

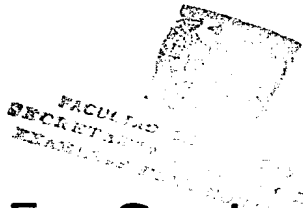
2 ej.  
97



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO

## NATURALEZA JURIDICA DE LAS ZONAS DE URBANIZACION EJIDAL



### T E S I S

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



## **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

## NATURALEZA JURIDICA DE LAS ZONAS DE URBANIZACION

PROLOGO

CAPITULO I

EL DERECHO DE PROPIEDAD. GENERALIDADES

	PAG.
1.1. DEFINICION Y LIMITACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD .....	1
1.2. LIMITACION DE LA PROPIEDAD EN FUNCION DE LAS PERSONAS .....	5
1.3. IMPORTANCIA DE LA INSTITUCION.....	9
1.4. ALUSION AL PROCESO GENERICO DE LA PROPIEDAD .....	12
1.5. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA CONSTITUCION DE 1917 .....	14

CAPITULO II

LOS NUCLEOS AGRARIOS. BOSQUEJO HISTORICO

2.1. LOS POBLADOS ESPAÑLES .....	19
2.2. FUNDACION DE LOS POBLADOS INDIGENAS .....	22
2.3. ORIGENES DEL FONDO LEGAL .....	24
2.4. EL CARACTER HISTORICO DEL FONDO LEGAL .....	28
2.5. LOS NUCLEOS AGRARIOS. URBANIZACION .....	31

### CAPITULO III

#### LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS NUCLEOS AGRARIOS. JUSTIFICACION

	PAG.
3.1. LA FUNCION JURISDICCIONAL EN LAS ZONAS DE URBANIZACION AGRARIA .....	35
3.2. ASPECTO FORMAL Y MATERIAL DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO .....	40
- FUENTES FORMALES DEL DERECHO .....	40
- FUENTES REALES O MATERIALES DEL DERECHO .....	45
3.3. LOS ASPECTOS JURIDICOS AGRARIOS .....	48
- EL PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE LA ZONA URBANA .....	55
3.4. EL PROCESO JURISDICCIONAL EN MATERIA AGRARIA .....	64
3.5. EL PROCESO SOCIAL AGRARIO .....	69

### CAPITULO IV

#### NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL

4.1. FUNCION SOCIAL DEL REGIMEN DE PROPIEDAD .....	78
4.2. EL REGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL .....	88
4.3. LOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL .....	92
4.4. EL REGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL .....	95
4.5. NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL .....	102

	PAG.
4.6. FORMULAS ORIENTADAS HACIA LA SOLUCION DEL PROBLEMA	
AGRARIO EN MEXICO .....	106
- LA ZONA DE URBANIZACION. PROCEDIMIENTO .....	116
- LA DOTACION Y LA SEGREGACION .....	116
CONCLUSIONES .....	125
BIBLIOGRAFIA .....	132

P

R

O

L

O

E

O

No resulta sencillo el acometer un tema como el presente, el cual ha de motivar no únicamente los intereses de la clase campesina, sino a todas las sociedades y al hombre mismo en cualquier parte en que se encuentre, sin caer en fallas de visión, discontinuidad de los puntos de enfoque e incluso, para qué negarlo, de nociones científicas, en razón de la poca experiencia que da cierto el estudio y la plenitud de vida pueden enriquecer en larga trayectoria; mas apenas nos encontramos en los umbrales del camino. De allí, que no sin vacilaciones nos impusimos el propósito de escribir y opinar sobre problemas del campo agrario, desde el perfil en que las circunstancias personales nos autorizan a concebirlos. Animados, más que de otra cosa, por las inquietudes que se suscitan en nuestro espíritu.

Ahora bien, concluidas las correspondientes materias de la carrera de Licenciado en Derecho, y trascurrido un término no precisamente breve de indecisión que sobreviniera, ante la perspectiva de un nuevo giro en el ámbito jurídico, nos vino a la mente elaborar una tesis, para sustentar el Examen Profesional, que desarrollara algunos matices jurídicos del motivo de nuestras preocupaciones cotidianas. Así surgió la idea. Consultamos al respecto con nuestros

respetable maestro, el señor Licenciado Esteban López Angulo, Director del Seminario de Derecho Agrario, y con la gentileza que mucho le agradezco, nos brindó su anuencia. De entonces nos dimos a la tarea, - aprovechando los espacios de tiempo que nos permite nuestras obligaciones, de darle su debido formato.

Hemos juzgado, por tanto, el referir lo anterior para entrar en materia. Al presente trabajo lo he denominado: NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL, considerando, de acuerdo con la dinámica, el desenvolvimiento tan creciente en nuestro país, que no hay nada más importante ni de mayor trascendencia en el campo político, social y económico de la comunidad mexicana, que asegurar a sus miembros sus propios intereses. Y es en el Congreso Constituyente de Querétaro en donde surgieron las directrices que organizaron nuestra vida en común sobre las bases más justas y equitativas; de ahí nació la nueva estructura agraria del país, asignándole a la propiedad, a la tierra, la verdadera función social que están destinadas a cumplir. El legislador, atento a ello, ha venido estableciendo ciertas garantías, tendientes a la realización de dichos fines.

El agro de nuestro tiempo tiene por objeto consolidar y,



al mismo tiempo, llevar a cabo los lineamientos trazados por la Reforma Agraria, las cuales consisten en estructurar nuestra economía nacional, incorporando el Ejido a la dinámica económica de nuestro país en pleno desarrollo.

## CAPITULO PRIMERO

### EL DERECHO DE PROPIEDAD. GENERALIDADES.

1.1. DEFINICION Y LIMITACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD

1.2. LIMITACION DE LA PROPIEDAD EN FUNCION DE LAS PERSONAS.

1.3. IMPORTANCIA DE LA INSTITUCION.

1.4. ALUSION AL PROCESO GENERICO DE LA PROPIEDAD

1.5. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA CONSTITUCION DE 1917.

## EL DERECHO DE PROPIEDAD. GENERALIDADES.

### 1.1. DEFINICION Y LIMITACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD.

Con el objeto de realizar una exégesis del contenido del artículo 27 Constitucional, vamos a tratarlo en los términos más sencillos posibles. Conforme a lo anterior, expresaremos que uno de los presupuestos de esencia del precepto está contenido en la enunciación-relativa a que la Nación ejerce el dominio directo sobre tierras y aguas del territorio nacional, teniendo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. El subsuelo y las aguas del territorio nacional son de tal naturaleza, que pertenecen al dominio directo de la Nación, teniendo aquél los caracteres de inalienabilidad e imprescriptibilidad. De acuerdo con la Constitución, la propiedad privada no se puede adquirir, por lo que el subsuelo se refiere; sucediendo del mismo modo, en lo que se refiere a las aguas, estando su uso sujeto a una concesión por parte del Estado.

Se deberá entonces entender que la propiedad viene a ser el "derecho de goce y disposición que una persona tiene sobre bienes de

terminados, de acuerdo con lo permitido por las leyes y sin perjuicio de tercero". (1) Pero además, dentro de los principales derechos que el estado puede ejercitar, en lo que a la propiedad privada se refiere, podemos citar desde luego el de expropiación por causa de utilidad pública.-- Tanto los gobiernos federal y estatales determinarán cuándo una expropiación debe considerarse como de utilidad pública, debiendo puntualizar -- que, en el caso, las efectuadas sobre tierras para dotaciones a los pueblos, tipifican la hipótesis en la que el Estado priva al particular de uno de sus derechos, como es el de propiedad, para destinarlo a la consecución de fines de carácter eminentemente social.

Entre las diversas concepciones que se tienen en torno a la propiedad, recogemos la que nos señala que, es el ... "derecho o facultad de gozar y disponer de una cosa con exclusión del ajeno arbitrio y - de reclamar la devolución de la misma si se encuentra en poder de otro. (2)

Pero este concepto de la propiedad es de carácter civil, pues refiérese-

(1) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALGERRECA.  
Diccionario de Derecho Agrario Mexicano.  
Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Pág.697.

(2) JUAN PALOMAR DE MIGUEL.  
Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, S.A. de  
R.L. México, 1981. Pág. 1093

al derecho de los particulares. Y el ordenamiento que regula la materia viene a ser la Ley de la Reforma Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Ahora bien, sin pretender realizar un estudio de carácter constitucional o que pudiere caer dentro del campo del derecho administrativo, pertinente es apuntar que la doctrina no está acorde acerca de la connotación que debe darse al vocablo. No obstante ello, para los fines de nuestro estudio baste decir que dentro del término "interés público", se comprende el derecho de regular los recursos naturales, así como su conservación; la distribución equitativa de la riqueza pública; el fomento de la agricultura y el de evitar la destrucción de aquellos recursos y, por último, la protección de la propiedad contra todo daño que sea en ostrimento de la sociedad.

Se establecen pues una serie de restricciones tendientes a la resolución del problema agrario. Las limitaciones específicas impuestas sobre la propiedad privada, incluyen entre otras cuestiones el derecho de los Estados al limitar el área que un individuo puede poseer y a exigir la venta de las demasías de esa extensión, en condicio

nes específicas de avalúo y formas de pago. Además de la propiedad privada y su disfrute, el Artículo 27 Constitucional establece un "patrimonio familiar" que será señalado por cada Estado y que, por la Ley, no estará sujeto a ningún gravámen ni podrá ejercitarse en contra del titular de determinado derecho, acciones que tiendan a privarlo o desposeerlo del mismo. Ello, en función del deseo del legislador de conservar intocable, lo que se considera representa un mínimum de seguridad en la economía de la familia mexicana.

## 1.2. LIMITACION DE LA PROPIEDAD EN FUNCION DE LAS PERSONAS.

El precepto constitucional que venimos analizando, sin perjuicio de enmarcar con exactitud los caracteres de la propiedad — privada, reconoce capacidad a ciertos tipos de personas para ser propietarios, determinando la clase de propiedad que estos pueden obtener. Sólo los ciudadanos mexicanos pueden disfrutar de tierras, — aguas y sus pertenencias, u obtener concesiones otorgadas por el Estado, para la explotación de minas, aguas y aceites minerales. El gobierno puede conceder los derechos derivados de la concesión citados — anteriormente, a los extranjeros, siempre y cuando convengan estos, — previamente, en ser considerados como mexicanos para los efectos de — la propiedad específica, debiendo también concurrir la circunstancia — de que los extranjeros renuncien a invocar la protección de sus gobiernos, en caso de que se suscite alguna controversia sobre esas — cuestiones. No obstante lo dicho, la liberalidad del Estado tiene — un límite que se traduce en la prohibición específica y determinante, en relación a la imposibilidad que tienen los extranjeros de adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las costas. (3)

---

(3) Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. (Fracción I).

