas dependencias del sector público federal.

Considerando que el objetivo fundamental de crear zonas ur- banas en los ejidos y comunidades para el desarrollo racional y adecuado de los asentamientos humanos en las ciudades y toda vez que dicho desen- volvimiento implica prever y asegurar los medios necesarios para la sub- sistencia y la satisfacción de los servicios que requieren los habitantes

de las zonas urbanas, debe tomarse en cuenta que en virtud de encontrar--nos con terrenos ejidales o comunales y por lo tanto de explotación agrí--cola, deberá hacerse un estudio para determinar las tierras que son aptas para su creación, debiéndose destinar las tierras susceptibles de cultivo única y exclusivamente para dicha actividad, por ser conveniente su pre--servación para el abastecimiento de alimentos básicos para la población. Esto es, los terrenos cuyas tierras sean susceptibles de cultivo, deberán ser explotadas para tal fin en forma permanente, por ser conveniente para el abastecimiento y satisfacción de la demanda que de estos bienes plan--tea la población del país, debiendo planificar la zona urbana en los te--rrenos cuya calidad en sus tierras no sea óptima para la explotación agrí--cola.

El problema actual y futuro de los asentamientos humanos re--quiere la adopción de una nueva ética de poblamiento y un cambio en las --actitudes fundamentales frente al crecimiento de las ciudades. En esen--cia, es urgente adoptar medidas que reduzcan la brecha de servicios y --oportunidades existentes entre el campo y las ciudades, asegurando la ade--cuada preservación y aprovechamiento de las tierras, aguas y bosques para los usos de beneficio social que demande el interés colectivo.

Pero la realidad es que aún cuando existe la reglamentación para la creación de las zonas urbanas en los ejidos y comunidades, en la práctica han sido pocas las zonas urbanas que se han creado por lo prolon--gado de los procesos para la creación de las mismas, dando como resultado que muchos de los núcleos de población que al principio se encontraban en--tusiasmados con la creación de la zona urbana, decaiga su interés, debido

al burocratismo con que se realizan los trabajos por parte de los empleados y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que tardan años en realizar los trámites tanto administrativos como técnicos para la creación de la zona urbana, por desconocer la materia en algunas ocasiones y en otras, por perseguir intereses que únicamente benefician a él y a un grupo de personas, sin importarles el daño que le causan al núcleo de población que solicita la creación de la zona urbana, al privarlo de los beneficios que puede alcanzar como son: agua potable, electricidad, escuelas, centros de salud, recreativos y culturales que promuevan el progreso del medio rural, creando con esta situación que desde el Gobierno del Licenciado Luis Echeverría Alvarez y hasta la actualidad, no se realicen -- trabajos para la creación de zonas urbanas, quedando los ejidatarios y comuneros sin los beneficios que trae consigo la creación de zonas urbanas. Siendo la política de la Secretaría de la Reforma Agraria, con relación -- a los asentamientos humanos irregulares, que sea CORETT, por la vía de expropiación, quien los regularice, lo que en la práctica tampoco resuelve el problema del crecimiento demográfico de las ciudades y sí en cambio empeora la situación, debido a que este Organismo Descentralizado, únicamente solicita las expropiaciones para la regularización de los asentamientos humanos en las zonas limítrofes a las grandes ciudades, donde existe un gran número de asentamientos irregulares, trayendo consigo que en vez de que se desahogue la ciudad del crecimiento demográfico, lo impulse más fomentándose el crecimiento desordenado de la ciudad y la ruptura de los valores de interrelación entre el hombre y el medio urbano, el deterioro de la dignidad del hombre, poniendo en peligro la vida de la ciudad y el equilibrio social de la misma.

Ignorando por completo los asentamientos humanos irregulares que no le traen un beneficio o se encuentran en lugares poco accesibles, a diferencia del Distrito Federal, en donde en un lapso de 1976 a 1982, se publicaron 32 Decretos de Expropiación a favor de CORETT, en tierras de régimen ejidal, solicitadas por este organismo para la regularización de los asentamientos humanos. Ha habido ocasiones en que los terrenos ejidales solicitados en expropiación por CORETT para la regularización de asentamientos humanos sean tierras susceptibles de cultivo, ocasionándole daños a la explotación agrícola y al abastecimiento de alimentos básicos, como sucede en las expropiaciones que se han realizado en el Distrito Federal.