Atenta la circunstancia que personas jurídicas morales - funcionan como asociaciones religiosas y que esta circunstancia pudiera desviar la aplicación de las normas constitucionales si no se legislaba en relación a ellas, el Artículo dispone que esas instituciones no podrán adquirir, poseer ni administrar bienes raíces, ni obtener gravámenes de tipo real sobre los mismo. Los que tuvieran actualmente serán entregados a la nación. Sigue expresando el Artículo que todos los edificios controlados por las iglesias, ya sean de beneficencia o educativos, pertenecen a la nación y serán usados exclusivamente para los servicios públicos de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. (4)

Resulta muy importante el consignar otra de las limitaciones de la propiedad como la contenida en el párrafo sexto del Artículo 27, en lo que se refiere a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, para la explotación de minerales y combustibles, regulados por el propio ordenamiento. Por lo que toca a éstas, podrán poseer sólo los terrenos estrictamente necesarios para sus necesidades-

---

(4) Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. de 1917. (Fracción II).



industriales o mineras pero no adquirir ni administrar fincas agrícolas. La extensión de esos terrenos necesarios la determinarán específicamente el Ejecutivo de la Nación, o de los Estados respectivos, según el caso.

Por lo que se refiere a las instituciones de crédito, — éstas, en cuanto están capacitadas para conceder créditos sobre propiedades urbanas y rústicas, sólo mantendrán en propiedad o administración aquellos inmuebles que sean esenciales para sus propósitos directos; estando también facultadas, bajo condiciones impuestas por la Ley, para conservar temporalmente los bienes raíces que les sean adjudicados por procedimientos judiciales. Por lo que se refiere a las limitaciones — impuestas a las comunidades agrarias, en lo tocante a los bienes raíces, el propio ordenamiento dispone que los pueblos que han conservado, de hecho o de derecho, su estado comunal se hayan autorizado para poseer y administrar tierras, aguas y bosques en común, gozan de este derecho, — tanto quienes lograron conservar sus tierras desde época anteriores, como aquellos a quienes la revolución se las ha otorgado.

En términos generales, éstas son las limitaciones que el

Artículo 27 Constitucional impone a la propiedad privada, a través de la división que hace la misma, bien se trate de mexicanos, de extranjeros y de personas morales. Como se observará, el legislador tuvo particular interés en proteger los derechos fundamentales de la nación, no obstante lo cual al reglamentar la propiedad privada, señala una serie de posibilidades tendientes a lograr la estabilización de una economía justa, por medio de una adecuada distribución de la riqueza agrícola. Y en este sentido, cabe decir que ... "nuestra Revolución es dinámica. El incumplimiento de la Reforma Agraria Integral y de todas las reformas sociales, económicas y políticas que postula nuestra Ley Fundamental". (5), - bien podría propiciar muy serias convulsiones, las cuales pudieran originar una inestabilidad, en todos los órdenes, en nuestro país.

---

(5) TARSICID GONZALEZ G.  
Los Campesinos y la Reforma Agraria Integral.  
Ediciones Oasis, S.A. México, 1970. Pág. 129.

### 1.3. IMPORTANCIA DE LA INSTITUCION

La propiedad ha sido una de las instituciones de máxima importancia en la evolución de la humanidad, no obstante lo cual (o quizás por ello mismo) conforma un tema de ardua y continuada controversia, que abarca los más diversos ámbitos, como el jurídico, político, económico, social, e inclusive el religioso. Podemos afirmar que la evolución del derecho de propiedad a través del tiempo viene a ser un tema clásico de estudio, que periódicamente será objeto de la investigación de los juristas, quienes, por otra parte, están lejos de monopolizarlo, puesto que la consideración del derecho de propiedad ha constituido siempre una cuestión de máximo interés para los economistas, los sociólogos, los reformadores políticos y los teólogos.

Destacados tratadistas en la materia, como José Castan Toseñas, señalan que "...en una primera impresión parece que no ha cedido el interés preponderante, científico y social, que acompaña a los problemas de la propiedad"<sup>(6)</sup>. Y en forma más concisa, agrega el propio autor:

---

(6) JOSE CASTAN TOSEÑAS.  
La Propiedad y sus Problemas Actuales.  
Instituto Editorial Reus. Madrid. 1963. Págs. 7 y 8

... "el tema del dominio, sus transformaciones, sus formas y su destino, - es hoy, como lo ha sido siempre objeto de la meditación y de las más vi-vas polémicas por parte de los escritores y de las escuelas. Todo el mundo parece estar preocupado por los problemas de la propiedad y su organización, situados en el centro de toda política, económica y social". (7)

Es obvio que, por estar enraizada la propiedad en la base- misma de las estructuras sociales, recibe de inmediato y en forma directa la influencia de los cambios que se suscitan en las mismas, sobre todo -- cuando afectan los aspectos socioeconómicos. Es así como, desde el si-glo pasado, la concepción de la propiedad ha recibido, ante la nueva eva- luación de la institución del trabajo, substanciales modificaciones. Nos dice el autor Ruiz del Castillo que "...cada época presenta un núcleo de- preocupaciones preferentes, alrededor del cual se desenvuelve la totali- dad de los problemas que interesan a una generación. El mundo moderno si-túa en el primer plano las cuestiones relativas a la propiedad y al trabajo, unas, en realidad, solidarias a las otras, y no es posible dar un pa- so en la vida, ni penetrar en la ciencia social y jurídica, sin que sal- gan al encuentro". (8)

---

(7) JOSE CASTAN TOBEÑAS. La Propiedad y sus Problemas Actua- les. Instituto Editorial Reus. Madrid. 1963. Págs. 7 y 8

(8) CARLOS RUIZ DEL CASTILLO. Manual de Derecho Político. Instituto Editorial Reus. Madrid, 1939. Pág. 389

En nuestras instituciones civiles, la propiedad se encuentra regulada por los Artículos del 830 al 853 del Código Civil para el - Distrito Federal. Por su parte, el autor Rafael de Pina, señala lo siguiente: ... "Este derecho reviste formas muy variadas y cada día está - siendo sometido a más limitaciones, especialmente en cuanto a su disfrute por el titular". (9). Y Rafael Rojina Villegas, expresa lo que sigue: ... "Aplicando la definición del derecho real a la propiedad, ésta se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto". (10)

Se deben, pues, en esencia, al reconocimiento contemporáneo del valor pleno que asiste a esta institución, las nuevas concepciones jurídico-sociales del derecho de propiedad, mismas que comparte, en la forma y grado que oportunamente precisaremos, la institución regulada en el medio jurídico agrario mexicano.

---

(9) RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 401.

(10) RAFAEL ROJINA VILLEGAS. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 79.

#### 1.4. ALUSION AL PROCESO GENETICO DE LA PROPIEDAD.

En su evolución la propiedad, en sus diversas etapas históricas, precisa los rasgos esenciales de su propia institución. Así - tenemos que en el mundo más antiguo prevalecen las formas de propiedad colectiva, especialmente de ámbito familiar, pero sin desconocerse los tipos de carácter privado; en Grecia y Roma se aprecia una creciente extensión de las formas de propiedad individual y un refuerzo jurídico de las atribuciones y facultades del dueño, frente a los demás hombres y frente al Estado.

En su devenir histórico, la institución de la propiedad, en el curso de la Edad Media, se verifica un proceso de desintegración del concepto unitario de propiedad (propio del derecho romano), con desdoblamiento de facultades entre el titular del dominio y el efectivo - poseedor y usufructuario, en tanto que, por otra parte, se intensifican algunas formas de propiedad comunal; en la Edad Moderna se suscita un - impulso favorable a la propiedad de tipo romano (unitario, individual y libre), reforzándose su consideración de derecho humano, inviolable y - permanente; durante el siglo diecinueve, movimientos de naturaleza colectiva vienen a chocar con la apreciación subjetivista e individualista - del derecho de propiedad.

Por último, en la presente época entran en revisión la mayoría de las normas y conceptos heredados y se tiende a humanizar el derecho de propiedad individual, a reforzar su sentido de servicio a la comunidad, su función social, y a promover formas nuevas y armónicas de propiedad personal y de propiedad colectiva, que salvaguardan al mismo tiempo la dignidad y la libertad de cada hombre y la solidaridad de todos en la órbita nacional y en la internacional. (11)

---

(11) JOAQUIN RUIZ JIMENEZ. La Propiedad: sus problemas y su función social. Editorial Anaya. Madrid, 1962 Volumen I. Página 40.

### 1.5. EL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA CONSTITUCION DE 1917.

En el orden de ideas propuesto, señalaremos ahora que, en nuestro país el Artículo 27 de la vigente Constitución federal establece los principios básicos a que está sujeta la propiedad de las tierras y - aguas nacionales, así como también la del subsuelo. Al respecto, el tratadista Lucio Mendieta y Núñez, nos dice: "...El Artículo 27 Constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio - de la propiedad rústica". (12)

Consideramos pues que la significación más amplia y de mayor contenido de la Revolución mexicana se encuentra plasmada en el Artículo 27 de la Constitución federal de 1917. En efecto, este precepto - condensa los presupuestos jurídicos en que se basa el deseo de satisfacer las aspiraciones que han motivado la lucha en nuestro país desde la primera década del siglo. Del análisis de las disposiciones que contiene, llegamos a la conclusión que es a través de aquellas que se ha dado-

---

(12) LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ. El Problema Agrario de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. Página 183.



contenido y extensión, a todas las regulaciones que vienen a estatuir un régimen para la tenencia de la tierra en un sistema jurídico como el nuestro, que tiene por base una estructura socio-política orientada hacia una democracia en el más claro sentido de su conotación. De ahí que haya condicionado la forma y términos de la distribución de la tierra.

El precepto que comentamos representa uno de los documentos políticos de mayor contenido en la historia política de México, ya bien se le considere como la expresión netamente jurídica de un gigantesco movimiento popular, bien se le contemple como la fuente de ideas para regular las inversiones de capital extranjero o, por último, como la contribución más alta a un sistema de posesión y de tenencia de la tierra. Por ello la urgente necesidad de aquilatarlo en su más exacta dimensión, no solamente como el objeto de comprender su alcance y proyecciones, sino también para valorarlo como antecedente de las rectificaciones que en política agraria están realizando otros pueblos hermanos de Latino América.

No obstante, es conveniente destacar que "... desde los -

puntos de vista socio-económico, político y jurídico, el sistema de tenencia de la tierra en México descansa en dos tipos o formas fundamentales: la que constituyen las comunidades agrarias y los ejidos y la que constituye la pequeña propiedad inafectable". (13)

Por otra parte, se observará que "...las leyes agrarias, - la política agraria y socio-económica, ha ido derivando a una mayor protección y a un régimen de privilegios en favor de las comunidades agrarias y de los ejidos y en una marcada hostilidad a la pequeña propiedad - en contra de disposiciones expresas del Artículo 27 Constitucional". (14)

En este sentido, consideramos que el problema agrario en nuestro país tiene su origen precisamente desde la época de la Colonia; y en la lucha para resolverlo persiste en la actualidad. Pero, evidentemente que todas - las medidas legales que para tal objeto se han aplicado en las distintas etapas de nuestra historia, han sido con la finalidad de evitar la concentración de la propiedad agrícola en poder de pequeños núcleos de personas.

---

(13) MANUEL GONZALEZ HINOJOSA. Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Jus, S.A. Mexico, 1975. Página 185.

(14) MANUEL GONZALEZ HINOJOSA. Obra citada. Página 185.

El Artículo 27 Constitucional "... contiene cuatro nuevas direcciones:

1a. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2a. Otorgación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3a. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4a. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad" . (15)

Dentro del contexto del propio Artículo 27 Constitucional queda debidamente establecida la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas y las concesiones para la explotación de minas o de

## CAPITULO SEGUNDO

---

### LOS NUCLEOS AGRARIOS. BOSQUEJO HISTORICO

2.1. LOS POBLADOS ESPAÑELES.

2.2. FUNDACION DE LOS POBLADOS INDIGENAS.

2.3. ORIGENES DEL FUNDO LEGAL.

2.4. EL CARACTER HISTORICO DEL FUNDO LEGAL.

2.5. LOS NUCLEOS AGRARIOS. URBANIZACION.

aguas, en favor de los mexicanos por nacimiento o por naturalización.- A los extranjeros se les podrá conceder el mismo derecho cuando éstos mismos convengan, ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales en relación a dichos bienes y, por lo mismo, el invocar la protección de sus gobiernos, en lo que aquéllos concierne. En el supuesto de faltar a dicho convenio, perderán, en beneficio de la nación mexicana, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo, conforme a lo establecido en la Cláusula Calvo".(16)

Además señala el propio precepto constitucional la prohibición absoluta, concerniente a los extranjeros, de adquirir el dominio directo de tierras y aguas en una faja de cien kilómetros, a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, con el objeto de preservar la seguridad de la nación.

Determina el Artículo 27 Constitucional la autorización para afectar la propiedad privada, bajo el sistema de expropiación, -- por causa de utilidad pública y mediante la indemnización correspondiente.

---

(16) Se conoce como "Cláusula Calvo", en honor del Juris consulto argentino Carlos Calvo, quien ejerció una poderosa influencia en ciertas instituciones del Continente Americano.

## LOS NÚCLEOS AGRARIOS. BOSQUEJO HISTÓRICO

---

### 2.1. LOS POBLADORES ESPAÑOLES

En términos generales, podemos señalar que el antecedente de las zonas de urbanización de los núcleos agrarios se remonta a la época de la conquista, como lógica consecuencia de la fundación de los primeros pueblos españoles, así como de aquellos otros en los que se reagrupó a los indígenas dispersos por los efectos disociantes de la guerra de conquista. El casco de dichos poblados, es decir, la concentración más densa de case en torno de un punto determinado, con mucha frecuencia una iglesia, recibió con el tiempo el nombre de Fundo Legal, para distinguir lo de otras tierras otorgadas a los mismos poblados, tales como los ejidos propios; y a los individuos, como las caballerías y las peonías.

Ahora bien, con una reglamentación muy semejante a las zonas de urbanización de los actuales núcleos agrarios, la Ley Primera, de Fernando Quinto, dictada en Valladolid el 18 de junio y 9 de agosto de 1513; la Ley II del Emperador D. Carlos, decretada en Toledo, el 19 de mayo de 1525; y la Ley III de D. Felipe Segundo, contenidas en el Tomo -

II, Libro IV, Título XII, Tercera Edición, página 102, de la Recopilación de las Leyes de Indias "...establecieron que a fin de que los conquistados se alentaran al descubrimiento y población de las indias y pudieran vivir con comodidad y conveniencia, se repartiera entre ellos, casa, solares, caballerías y peonías, en las que debería hacer su morada y labor y recidiendo en aquellos pueblos cuatro años, se les concedía facultad para que en lo adelante pudieran vender y hacer de ellos a su voluntad, libremente, como cosa suya propia; en la inteligencia de que aquellos que no se les podría dar en otro, sino fuere dejando la primera residencia y pasando a vivir a la nueva, a menos que en la primera hubieren vivido los cuatro años necesarios para adquirir el dominio, bajo apercibimiento de pena. Asimismo, en caso de que no se edificara en los solares, no se habitara la casa, no se cultivara la tierra ni se poblara de ganado las que fueren de pasto, dentro del tiempo fijado, se imponía como sanción la pérdida del repartimiento de solares y tierras, más "cierta cantidad de meravedis para la República con obligación en pública forma y fianza y abonada". (1)

Estos primeros poblados españoles recibieron el nombre genérico de Capitulaciones. Diversas son las disposiciones contenidas en

---

(1) Consulta en la obra de Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México. Editada por el Banco Nacional de Crédito Agrícola. México, 1941. Págs. 4, 10 y 11, respectivamente.

la Recopilación de las Leyes de Indias que reglamentaron la forma en que debería hacerse la fundación de las nuevas poblaciones; bastando, para tener una idea, citar la Ley I, del Emperador D. Carlos, Orden II, de 1523, que dice: "...y que cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales y dejando tanto compás abierto que aunque la población vaya en grande crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma". (2)

---

(2) LEYES DE INDIAS. TOMO II TERCERA EDICION, Libro IV, Título VII. MANUEL FABILA. Obra citada. Pág. 6.



## 2.2. FUNDACION DE LOS POBLADOS INDIGENAS.

Conforme al orden de ideas trazado, expresaremos que, ente radas las autoridades peninsulares de la disgregación de los habitantes - aborígenes de los pueblos conquistados por los españoles, dictaron diver- sas disposiciones tendientes a contrarestar dichos efectos, como es el ca so de la Ley I, del Emperador D. Carlos, de fecha 21 de marzo de 1551, que ordenó que "...en la mayor parte de las Indias, los indios sean reducidos a población".<sup>(3)</sup>

En torno al problema en cuestión, el maestro Antonio de — Ibarrola, señala que "...preocupado el monarca de que los indios abracen- la santa fé y vivan en concierto y policía, es necesario que no vaguen di vididos por sierras y montes",<sup>(4)</sup> que el emplazamiento de la reducción - no podía mudarse sin orden de la autoridad; en ellos no podían vivir mas- que indios, para cuya comodidad se les otorgó el dominio de tie — rras y montes, entradas y salidas y labranzas. "...Estas tierras, siglos-

---

(3) MANUEL FABILA. Obra citada Pág. 18

(4) ANTONIO DE IBARROLA. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México, 1931. Pág. 764.

después fueron llamadas tierras de común repartimiento, sujetas a régimen comunal, pero con disfrute individual y representa dentro del coloniaje - lo que el Calpulli en la precolonia y fueron conocidos con el nombre de - parcialidades". (5)

---

(5) ANTONIO DE IBARROLA. Obra citada. Pág. 764.

### 2.3. ORIGENES DEL FUNDO LEGAL.

Afirma el propio Antonio de Ibarrola que el Fondo Legal nació de la Ordenanza del 25 de mayo de 1567, de Gastón de Peralta, Marqués de Falces, Conde de Santieteban, nuestro tercer Virrey, quien concedió a cada pueblo 500 varas de terreno por los cuatro vientos, aumentados luego, el 4 de junio de 1687, a 600, las que debían contarse conforme se estableció el 12 de julio de 1695, desde el atrio de la Iglesia. Para comprender mejor lo aseverado por el autor que comentamos, cabe hacer la siguiente reseña histórica: "La Ordenanza del 25 de mayo de 1567, estableció — que para el asiento del poblado, debería repartirse a los indígenas 500 varas de tierra y a los españoles 1000. A estos últimos además, les impuso la prohibición de que, en ningún caso, sus mil varas podrían invadir las quinientas de los indios; sin embargo, omitió fijar el punto a partir del cual debería comenzar a contarse las medidas".

La solución dada al problema, no satisfizo a los labradores de la Nueva España, ya que, como lo hicieron valer, los poblados indígenas no se concentraban, como los españoles, en torno de un punto determinado, sino que éstos se esparcían por los cerros en forma desordenada,

mediando grandes distancias entre una casa y otra, de tal manera que si sus seiscientas varas habrían de medirse a partir de las últimas casas, resultaba desproporcionada la superficie de tierras que se les otorgaba.

Ante esta inconformidad, el 12 de julio de 1695, se emitió otra Cédula Real, declarando: "...Se resuelve se guarde, cumpla y - ejecute precisamente la Cédula expedida en 4 de junio de 1687 y que se entienda que la distancia de las 600 varas que ha de haber de por medio en las tierras y sementeras de los indios de esta jurisdicción a las de los labradores, se cuenten desde el centro de los pueblos, entendiéndose se éstos desde la iglesia de ellos y no desde la última casa".<sup>(6)</sup> De la misma manera ordenó tomar las medidas a los pueblos españoles.

Nos ilustran los autores Antonio Luna Arroyo y Luis G. - Alcerreca, de la siguiente manera "...Durante la dominación española, 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 distinguían, según su destino: el ejido, los propios, los bienes de común repartimiento y el fundo legal. Del ejido, -

---

(6) MANUEL FABILA. Obra citada. Págs. 32 y 33.

montes y pastos, podían disfrutar todos los avecinados en el pueblo; los propios se destinaban a sostener con sus productos los servicios municipales; - las tierras de común repartimiento se distribufan entre los indígenas para su manutención y el fundo legal era el terreno que se dedicaba al establecimiento de las casas de sus moradores".<sup>(7)</sup> El fundo era pues el suelo, con todos sus accesorios, todo lo cual se vino a reglamentar de la manera descrita.

Al hacer referencia sobre los antecedentes históricos del régimen de propiedad, el maestro Faúl Lemus García, comenta "...El fundo legal se rigió en principio por ordenanza de 26 de mayo de 1567 dictada por el Marqués de Falces, tercer Virrey de la Nueva España, la cual señaló una medura de 500 varas de terreno medidas a los cuatro vientos. Dicho mandamiento — fué reformado por real cédula de 4 de junio de 1587, aumentando a 500 varas — la medida indicada, contadas desde la iglesia del pueblo hacia los cuatro puntos cardinales, según se ordena en cédula real de 12 de julio de 1695. El nombre de fundo legal no se usó en la legislación colonial, pues dicha expresión aparece por primera vez en una ley de 26 de marzo de 1894".<sup>(8)</sup> Por —

---

(7) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALCERRECA. Diccionario de - Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 321.