Asimismo, se ha desvirtuado la función para la cual fue creada la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en virtud de que los terrenos que se le entregan a dicho Organismo en vía de expropiación por encontrarse ahí asentamientos humanos irregulares, los funcionarios de éste, en forma ilegal despojan a los ejidatarios o avecindados que se encuentran poseyendo un solar dentro de esos asentamientos irregulares, para entregarlo en ocasiones a funcionarios o empleados de otras dependencias que no tienen necesidades de habitación por poseer éstos una casa que, en muchas ocasiones, rebasa sus necesidades, fundamentando que han contravenido lo señalado en el artículo 94 de la Ley Federal de Reforma Agraria; ésto es, por no construir en el solar que vienen ocupando, situación por demás ilegal, dado que la Ley antes invocada no le da atribuciones a CORETT para su aplicación, de conformidad con lo establecido en los artículos 2º y 3º del ordenamiento legal en cuestión; -- además, que no es posible exigirles a aquellos ejidatarios o avecindados

que construyan su habitación, por ser irregulares, ya que no se ha iniciado por parte de las autoridades competentes el procedimiento para la creación de las zonas de urbanización en los ejidos, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Federal de Reforma Agraria y Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos.

b) La Inoperancia de las Zonas Urbanas Creadas en los Límites o Proximidades de las Ciudades.

Se ha dicho que debido a la falta de mejores condiciones de vida de los campesinos en su lugar de origen, se trasladan a las grandes urbes con la esperanza de obtener los beneficios que en su poblado no existen, ocasionando con ello una desmedida concentración de habitantes en la ciudad, sobrepasando el límite para la cual está planificada, trayendo como consecuencia que exista bandalismo o subempleo por falta de fuentes de trabajo y hacinamiento por falta de habitación

De igual manera, produce efectos negativos tanto para la ciudad como para el ejido, cuando la zona urbana ejidal es creada en los límites de la ciudad, en virtud de que el ejido, además de que perderá al principio parte de su patrimonio, lo coloca como instrumento de especulación inmoral por parte de algunos vivales que en algunos casos serán sus líderes y en otros las mismas autoridades internas del ejido, recibiendo los ejidatarios cantidades irrisorias y con el tiempo perderán totalmente su ejido, debido a las expropiaciones que se harán de éste, escudándose en la regularización de los asentamientos humanos, sin importar que las tierras sean susceptibles de cultivo; asimilándose de esta manera el ejido a las grandes urbes, ocasionando que los ejidatarios pierdan sus fuentes

de trabajo en detrimento de la economía nacional, porque dejará de existir una fuente productora de alimentos, engrosando estos ejidatarios las filas de los desempleados, apareciendo posteriormente en los planos de la delincuencia y el subempleo, empeorando sus condiciones de vida, en virtud de que muchos de ellos que pudieron tener un lugar para vivir con los beneficios sociales de una zona urbana, aparte de su parcela con la cual garantizarían su subsistencia, se encontrarán sin una casa donde vivir, teniendo que hacerlo en casas de asistencia e incluso en la calle.

Por lo que se refiere a la ciudad, aún cuando ésta absorbe la zona urbana ejidal limítrofe, tendrá repercusiones socio-económicas, pues el Gobierno tendrá que destinar un presupuesto de su erario para la regularización de los asentamientos humanos que vendrán formándose en los terrenos de los ejidos, debido a la especulación que se hará en ellos por personas sin escrúpulos que únicamente buscan un beneficio personal, propiciándose el crecimiento desordenado de la ciudad, sin que el Gobierno logre el control de los asentamientos humanos, ni pueda en un momento dado reducir el déficit habitacional, fundamentalmente el popular, generándose el desbordamiento incontrolado de numerosos grupos hacia las zonas ejidales y comunales, atentando contra la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, causando perjuicios en las condiciones de vida de los habitantes y nulificando beneficios sociales de la población rural y urbana, así como los lamentables contrastes de que son escenario los centros urbanos del país, que laceran a sus habitantes al deprimir la vida social que deteriora las relaciones humanas; por lo que la conurbación, que es una gran concentración humana que rebasa los límites políticos, impacta -

las economías de las zonas urbanas limítrofes; siendo la conurbación una de las manifestaciones más graves del fenómeno de crecimiento urbano desarrollado; destacándose en México este problema, como lo podemos observar en el área metropolitana de la Ciudad de México, que comprende el Distrito Federal y a 14 Municipios del Estado de México, con una población actual superior a los 16 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento que hace prever 26 millones para el año 2000, incluyendo en ese caso - 40 Municipios de los estados circunvecinos.