(8) RAL LEMUS GARCIA. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 91.

nuestra parte, podemos concluir que la organización de la Colonia, en todos sus aspectos, particularmente en el aspecto de la propiedad agraria, por la extensión del territorio, aunado a la escasa población, venía a propiciar la concentración de grandes extensiones de tierras en unas cuantas manos de españoles y criollos y el despojo de tierras buenas, propiedad de los pueblos indígenas, desprendiéndose de todo ello que, desde la Colonia se vinieron a establecer las bases de una repartición de la riqueza territorial deficiente.

#### 2.4. EL CARACTER HISTORICO DEL FUNDO LEGAL.

Deberemos destacar, en esta parte de nuestro estudio, que el fundo legal bajo el Imperio reglamenta al 15 de septiembre de 1866, - en el Castillo de Chapultepec, el Emperador Maximiliano emitió la "Ley - Agraria del Imperio", que concede Fundo Legal y Ejido a los Pueblos que Carezcan de él", (9) bajo las siguientes bases:

1. Los pueblos que carecían de Fundo Legal y Ejidos, tenían derecho a obtenerlo, y siempre que reunieran los siguientes requisitos:

- a) Contar con más de cuatrocientos habitantes.
- b) Tener escuela de primeras letras.
- c) Una extensión de terreno útil y productivo igual al —  
Fundo Legal determinado por la Ley.

2. A los que excedieran de 2000 habitantes, se les concedía además del Fundo Legal, espacio suficiente y productivo para Ejido y tierra de labor.

---

(9) MANUEL FABILA. Obra citada. Pág. 153.

3. Los juicios sobre posesión o propiedad de terrenos entre pueblos o entre estos propietarios individuales, se resolverían por jueces o tribunales ordinarios a la mayor brevedad posible, a cuyo efecto podrán acortar los términos legales, pero de manera que no se perjudique el derecho de los litigantes por falta de pruebas.

4. Los terrenos que con arreglo a esta Ley se concedan a los pueblos, serán fraccionados y distribuidos entre sus vecinos, conforme a las leyes y bajo las condiciones que el gobierno designe en la concesión".<sup>(10)</sup>

Podemos decir que, en materia agraria, fueron interesantes las medidas que tomó Maximiliano pues, entre otras, promulgaba el primero de noviembre de 1865 una Ley que establecía el procedimiento para dirimir los conflictos entre los pueblos en materia de tierras y aguas. Y la Ley que comentamos, del 15 de septiembre de 1865 (publicada en español y en náhuatl), en la que se observa la creación de terrenos comunales para cada población, que eran, un fundo legal y un ejido.

---

(10) MANUEL FABILA Obra citada. Pág. 153.



Es conveniente destacar que la preocupación fundamental de los pensadores y políticos de la Independencia, hasta el Gobierno de Don Benito Juárez y después, hasta la terminación del Gobierno del General Porfirio Díaz, era resolver el problema de las grandes extensiones incultas mediante la colonización. Expresaremos que, en lo particular, la Reforma únicamente libró a la propiedad territorial del escaparamiento eclesiástico, no a los campesinos de la tradicional explotación, ni les garantizó la posesión de sus tierras, así como tampoco les reivindicó sus derechos a recuperar las que les habían sido arrebatadas en el pasado, por medio de la violencia; ni vino a proteger la existencia de los ejidos conservados hasta entonces o la inalienabilidad de las demás propiedades comunales.

## 2.5. LOS NÚCLEOS AGRARIOS. URBANIZACIÓN.

La primera referencia al actual concepto de zona urbana de los núcleos agrarios la encontramos en la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 25 de agosto de 1927, que declaró al lote urbano patrimonio familiar. La idea cobró mayor énfasis en el Código Agrario de 1934, que derogó la Ley anterior y en cuyo Artículo 133, Fracción I, ordenó que al ejecutarse las resoluciones presidenciales, del proyecto de fraccionamiento y adjudicación, debería separarse, de acuerdo con las necesidades del poblado, la zona de urbanización.

No obstante, el carácter embrionario del concepto, en ese tiempo, se puso de manifiesto en la expedición del Código Agrario de 1940, al referirse de manera indistinta al Fondo Legal y a la zona de urbanización, como si se tratara de la misma institución jurídica. Nos expresan los autores Antonio Lura Arroyo y Luis G. Alcerreca que - "... en su origen, la Ley de 5 de Enero de 1915, con la que se inició la reforma agraria mexicana, no habló de núcleos de población, sino - concretamente se refirió a los pueblos, rancherías, congregaciones y - comunidades, como las entidades capacitadas para obtener los benefi -

cios de redistribución de la tierra. En el Artículo 27 Constitucional Federal que aprobara el Congreso Constituyente de Querétaro, se amplió el concepto y se aludió a condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población". (11)

Pues bien, la Exposición de Motivos del Código Agrario de 1940, estableció que "las dotaciones de tierras incluirán en lo sucesivo, las superficies necesarias, no sólo para la parcela escolar, sino para el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos agrarios... La exigencia de superficies para fundos legales, se explica por la carencia de ellos en un sin número de poblados en posesión de ejidos". Y así, en su artículo 85, Fracción II, quedó asentado que las dotaciones de ejidos comprenderían, además de las tierras de cultivo a que se referían los artículos precedentes, las necesarias para el fundo legal. Por otra parte, en su Artículo 132, ordenó que en el proyecto de fraccionamiento de tierras ejidales, se separaran conforme a las necesidades del poblado, la zona o zonas de urbanización.

Consideramos que, en donde se encuentra plenamente ex —  
puesta la equiparación que el legislador del Código de 1940 hizo de la

---

(11) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALCERRECA. Obra citada. Pág. 568.

zona urbana con el fundo legal, es en su Capítulo Séptimo, Sección Cuarta, del libro Segundo, que bajo el rubro "Fundos Legales de los Núcleos de Población", en los Artículos 143 y 144, hace una reglamentación del Fundo Legal, en forma por demás similar a la legislación vigente en materia de zonas urbanas.

El camino de la diferenciación, es retomado por el Libro III, Título Primero, Capítulo IV, del Código Agrario de 1943, y culmina felizmente, con la distinción expresa que la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, hace en su Artículo 90, entre el fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia y la zona de urbanización concedida por resolución agraria. Pero es conveniente destacar lo que afirma Luna Arroyo y Alcerreca: "... Al promulgarse el Código Agrario de septiembre de 1940, que recogió las adiciones y reformas introducidas a la ley por el Presidente Cárdenas durante su mandato, se incluyó un capítulo que se denominó: "Fundos 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 legislaturas locales, sino de terrenos que se concedían dentro de las resoluciones presidenciales dotatorias de ejidos para ser

destinados a los caseríos. Al entrar en vigor el Código Agrario de 1943 se corrigió el inconveniente y se incluyó un capítulo relativo a las zonas de urbanización ejidales".(12)

Por su parte, el maestro Raúl Lemus García, expresa que —  
"...El período de vigencia del Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias, en su innegable influencia en el Código Agrario de 1942 que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código del 40".(13)

---

(12) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALCERRECA Obra citada. Págs. 937 y 938.

(13) RAUL LEMUS GARCIA. Obra citada. Págs. 306 y 307.

## CAPITULO TERCERO

### LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS NUCLEOS AGRARIOS. JUSTIFICACION.

3.1. LA FUNCION JURISDICCIONAL EN LAS ZONAS DE URBANIZACION AGRARIA.

3.2. ASPECTO FORMAL Y MATERIAL DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

3.3. LOS ASPECTOS JURIDICOS AGRARIOS.

3.4. EL PROCESO JURISDICCIONAL EN MATERIA AGRARIA.

3.5. EL PROCESO SOCIAL AGRARIO.

## LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS NUCLEOS AGRARIOS. JUSTIFICACION.

-----

### 3.1. LA FUNCION JURISDICCIONAL EN LAS ZONAS DE URBANIZACION AGRARIA.

Conforme al orden de ideas propuesto, nos avocaremos al estudio de aquellos actos jurídicos y materiales que, a partir de la sustracción de una fracción de sus terrenos del régimen netamente agrario y su colocación bajo un régimen jurídico agrario especial, se suceden en el tiempo en forma ordenada, unos después de otros, y tienden a ubicar a dicha fracción de terreno en la esfera jurídica del derecho común, mediante la expedición, por Resolución Presidencial, de títulos de propiedad privada e individual a los poseedores de solares que cumplan con los requisitos legales; como se advierte, empleando el término procedimental, se ha de utilizar en su connotación mas amplia.

Ahora bien, el análisis de la naturaleza jurídica de esta clase de actos y de la actividad pública que los produce requiere de algunas reflexiones previas. Y en este sentido, deberemos destacar que, en torno a la moderna teoría de la división de poderes (el inglés Locke y el francés Montesquieu, son considerados los autores de la —

teoría citada), <sup>(1)</sup> antes de Looke, la diversidad de órganos y la clasificación de facultades obedecía a la simple necesidad de dividir el ejercicio de la cosa pública es decir, a la necesidad de dividir el trabajo.

Considérase a John Looke como el que vino a imprimirle la nota que hasta nuestros días es la piedra angular de los regímenes constitucionales: la necesidad de limitar el poder, a fin de impedir su abuso. Por su parte, Montesquieu <sup>(2)</sup> distinguió la división tripartita del poder público, aún vigente en los Estados democráticos, a saber: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Necesariamente el Estado tiene algunos fines o metas que alcanzar; y en este orden está compuesto por una serie de órganos con — funciones específicas. El principio de la división de poderes viene a constituir uno de los fundamentos de todo régimen democrático, en el sentido de que los poderes en su actuación están frenados por los otros poderes, están limitados por el Derecho, quedando obligados a realizar estrictamente las funciones que a cada uno le conciernen. Así, considera-

---

(1) ARMANDO HERRERIAS. Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico. Editorial LIMUSA, S.A. México, - 1972, Pág. 105.

(2) DICCIONARIO LAROUSSE ILUSTRADO. Ediciones Larousse. - París, 1979. Págs. 1340 y 1341.



ba Aristóteles que en todo Estado son necesarios los órganos deliberati  
vos, los órganos de la magistratura y los órganos judiciales.

Por otra parte, es del dominio universal que la teoría -  
de la división de poderes pertenece a Looke, pero principalmente a Mon-  
tesquieu. Para Looke, los tres poderes son el legislativo, el ejecuti  
vo y el confederativo. El primero de estos poderes, crea las leyes, el  
segundo las ejecuta, asumiendo la facultad discrecional de proteger los-  
intereses privados y particulares, realizando además la función jurisdic  
cional; el poder confederativo tiene como facultades la de hacer la --  
guerra, así como todas las actividades diplomáticas. Con Montesquieu,-  
la teoría de la división de poderes encuentra su culminación, misma que  
le fue inspirada por las instituciones parlamentarias de Francia o Inglá  
terra; afirmaba Montesquieu que en cada Estado existen tres clases de -  
poderes: La potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas -  
relativas al derecho de gentes y la potestad ejecutiva, de las cosas --  
que dependen del Derecho Civil.