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

1^o.- El urbanismo ha existido desde la antigüedad, toda vez que como en las ciudades modernas se planteó la necesidad de construir -- obras públicas para satisfacer las necesidades de sus habitantes y tener mejores condiciones de vida.

2^o.- En México, en la época colonial, ante la situación de encontrarse los indígenas separados, obstaculizando la evangelización de los mismos, el Rey de España ordenó que los indios fueran reducidos a pueblos, para recibir el beneficio espiritual y temporal, creándose el llamado fundo legal, que era el terreno dedicado al establecimiento de las casas de los moradores.

3^o.- En el México Independiente, no prevalecen rígidamente las medidas que se les concede a los fundos legales en la época de la colonia, ya que se les asigna la superficie que se requería, de acuerdo a -- las necesidades del poblado, siguiendo esta costumbre hasta la Ley Federal de Reforma Agraria, que establece que los solares urbanos no excedían de 2,500 metros cuadrados, desprendiéndose de todo lo anterior que las zonas urbanas rurales tienen raíces antiguas y que la legislación contemporánea les ha normado, respetando la tradición, pero dándole matices modernos y una regularización más detallada.

4^o.- Con el triunfo de la Revolución de 1910, se culmina -- con el régimen dictatorial del General Porfirio Díaz, quien tenía sumido al pueblo de México en la miseria, en virtud de encontrarse concentrada la tierra en unas cuantas familias con mentalidad feudal y el campesina-

do en una situación de esclavo en las grandes haciendas.

5^o.- Con el triunfo del Plan de Guadalupe y sus adiciones -- emitido por Don Venustiano Carranza, se crea la Ley del 6 de enero de -- 1915, que es elevada posteriormente al rango Constitucional en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, iniciándose así el proceso legal de la Re-- forma Agraria.

6^o.- Con las reformas realizadas en los artículos 91 y 92 - de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas en el "Diario Oficial" - de la Federación, del 17 de enero de 1984, se permite la participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en la creación de las zo-- nas de urbanización, a fin de planificarlas en forma debida, por ser esta Dependencia el órgano técnico encargado del estudio y solución de proble-- mas urbanísticos.

7^o.- Debido a que el procedimiento para la creación de las zonas urbanas, es prolongado por el gran número de trámites administrati-- vos y técnicos que realizan los empleados y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, resulta obsoleto ponerlo en práctica, como una so-- lución al crecimiento desordenado de las ciudades.

8^o.- Se ha abusado demasiado de las expropiaciones de bie-- nes agrarios por parte de organismos públicos encargados de regular los - asentamientos humanos, en este caso CORETT, para tratar de darle solución al crecimiento desmedido de las ciudades, creando soluciones contraprodu-- centes, debido a que las expropiaciones la solicitan por lo regular en -- los límites o dentro de las ciudades, ocasionando ellas mismas que exista

un desmedido crecimiento de las ciudades y, por consiguiente, se generen cada vez mayor número de asentamientos humanos irregulares en las cercanías o dentro de las grandes urbes, desvirtuándose de esta manera los propósitos para que fueron creados estos organismos públicos descentralizados.

9^o.- De igual manera, se ha desvirtuado la función para la cual fue creada la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, toda vez que cuando se inicia la regularización de los asentamientos humanos, los funcionarios de ese organismo despojan a aquellas personas que se encuentran en posesión de un solar, apoyándose en forma ilegal en lo establecido en el artículo 94 de la Ley Federal de Reforma Agraria, aún cuando dicho ordenamiento no les concede atribuciones para su aplicación, además de que no se ha iniciado el procedimiento para la creación de zonas urbanas ejidales por parte de las autoridades competentes, por lo que no es factible encuadrar en los supuestos del artículo 94 dicho ordenamiento legal un solar en un asentamiento humano irregular.