Al exponer su doctrina, la idea fundamental de Montes --  
quieu fue la de asegurar la libertad del hombre. A través de la histo

ria de todo país o nación se ha observado que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Y para que no se pueda abusar de ese poder, es preciso que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder.

Ahora bien, el sistema de la división de poderes ha quedado plasmado en el régimen constitucional mexicano, aún cuando no con la rigidez de la estructura con la que Montesquieu lo planteó. Por tanto, el artículo 49 de nuestra Carta Magna establece que el Supremo Poder de la Ederación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, a excepción del caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29 constitucional. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el párrafo segundo del Artículo 131 de la propia Constitución, se otorgarán facultades especiales para legislar.

No obstante, la teoría elaborada por Montesquieu abolece del inconveniente de sustentar una separación rígida de los tres poderes; separación que la realidad de los regímenes constitucionales se ha encar-

gado de atenuar. Nuestra Constitución de 1917 no escapó a esta tendencia atenuadora, ya que si bien en principio adopta en su Artículo 49 la división del supremo poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sanciona casos excepcionales de colaboración a través de dos medios fundamentales: — haciendo que, para la validez de un mismo acto, se necesita la participación de dos poderes, u otorgando a uno de ellos algunas facultades que no le son propias, sino de alguno de los otros poderes. Como un ejemplo del primer caso, lo encontramos en la Fracción IV del Artículo 89; y del segundo, nos lo da el propio Artículo 49, que al remitirnos a los diversos 29 y 131, se está refiriendo a las facultades legislativas que en ciertos casos conceden al Poder Ejecutivo.

Abundando en lo anterior, destacaremos que, por la importancia especial que para los fines de este estudio revisten, cabe citar dos casos de facultades judiciales, o más propiamente dicho, jurisdiccionales, conferidas expresamente por la Constitución al Poder Ejecutivo; uno es en materia laboral, sancionado por la Fracción XX del Artículo 123, y el otro caso se da en materia agraria, por la Fracción XI, del Artículo 27 de la misma.

### 3.2. ASPECTO FORMAL Y MATERIAL DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Los conceptos de atribución y función, suelen emplearse como sinónimos, sin serlo, por lo que es necesario dejar asentado que la atribución es el contenido de la actividad del estado, esto es, lo que el Estado puede o debe hacer; en tanto que la función se refiere a la forma en que se realiza dicha actividad, la forma que el Estado adopta para ejercitar sus atribuciones. Hecha esta distinción, nos resulta fácil comprender que una misma atribución, el Estado puede ejercitarla a través de cualquiera de sus tres funciones, o dos, o de las tres simultáneamente, por cuya razón dichas funciones se clasifican desde dos puntos de vista: uno formal u orgánico, y otro material u objetivo. Antes de continuar con la exposición que venimos comentando, cabe entrar al estudio de las fuentes del derecho, las cuales se pueden clasificar en formales y reales o materiales.

FUENTES FORMALES DEL DERECHO. En los países del derecho escrito, la legislación es la más rica o importante de las fuentes formales. Podríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de —

observancia general, a las que se da el nombre específico de Leyes.

Históricamente, las costumbres fueron anteriores a la obra del legislador. En los estudios primitivos de la evaluación social existía una costumbre indiferenciada, mezcla de prescripciones éticas, religiosas, convencionales y jurídicas; al independizarse el derecho de la religión, la moral conservó su naturaleza consuetudinaria. No fue sino en época relativamente reciente cuando el proceso legislativo se inició y aparecieron los primeros códigos.

La historia revela un constante impulso hacia el derecho escrito. En la Edad Media, las aspiraciones a la fijeza del derecho — manifestábase, sea en la redacción de cartas que establecían los derechos respectivos del señor y de los súbditos, sea en la redacción de costumbres, primeramente a iniciativa privada, más tarde a título oficial.— Por otra parte, el derecho romano, reunido en las recopilaciones de Justiniano (Digesto, Institutas, etc.), ocupa el sitio de honor entre los juristas: se le denominaba derecho escrito; las regiones meridionales de Francia, en donde su influencia era preponderante, eran llamadas pays de droit écrit, en oposición al pays de costumes (norte de Francia); en-

Alemania este fenómeno ocurrió principalmente en los siglos XIV y XV, ha recibido en la historia el nombre de recepción del Derecho Romano.

Bajo los reinados de Luis XIV y Luis XV, las grandes ordenanzas señalaron una importante ofensiva del derecho legislado contra el consuetudinario. En el siglo XVIII, diversos Estados de la América del Norte formularon las primeras constituciones escritas. En la misma época, los códigos prusiano y bávaro abrieron la era de las codificaciones, cuyo florecimiento se extendió con Napoleón, en Francia. En la mayoría de los Estados modernos la formulación del Derecho es casi exclusivamente obra del legislador; sólo en Inglaterra y los países que han seguido el sistema anglosajón predomina la costumbre

Se considera pues, que la tendencia, siempre creciente, — hacia la codificación del Derecho, es una exigencia de la seguridad jurídica. A pesar de su espontaneidad, el derecho consuetudinario, carece de una formulación precisa, lo que hace difícil su aplicación y estudio; por otra parte, su ritmo es demasiado lento. El legislador, en cambio, además de su precisión y carácter sistemático puede modificarse con mayor rapidez y se adapta mejor a las necesidades de la vida moderna. (3)

---

(3) Notas tomadas de la obra del autor EDUARDO GARCIA MAYNEZ, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.

Por lo que se refiere a nuestro Derecho, la costumbre desempeña un papel muy secundario; sólo es jurídicamente obligatoria cuando la Ley le otorga tal carácter. No es, por ende, fuente inmediata, sino mediata o supletoria del orden positivo.

En cuanto a la jurisprudencia, como fuente del Derecho, podemos señalar que, en primer lugar, el vocablo posee dos distintas acepciones; equivale en una de estas acepciones a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo; en la otra acepción, sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales. En lo que a nuestro Derecho se refiere, se puede decir que tenemos la jurisprudencia obligatoria y jurisprudencia no obligatoria. Es decir, la tesis puede ser de dos clases: Interpretativas de leyes de rango federal o integradoras de lagunas de dichas leyes. Y en este orden de ideas, antes de que surja la jurisprudencia obligatoria, las tesis interpretativas o integradoras no obligan a otros tribunales, ni a los ministros de la propia Suprema Corte. A manera de ejemplo, puede darse el caso de que un juez de distrito adopte, frente a los mismos problemas, diferentes soluciones. Y está facultado para proceder así porque no hay, refiriéndose a ellos,

normas interpretativas o de integración, que lo obliguen a seguir el dictamen de aquel tribunal.

Así pues, requiere la jurisprudencia el conocimiento del derecho y, en este orden, se ha tomado para significar, no cualquier conocimiento, sino el más completo y fundado, como lo es el conocimiento científico. Por tanto, se afirma que "...la jurisprudencia se inspira en el propósito de obtener una interpretación uniforme del derecho en los casos en que la realidad presenta a los jueces".<sup>(4)</sup>

---

(4) RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARAZ. Diccionario - de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. pág. 322.



FUENTES REALES O MATERIALES DEL DERECHO. Tomando en consideración que verdadera fuente del Derecho viene a ser la voluntad del legislador, expresaremos que las fuentes reales o materiales constituyen una naturaleza metajurídica y radican, fundamentalmente en el campo sociológico. Por tanto, las fuentes materiales vienen a ser ciertos datos ideales que, para convertirse en preceptos jurídicos, requieran de un cauce o camino: el indicado por las fuentes formales; es por ello que la cuestión sobre las fuentes materiales versa sobre el por qué del Derecho.

En otros términos, las fuentes materiales o reales del derecho constituyen el conjunto de los fenómenos sociales que contribuyen a formar la substancia, la materia del derecho, así, serán pues, los movimientos ideológicos, las necesidades, prácticas, etc. Podemos afirmar que las fuentes reales o materiales del derecho han de ser los factores y elementos que van a determinar el contenido de las normas jurídicas. En consecuencia, el Derecho, como producto de un trabajo social, nace en la conciencia de los individuos, y después se exterioriza objetivamente y se convierte en reglas formales precisadas por medios o procedimientos de elaboración que acusan el carácter obligatorio de aquellas.

Destacaremos pues que la elaboración material de la norma jurídica no debe, técnicamente, obedecer a factores arbitrarios; se inspira en razones de conveniencia, de justicia, de historia, que exigen - que se las respete, para que el Derecho positivo sea en realidad obra - jurídica. Y en este sentido, estaremos frente a las fuentes reales o - materiales del Derecho.

De esta manera se tiene que, la clasificación formal de - la función estatal, atiende al órgano a quien en principio se le confiere, en tanto que la material se basa en la naturaleza intrínseca de la - función. Lo normal es que cada una de las tres funciones se encomien - den a un solo poder del Estado, por lo que la regla general implica que coincidan el carácter formal y el material en cada función; cuando no - ocurre así, para que un poder estatal realice válidamente funciones que no le son propias, debe existir una excepción expresa en el texto cons - titucional; tal es el caso de la función jurisdiccional conferida al Po - der Ejecutivo en materia agraria.

Por lo tanto, es conveniente señalar que "...La Constitu - ción de 1917 consagró los principios de acuerdo con los cuales debían -

de dictar las leyes secundarias de contenido específicamente agrario, - por lo que, en México, resulta evidente la relación que existe entre el Derecho Constitucional y el Derecho Agrario". (5) Por su parte, el maestro Raúl Lemus García nos dice que "...En nuestro sistema legal, la Constitución Política contiene en su Artículo 27, fundamentalmente, las normas rectoras del Derecho Agrario mexicano; es por ello que los principios doctrinarios en materia constitucional tienen señalada importancia para nuestra disciplina". (6) Consideramos pues que, del análisis de las disposiciones que contiene el Artículo 27 Constitucional, llegamos a la conclusión de que es a través de aquellas como se ha dado contenido y extensión a todas las regulaciones que vienen a estatuir un régimen para la tenencia de la tierra en un sistema jurídico como el nuestro, que tiene por base una estructura sociopolítica orientada hacia una democracia en el más claro sentido de su connotación.

---

(5) MANUEL GONZALEZ HINOJOSA. Derecho Agrario. Apuntes - para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano, Editorial Jus, S.A. México, 1975.

(6) RAUL LEMUS GARCIA. Obra citada. Pág. 59

### 3.3. LOS ASPECTOS JURIDICOS AGRARIOS.

Las funciones del Estado se exteriorizan por medio de actos de distinta naturaleza; unos que producen consecuencias jurídicas, otros que generan simples consecuencias de hecho. Por ello, para conocer la naturaleza intrínseca de las funciones estatales, es necesario estudiar, someramente al menos, la teoría de los actos jurídicos, basándonos en la exposición que de ésta nos hace el maestro Gabino Fraga. (7)

El acto jurídico se ha definido como la manifestación de voluntad cuyo objeto es producir un efecto de derecho, es decir, alterar el orden jurídico, siempre que la ley reconozca dicho efecto. Por parte, el hecho jurídico puede ser un acontecimiento natural, al cual la ley vincula ciertos efectos de derecho, o un hecho en el cual la voluntad humana interviene y en el que el orden jurídico entra en movimiento, sin que dicha voluntad se lo proponga.

El acto material está constituido por hechos naturales o -

---

(7) GABINO FRAGA. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.

voluntarios que no trascienden el orden jurídico. Los actos jurídicos se pueden clasificar atendiendo a los efectos que producen en el orden jurídico y por las modalidades que reviste la manifestación de voluntad. Específicamente, el acto jurídico es una "...manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos"<sup>(8)</sup> luego entonces, este acto jurídico "...para que produzca efecto, además de la capacidad para realizarlo, se precisa que se verifique de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso".<sup>(9)</sup> veamos pues las circunstancias que pueden presentarse en el orden jurídico.

Para comprender la clasificación que comentamos, es necesario aclarar que el orden jurídico se constituye por el conjunto de situaciones de carácter jurídico que existen en un momento dado, en un medio social determinado; en tanto que las situaciones jurídicas están constituidas por un conjunto de derechos y obligaciones. Las situ

---

(8) RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA.  
Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1984. Pág. 53

(9) RAFAEL DE PINA Y RAFAEL DE PINA VARA.  
Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A.  
México, 1984. Pág. 53.

ciones jurídicas pueden ser generales o individuales, según que las obligaciones y derechos que las constituyen se apliquen a todos los individuos que se encuentran en igualdad de condiciones o solo a un individuo-determinado.

En este orden de ideas, las situaciones jurídicas generales se caracterizan por ser abstractas e impersonales, permanentes y esencialmente modificables por la Ley; en tanto que las situaciones jurídicas individuales son personales y concretas, temporales y no son modificables por un acto creador de situaciones jurídicas generales, es decir, por la Ley. Así pues, por los efectos que producen en el orden jurídico, los actos pueden ser:

- A) Actos que crean, modifican y extinguen situaciones jurídicas generales. Estos actos constituyen el Derecho objetivo, la Ley, por lo que son llamados actos reglamentarios o reglamentarios y también actos objetivos.
  
- B) Actos que crean, transmiten, modifican y extinguen si -

tuaciones jurídicas individuales. Dentro de esta categoría, el acto típico es el contrato. Estos actos son llamados actos subjetivos.

C) Actos que condicionan la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular. Estos actos se conocen como actos condición.

Por las modalidades que reviste la manifestación de la voluntad, los actos jurídicos pueden ser unilateralal o simples y plurilaterales o complejos; a su vez, el acto complejo o plurilateral puede tener objeto y finalidad diferente, como en el contrato; objeto y finalidad idéntica, como las decisiones de los órganos colegiados; y finalmente, objeto idéntico y finalidad diferente o viceversa. A este último se le conoce como acto-uni6n y consiste en condicionar la aplicaci6n de una situaci6n jur6dica general creada de antemano a un caso concreto, por ejemplo, el nombramiento de un empleado p6blico.

Sin desviarnos del problema en cuesti6n, hemos considerado destacar lo que antecede, en virtud de que tanto el procedimiento -

civil como el administrativo y el constitucional tienen relación por -  
cuanto establecen bases jurídicas que supone o utiliza el derecho agra  
rio. Así, por ejemplo, en nuestro país "...todos los bienes vinculal  
dos a la propiedad y explotación de predios no ejidales y salvo las lil  
mitaciones y modalidades impuestas por la legislación agraria, quedan-  
sujetos a las normas del Derecho Civil".(10) Y por lo que se refiere-  
a las relaciones entre el Derecho Agrario y el Derecho Administrativo-  
"...La intervención del Estado en las actividades agrarias por medio -  
de las autoridades que intervienen como órganos de la administración -  
pública, o por medio de los organismos descentralizados y de participal  
ción estatal, determinan una clara relación entre el Derecho Agrario y  
el Derecho Administrativo".(11)

Al establecer el Artículo 27 Constitucional los princil  
pios fundamentales a que debe sujetarse la propiedad de las tierras y-  
aguas nacionales, así como la del subsuelo, en nuestro país, afirma --

---

(10) MANUEL GONZALEZ HINOJOSA. Obra citada. Pág.139

(11) MANUEL GONZALEZ HINOJOSA. Obra citada. Pág.138



las notas esenciales, en sus diversos aspectos y formas de la tenencia de la tierra. Señala el maestro Lucio Mendieta y Núñez, lo siguiente: "...El Artículo 27 Constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica".<sup>(12)</sup>

Por lo que se refiere a la clasificación de los actos en atención al efecto que causan en el orden jurídico, nos permite saber cuándo estamos en presencia de la función legislativa o de la administrativa, independientemente del órgano estatal que la realice, es decir, atendiendo a la naturaleza intrínseca del acto en el que dicha función se exterioriza. Así, cuando la manifestación de voluntad de un órgano estatal crea, modifique o extinga situaciones jurídicas generales, estaremos ante una función legislativa. Esto que es el punto de vista material ha de dar la pauta para definir a la Ley como "...todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo".<sup>(13)</sup>

---

(12) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. El Problema Agrario de México co. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. Pág. 49

(13) LEON DUGUIT. Citado por GABINO FRAGA. Obra citada - Pág. 47

Por otra parte, cuando esa manifestación de voluntad crea, modifique o extinga situaciones jurídicas individuales o condicione la aplicación de una situación jurídica general a un caso particular, el órgano estatal, cualquiera que éste sea, estará realizando una función administrativa. Como se ve, aquí se agotan las tres clases de actos jurídicos clasificados en atención al orden jurídico que afectan; luego entonces, debemos identificar la función judicial, mejor llamada jurisdiccional. Y al respecto, señala Berthelemy<sup>(14)</sup> que el estado sólo tiene dos actividades diferentes: hacer leyes y ejecutarlas. Ante la imposibilidad de distinguir la función administrativa de la jurisdiccional, en atención a la naturaleza intrínseca de los actos en que se exterioriza, es necesario recurrir a ciertos elementos externos que logran dicha separación; tales elementos son: su motivo, o sea, el elemento que provoca la función, y su fin, es decir, el resultado que con ella se persigue.

No obstante, cabe destacar que el Derecho Administrativo se ocupa de todas las relaciones entre el Estado y los particulares y

---

(14) A. BERTHELEMY. Citado por GABINO FRAGA. Obra citada. Pág. 49.

la propia organización del Estado y, por su parte, el Derecho Agrario se ocupa, en este sentido, parcialmente; en algunos aspectos que se refieren a determinadas actividades agrarias, participando de las características del Derecho Administrativo.

Dentro de este contexto nos ubicaremos para continuar con el planteamiento propuesto en nuestras investigaciones, habida cuenta de que el acto jurisdiccional agrario debe obedecer a una derivación de un procedimiento organizado judicial.

#### EL PROCEDIMIENTO PARA LA CREACION DE LA ZONA URBANA. Si -

el núcleo de población correspondiente cuenta con zona urbana constituida por resolución presidencial, el procedimiento de deslinde, fraccionamiento y adjudicación se inicia de oficio; en caso contrario, a petición del núcleo agrario se iniciará el procedimiento de segregación. Esta afirmación es discutible, toda vez que no existe precepto legal que haga privativo de la Secretaría de la Reforma Agraria o del núcleo agrario el derecho de iniciar o promover la iniciación de uno u otro, o ambos procedimientos, por lo que daré por sentado que estos pueden iniciarse de oficio o a petición del núcleo interesado; en todo caso, tales procedimientos

tos se radican en la Dirección General de Procedimientos Agrarios, atento a las facultades que le confiere el Artículo 20, Fracción II, del Reglamento Interior. Instaurado el expediente en la Dirección General de Procedimientos Agrarios, recabará ésta, antecedentes, realizará revisión y estudio de los documentos y ordenará a la Delegación Agraria correspondiente, o realizará por sí, los trabajos técnicos e informativos, calificativo con que se identifican los trabajos a que se refieren los Artículos 92 de la Ley y el 4o. del Reglamento, esto es, se hará al deslinde del terreno destinado a la zona urbana, amojonándose en debida forma y levantándose el plano correspondiente; y 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., lotificándose el resto del terreno disponible para construir solares.

Aún cuando el Manual no lo señala, es evidente que tratándose se del procedimiento de segregación, en la realización de los trabajos técnicos e informativos, deberá observarse también lo ordenado por el Artículo 91 de la ley, que resume el contenido de los Artículos 2o. y 3o. del Reglamento, o sea, se determinará la magnitud de la zona de urbanización conforme a las necesidades reales del momento en que se construyan,-

previendo en forma prudente su futuro crecimiento, justificándose en todo caso la necesidad real y efectiva de constituir la, para satisfacer necesidades propias de los campesinos, y no las ajenas de poblados o ciudades próximas al núcleo agrario. Llegado a este punto, el Manual advierte que si el procedimiento es de segregación, los trabajos técnicos informativos incluyen una depuración censal y nueva adjudicación de derechos agrarios. La medida, no prevista por precepto legal alguno, tiende evidentemente a distinguir a los ejidatarios de los que no lo son, pero que están vecinados en el poblado, para los efectos de la adjudicación gratuita u onerosa de los solares urbanos, y en tal virtud dicha medida resulta válida aún para el procedimiento de deslinde, fraccionamiento y adjudicación. En todo caso, la advertencia aludida debe entenderse en el sentido de que a los trabajos técnicos e informativos se anexa una copia certificada de la última depuración censal. Cabe hacer hincapié en que la medida sólo cumplirá su cometido si no data de más de dos años, - que es el tiempo en el que por no trabajar la tierra se incurre en causal de privación de derechos agrarios, según lo establece la Fracción I, Artículo 25 de la ley.

Conforme a esta secuencia, tenemos que, una vez recibidos -

los trabajos técnicos e informativos por la Dirección General de Procedimientos Agrarios, procede a revisarlos, y si encuentra deficiencias, realiza las correcciones de gabinete pertinentes y, en su caso, ordena o — ejecuta los trabajos complementarios. Concluidos éstos, la misma Dirección elabora informes de revisión técnica y dibujo del plano proyecto y— solicita a la hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que "fije— el valor comercial de los terrenos que constituyen la zona de urbaniza— ción a fin de poder determinar el precio que deban pagar por los solares urbanos quienes no sean ejidatarios". (Artículo 4o., Fracción III, del— Reglamento).