10^o.- Es de justicia social que los habitantes del campo -- tengan los asentamientos que les brinden el mínimo de beneficios que tiene una ciudad y los eleve a mejores condiciones de vida; por eso, es importante que el Gobierno Federal realice, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, un programa libre de procedimientos tan prolongados y, por consiguiente, obsoletos para la creación de zonas urbanas ejidales y comunales, que tenga como finalidad detener el crecimiento desordenado que se ve en las grandes ciudades debido a la emigración de los pobladores del campo, con el objeto de conservar el equilibrio entre la -

población rural y urbana, reduciendo la brecha de servicios y oportunidades existentes entre el campo y la ciudad

11^o.- Aún cuando ya se señaló en el presente trabajo que no es recomendable crear zonas urbanas ejidales o comunidades en los límites de las ciudades, no podemos ignorar que una ciudad bien planificada tiene un crecimiento natural; por lo cual, es preciso afectar los terrenos ejidales o comunales cuando el crecimiento y desarrollo natural de las comunidades lo amerite, debiéndose sacrificar el interés social en aras del interés público.

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

- 1.- Luna Arroyo Antonio y G. Alcerreca Luis.
Diccionario de Derecho Agrario.- Primera Edición
México, D.F., 1982.- Editorial Porrúa.
- 2.- Lic. Wistano Luis Orozco.- La Organización de la
República.- Tomo I.- Guadalajara, Jal., 1941.
- 3.- Dr. Mendieta y Núñez, Lucio.- "El Problema Agrario
en México".- Décima Cuarta Edición.- México, D.F. 1977
Editorial Porrúa.
- 4.- Fabila Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en
México.- 1941.- Editorial Banco Nacional de Crédito --
Agrícola.
- 5.- Chávez Padrón, Martha.- "El Proceso Social Agrario y -
sus Procedimientos.- Tercera Edición.- México, D.F. --
1979.- Editorial Porrúa.
- 6.- Lic. Lemus García, Raúl.- "Sinópsis Histórica del Dere
cho Romano".- México, 1962.- Editorial Lumusa.
- 7.- Diario de Debates del Constituyente.- México, 1960.- -
Tomo II.- Editorial Talleres Gráficos de la Nación.
- 8.- Dra. Chávez Padrón de V., Martha.- "El Derecho Agra-
rio en México".- México 1983.- 2a. Edición.- Editorial
Porrúa.
- 9.- Dr. Mendieta y Núñez, Lucio.- El Sistema Agrario Cons-
titucional.- México, 1940.- Editorial Porrúa.
- 10.- La Legislación Agraria en México, 1914-1979.- 2º Tomo
Comisión para la Conmemoración del Centenario del Nata
licio del General Emiliano Zapata.- México, D.F. 1979.
Secretaría de la Reforma Agraria.- Editorial Bodasi, -
S.A. de C.V.
- 11.- La Legislación Agraria en México, 1914 - 1979.- 3er. -
Tomo.- Comisión para la Conmemoración del Centenario -
del Natalicio del General Emiliano Zapata.- México, --
D.F., 1979.- Secretaría de la Reforma Agraria.- Edit-
orial Bodasi, S.A. de C.V.
- 12.- Lemus García, Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria --
(comentada).- México, D.F., 1979.- Editorial Limsa.

- 13.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma -- Agraria, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 12 de diciembre de 1980.
- 14.- Decreto por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 17 de enero de 1984.- Sección 2a., Tomo CCCLXXII, - número 12.
- 15.- Manual para la Integración de los expedientes de zona urbana ejidal.- Dirección General de Procedimientos -- Agrarios.- Secretaría de la Reforma Agraria.- México,- D.F., 1980.
- 16.- Instructivo para Trabajos Topográficos y Manual de Topografía.- Subsecretaría de Asuntos Agrarios, Secretaría de la Reforma Agraria, México, D.F., 1982.- Colección Procedimientos Agrarios.- Serie Tierras y Aguas.
- 17.- Lemus García, Raúl.- Derecho Agrario Mexicano (sinóps--sis histórica) Segunda Edición.- México, D.F., 1978.- Editorial Limsa.
- 18.- González Díaz Lombardo, Francisco.- El derecho Social y la Seguridad Social Integral.- México 1978.- Textos Universitarios.- U.N.A.M.
- 19.- Aguilar Carvajal, Leopoldo.- Segundo Curso de Derecho Civil.- México 1967.- Segunda Edición.- Editorial Porrúa.
- 20.- Burgoa, Ignacio.- Las Garantías Individuales.- México 1965.- Editorial Porrúa.
- 21.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- México 1957.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa.
- 22.- Ramírez Fonseca, Francisco.- Manual de Derecho Constitucional.- México, 1967.- Editorial Porrúa.