Con los resultados positivos de la revisión técnica y del— avalúo, la Dirección General de Procedimientos Agrarios, por sí o a través de la Delegación Agraria correspondiente, convocará a la Asamblea General del núcleo agrario, con el fin de hacer el sorteo de asignación de— solares entre ejidatarios y a vecinados, debiendo celebrarse con estos úl— timos que estén conformes con el precio fijado por el avalúo, los contratos de compraventa correspondientes, en términos de lo que disponen los— Artículos 93 y 95 de la Ley y 4o., Fracción IV, del Reglamento.

Se establece en el segundo párrafo de la Fracción IV del —

Artículo 4o. del Reglamento que "la circunstancia de resultar agraciado en el sorteo que de solares urbanos se realice, no dará derecho al beneficiario para tomar posesión inmediata del solar, sino solamente a que se considere como tal en la resolución presidencial que se dicte". Esta disposición, al igual que la mayor parte de la legislación vigente en materia de zonas urbanas, en la práctica es poco menos que letra muerta.

Siguiendo este orden, señalaremos que el Acta de la Asamblea de sorteo y asignación de solares, se turna a la Dirección General de Procedimientos Agrarios, en donde después de un exhaustivo estudio, se elabora lo que el Manual denomina Anteproyecto de Dictamen y el Artículo 20, Fracción I, del Reglamento Interior, se llama Dictamen Técnico de Segregación y/o de Deslinde, Fraccionamiento y Adjudicación. La misma Dirección elabora el Plano Proyecto de la Zona de Urbanización (Artículo 20, Fracción IV, del Reglamento Interior), el cual, junto con el Dictamen Técnico y Expediente respectivo, se somete al estudio del Cuerpo Consultivo Agrario, en acatamiento a lo ordenado por la Fracción V, del Artículo 4o. del Reglamento.

El Cuerpo Consultivo Agrario, a través del Consejero correspondiente, al recibir el legajo, procede a su estudio, y si encuentra deficiencias, se las comunicará a la Dirección General de de Procedimientos Agrarios, para que los complemente o corrija. Cuando el expediente, dictamen técnico y plano proyecto se encuentran ajustados a derecho, a juicio del Consejero correspondiente, éste formula proyecto de dictamen y lo somete a la consideración del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, quien, en su caso, lo aprueba y autoriza el plano proyecto, conforme a las facultades que al respecto le confiere el Artículo 16 de la Ley. Acto continuo, el dictamen es registrado en el libro correspondiente de la Secretaría de Actas del propio Cuerpo Consultivo Agrario, para después turnarlo a la Dirección General de Tenencia de la Tierra. Así, la Dirección General de Tenencia de la Tierra, en base a las facultades que le otorga la Fracción I del Artículo 25 del Reglamento Interior, elabora proyecto de resolución presidencial, en términos del dictamen aprobado, formula el plano proyecto de localización de la zona de urbanización, remitiendo finalmente toda la documentación al Cuerpo Consultivo Agrario.

Bajo ese orden expresado, el Cuerpo Consultivo Agrario,-



nuevamente en ejercicio de las facultades que le confiere el Artículo 16 de la Ley, revisa, y en su caso, aprueba el proyecto de resolución presidencial y el plano proyecto de localización; su Secretaría de Actas lo registra en el libro correspondiente y los turna, junto con el expediente y una copia del dictamen con base al cual se elaboró el — proyecto de resolución presidencial, a la Oficina de Acuerdos Presi — denciales de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios. De ahí, la Ofici — na de Acuerdos Presidenciales, al recibir la documentación, recabará — la rúbrica del subsecretario de asuntos agrarios y la firma del Secre — tario de la Reforma Agraria y refrendos correspondiente, emitiendo — después a la oficina de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la Re — pública, el proyecto de resolución presidencial debidamente rubricado, firmado y refrendado, así como la copia del dictamen. Una vez que la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República recibe el proyecto de resolución presidencial y copia del dictamen, lo revi — sa y coteja, en su caso, recaba la firma del Presidente de la Repúbli — ca; ordena la publicación de la Resolución Presidencial en el Diario — Oficial de la Federación, y en el Periódico Oficial del Estado de que se trate, remitiendo después a la Oficina de Acuerdos Presidenciales — de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, la resolución presidencial.

Posteriormente, en Acuerdos Presidenciales, recibida que sea, la Resolución, se envía la original al Archivo Central y sendas copias a las Direcciones Generales de Tenencia de la Tierra y Procedimientos Agrarios, así como al Registro Agrario Nacional, para los efectos de su inscripción, en términos de que dispone el Artículo 445, — Fracción I, de la Ley. Y cuando la Delegación Agraria recibe la orden de ejecutar la resolución presidencial de segregación y/o adjudicación de solares, y los certificados correspondientes, en acatamiento a lo que dispone la Fracción V, del Artículo 13 de la Ley, comisiona personal a su cargo, quien en Asamblea General del Núcleo Agrario, procede a hacer la entrega material de los solares urbanos, así como de los — certificados directamente a los beneficiarios "levantando el acta correspondiente y advirtiéndolos 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". (Artículo 5o. del Reglamento).

En términos generales, es como se desarrolla el procedimiento de constitución de la zona de urbanización, por la vía de segregación y/o de deslinde, fraccionamiento y adjudicación de solares urba

nos, a menos que exista inconformidad del núcleo agrario, en cuyo caso se procederá conforme a lo ordenado por el Artículo 308 de la Ley.

En esta forma pues, una vez ejecutada la resolución presidencial, la Delegación Agraria remite el original del acta e informe del Comisionado a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, y una copia a la de Procedimientos Agrarios.

Resuelta conveniente señalar que, con las reformas realizadas en los Artículos 91 y 92 de la Ley Federal de la Reforma Agraria (publicadas en el Diario Oficial de la Federación, del 17 de ene-ro del año de 1984) se permite la participación de la Secretaría de - Desarrollo Urbano y Ecología, en la creación de las zonas de urbanización, a fin de planificarlas en debida forma, por ser esta dependencia el órgano técnico, el encargado del estudio y solución de problemas - de carácter urbano.

Dentro de este contexto nos ubicaremos para continuar con el planteamiento propuesto en nuestras investigaciones, habida -- cuenta de que el acto jurisdiccional agrario debe obedecer a una derivación de un procedimiento agrario judicial.

### 3.4. EL PROCESO JURISDICCIONAL EN MATERIA AGRARIA.

Como ha quedado señalado, la función es la forma que el Estado adopta para el ejercicio de sus atribuciones. No obstante, es menester aclarar que dicha forma no alude al procedimiento que el propio Estado despliega para ejercitar sus atribuciones, sino a la forma misma del acto en que la función se exterioriza. En este sentido, la función estatal, desde el punto de vista material, se identifica con el acto mismo.

Se comprende pues que el aspecto material de las funciones del Estado prescindan no sólo del órgano que las realiza, sino además de la forma, es decir, del procedimiento mediante el cual lo hace; por ejemplo, cuando el ejecutivo legisla en materia fiscal, conforme a las facultades que le confiere el Artículo 131 de la Constitución General del país, no lo hace en la forma prevista por el Artículo 72 del propio ordenamiento supremo. Considero que esta característica del aspecto material de las funciones estatales vienen a afirmar que las formas procesales no son de la esencia del acto jurisdiccional, - en la especie: la sentencia.

No obstante lo anterior, a diferencia de lo que ocurre con el proceso legislativo, que es propio y exclusivo del órgano estatal, titular y formal de dicha función por razones de estructura orgánica, el proceso jurisdiccional, por las razones políticas y de garantía para las partes en conflicto, no sólo es susceptible, sino necesario, de ser adoptado siempre que un agente estatal realice la función jurisdiccional, — sea cual fuere dicho agente. Este imperativo funcional lo sanciona en nuestro derecho positivo el Artículo 14 de la Constitución General de la República; sin embargo, en su observancia en la práctica, se encuentra aún en una etapa de perfeccionamiento, toda vez que son múltiples los casos en los que intervienen los órganos administrativos y en los que no obstante conjugarse los elementos externos de la función jurisdiccional (la existencia de un conflicto de derechos o duda y la necesidad de dar protección al derecho para evitar la anarquía social sancionada por el Artículo 17 Constitucional), no se sigue el proceso jurisdiccional.

Este fenómeno adquiere en el orden jurídico agrario ciertos matices que en mi concepto ponen en entredicho la constitucionalidad de la actividad que el Estado despliega en dicho ámbito, aún cuando existan opiniones autorizadas que los justifiquen, en atención a las caracte

rísticas socio-económicas de las partes en conflicto.

Por lo que se refiere a las zonas urbanas, es incuestionable la presencia de los elementos externos de la función jurisdiccional en aquellos actos considerados como eventuales, y como se ha de observar, la Ley ni siquiera regula un procedimiento para ventilarlos. Es así que consideramos a la falta de reconocimiento general de la teoría del proceso jurisdiccional Único y de los principios en que se sustenta la causa del desquiciamiento de la función jurisdiccional, llamémosla, agraria. Dicha teoría se ha configurado con motivo de la tendencia unificadora del derecho procesal". (15)

Siguiendo este orden de ideas, destacaremos lo que el tratadista Eduardo Pallares afirma: "...Los procesalistas están divididos en dos grupos, los que sostienen que no existe una diferencia esencial entre el derecho procesal civil y el penal, entre estos dos y el laboral, el fiscal y el constitucional; y los jurisconsultos que defienden la tesis contraria". (16) Se concluye pues que los primeros propugnan la

---

(15) EDUARDO PALLARES. Derecho Procesal Civil. Editorial-Porrúa, S.A. México, 1979. Págs. 25 a 26.

(16) EDUARDO PALLARES. Derecho Procesal Civil. Editorial-Porrúa, S.A. México, 1979. Págs. 25 a 26.

unificación total del derecho procesal y los segundos sostienen que ésta es imposible; pero cabe la interrogante: ¿qué debe entenderse por unificación del derecho procesal?, ¿comprende únicamente la legislación positiva o también las doctrinas principales que le sirve de fundamento, esto es, a la ciencia jurídica concerniente a la legislación procesal civil, penal, laboral, fiscal, etc.? En uno y otro caso ¿en qué consiste la unificación, cuál es su verdadera naturaleza?.

Al respecto, nos orienta el propio maestro Pallares, en los siguientes términos: "...Desde luego debe afirmarse que la unificación que se discute, se refiere principalmente a la ciencia del derecho procesal y solo secundariamente, a la legislación positiva..."(17) en consecuencia "...no se pretende mediante ella que sea igual la manera de tramitar los juicios civiles, penales, laborales, etc., ni que todos ellos estén sujetos a los mismos preceptos sin diferencias de ningún género..."(18)

Se podría destacar numerosas concepciones en torno al pro-

---

(17) EDUARDO PALLARES. Obra citada. Págs. 25 a 28.

(18) EDUARDO PALLARES. Obra citada. Págs. 25 a 28.

Se podrían destacar numerosas concepciones en torno al problema en cuestión, pero dada la brevedad de nuestro estudio, nos concre- tamos a señalar que, en la medida en que se reconozca la ciencia del de- recho procesal, como un todo, cualquier proceso, sea de derecho público, privado o social, en cuanto se sujete a los principios generales que la sustentan, será un proceso jurisdiccional por autonomacia, que libere al llamado proceso social agrario, de la influencia anacrónica y poco jurí- dica en que se encuentra relegado.



### 3.5. EL PROCESO SOCIAL AGRARIO.

En la actualidad no son pocos los tratadistas que reconocen la existencia de un derecho social, independiente de la tradicional clasificación bipartista del derecho, público y privado. En México, es a raíz de la Constitución de 1917, que queda plenamente identificado, como formando parte de esta categoría revolucionaria: el derecho emanado de los Artículos 27 y 123 constitucionales.

Se desprende pues que, las mismas razones que han sustentado la teoría del proceso social laboral, de alguna manera los encontramos presentes en el que, con la misma mística, se ha llamado proceso social agrario. Y en torno al Derecho Social, el Doctor Lucio Méndez y Núñez, nos dice: "...Asistimos en nuestros días al fenómeno sociológico jurídico de la formación de nueva rama del Derecho: el Derecho Social; ella está surgiendo como resultado de poderosa corriente ideológica y de la presión económica y política de la clase media y de la llamada clase popular, pero aún cuando no acaba de definirse completamente y ofrece en esta hora múltiples confusiones y mal entendidos que ameritan sereno y profundo análisis para delimitar sus contornos y

para fijar su contenido". (19)

Consideramos entonces que el desarrollo de este trabajo - nos lleva a sostener que el Derecho es gestado por la influencia impulsiva de una serie de fenómenos sociales que fomentan entre los hombres - conflictos y divergencias de clases, que las inducen a crear instituciones jurídicas que anteoperan dichas contradicciones, con el propósito - de brindar una protección a la que en un momento dado, goza del privilegio autoritario de aplicar las instituciones jurídicas. Por esos motivos es imposible adoptar un criterio absolutamente jurídico para analizar las ramas que tiene la ciencia jurídica, menos aún cuando se trata de hablar sobre Derecho Agrario; este nació como un verdadero derecho - de clase, específicamente de las clases obrera y campesina y que en la actualidad se ha extendido a otras clases sociales.

Podemos afirmar asimismo que resulta incomprensible, a no ser atendiendo a cuestiones de carácter meramente político, el tratamiento distinto que les ha dado a los derechos sociales (agrarios y obreros) el derecho positivo. Efectivamente, mientras que el derecho adje

---

(19) LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ. El Derecho Social. Editorial Porrúa, S. A. México, 1970. Págs. 7 y 8.

tivo laboral contempla en términos generales los principios fundamentales de la corriente unificadora del derecho procesal, el agrario se ha mantenido a la zaga, encasillado en esquemas fraguados al calor de una lucha armada intrínsecamente política en sus orígenes, que a la postre propició el desbordamiento de las inquietudes reivindicatorias de una casta social secularmente marginada y explotada, que, si bien, logró plasmar sus anhelos en nuestra Carta Magna, su realización en el campo de la práctica se vió mediatizada por la poderosa influencia de — los intereses creados durante el proceso revolucionario, al fin truncado.

Al referirse los autores Luna Arroyo y Alcerreca al problema agrario, señalan lo siguiente: "...Múltiples son los factores que actúan sobre los problemas de la tenencia y explotación de la tierra en México y de su redistribución, que han hecho, hasta ahora, sino imposible, muy difícil mejorar la situación de los campesinos".(20) Esto nos da a entender que, ni la ignorancia, ni la pobreza de nuestros campesinos, justifican la permanencia de un derecho procesal — agrario como el vigente; por el contrario, creo que estos dos grandes males que padecen los hombres del campo y otros más como el latifundis

---

(20) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALCKERRECA. Obra citada. Pág. 286.

mo y la insatisfecha demanda de tierras, han podido sobrevivir a más de setenta y cinco años de la revolución, precisamente debido al espíritu pseudo paternalista del derecho agrario.

Agregaremos a lo anterior, que, la falta de tribunales -- agrarios especializados, que no especiales, la preclusividad ilimitada de los términos procesales, su inobservancia, la posibilidad casi exclusiva de los órganos administrativos para recabar pruebas, la indefinición de las etapas procesales, la peculiaridad de las resoluciones, el silencio procesal, es decir, la falta de acuerdos que deberían dictarse y no se dictan, al menos dentro de los términos legales, la duración indefinida de los procedimientos, son algunos de los aspectos del proceso social agrario, que han mulificado el mandato constitucional de la expedita administración de justicia y, lo que es más grave, de la justicia social. Por lo tanto, la sexenal conclusión del reparto de tierra, retomado también sexenalmente, la inseguridad de su tenencia, su pulverización cada vez más asentuada y su improductividad, confirman nuestras aseveraciones.

Conforme a un orden estrictamente de derecho social, es -

necesario advertir que el desarrollo de nuestras investigaciones nos -  
lleva a sostener que el Derecho es gestado por la influencia impulsiva  
de una serie de fenómenos sociales que fomentan entre los hombres con-  
flictos y divergencias de clases, que las inducen a crear institucio -  
nes jurídicas que anteoperan dichas controversias, con el propósito de  
brindar una protección a la que en un momento dado, goza del privile -  
gio autoritario de aplicar las instituciones jurídicas. Por esos moti -  
vos es imposible adoptar un criterio absolutamente jurídico para anali -  
zar las ramas que tiene la ciencia jurídica, menos aún cuando se trata  
de hablar sobre Derecho Agrario. Este nació como un verdadero derecho  
de clase, específicamente la clase campesina y que hoy se ha extendido  
a otras clases sociales.

No se puede decir que el Derecho Mercantil es de clase, -  
porque regula las relaciones de los comerciantes y éstos no son de cla -  
se. Este no es el sentido que deba dársele al Derecho cuando se le ca -  
lifica de derecho de clase en la sociedad y éstos no ocupan una misma -  
posición social, y con esa concepción se verá que el Derecho Agrario -  
es una expresión del Derecho Social y entre ambos existe una unidad --  
histórica. Como una necesidad de exposición, puede mencionarse que el

Derecho Agrario es imposible encuadrarlo dentro de la división clásica del Derecho Público y Derecho Privado.

Por otra parte, podemos afirmar que el derecho social no conoce personas particularmente consideradas, sino grupos (campesinos-jóvenes o adultos, necesitados o enfermos). Viene a ser un derecho - nivelador de las desigualdades y desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en una meta o aspiración del orden jurídico. - Al respecto, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, nos señala 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".(21) Por su parte, el maestro Raúl Lemus García nos dice que el Derecho Social -- "...es aquella rama del Derecho formada por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamen

---

(21) LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ. El Derecho Social. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970. Págs. 7 y 8.

te débiles, que tienen por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro del principio de justicia y equidad". (22) Para Francisco González Díaz Lombardo, el Derecho Social 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". (23)

Independientemente de la forma conceptual con que enfocan al Derecho Social, los autores mencionados se ven obligados a tratarlo como producto de diversos fenómenos sociales, reconociendo así al verdadero origen del Derecho. Y no dejan de ser interesantes las ideas que al respecto tiene la Doctora Martha Chávez de Velázquez, que expresa: - "...El Derecho Social dió lugar a ordenamientos jurídicos que reconocen la autonomía de un determinado grupo económicamente desvalido, que destaca con personalidad jurídica determinada, que rige su vida jurídica y

---

(22) RAL LEMUS GARCIA. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica). Editorial LIMUSA. México, 1978 Pág. 79.

(23) FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios-U.N.A.M. México, 1978. Pág. 51.

garantiza la satisfacción de sus intereses". (24)

Nuestra Constitución Política Federal, obra del Constituyente de Querétaro de 1917, fue la primera en incluir dentro de su texto las llamadas garantías sociales contenidas en sus Artículos 27 y 123, y que se establecen a favor de las clases sociales y los trabajadores. Tales disposiciones, por su naturaleza, bien podrían colocarse en las leyes ordinarias, pero el Constituyente quiso incluirlas en el texto constitucional como una garantía tendiente a evitar que fuesen fácilmente afectadas por las leyes locales; es así que el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que nos rige, rompiendo con los moldes jurídicos establecidos hasta entonces, incluyendo principios avanzados de reforma social y derechos en favor de los campesinos y obreros.

Por lo que se refiere a las reformas sociales, nuestra Carta Fundamental declaró que la tierra, el agua y otros recursos naturales son propiedad de la Nación y que los particulares sólo pueden explotarlos mediante el consentimiento del Estado; y adoptó una codifica-

---

(24) MARTHA CHAVEZ DE VELAZQUEZ. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 58.



ción de trabajo muy avanzado, en cuanto a salarios, jornadas y condiciones laborales. La Constitución Política promulgada en 1917, en general pero particularmente los Artículos 27 y 123, representan la culminación del proceso histórico de la lucha por la conquista de derechos para el pueblo mexicano; le da al Estado la intervención directa para defender los intereses del trabajador como clase social y lo arrebató jurídicamente del libre arbitrio de la clase patronal; igualmente liberó al campesino de la esclavitud de la hacienda y del latifundio otorgándole la propiedad de la tierra como un derecho.

Ahora bien, sin subestimar la importancia humana de las personas intelectuales que enunciaron la necesidad de institucionalizar la Reforma Agraria Integral como medio de fincar la paz económica en el campo, sin demérito del respeto que merecen de todo el pueblo mexicano— los valores antes citados, es indudable que la politización francamente agrarista de la clase o las clases campesinas plasmó el ideal social que cristalizó en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna de 1917. Este precepto constitucional fue obra de los propios campesinos, de los obreros, de todos los proletarios, bajo la dirección jurídica de los Constituyentes de Querétaro.

## C A P I T U L O   C U A R T O

---

### NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL

4.1 FUNCION SOCIAL DEL REGIMEN DE PROPIEDAD

4.2. EL REGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL

4.3. LOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL

4.4. EL REGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL

4.5. NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL

4.6. FORMULAS ORIENTADAS HACIA LA SOLUCION DEL PROBLEMA AGRARIO  
EN MEXICO

## NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL

-----

### 4.1. FUNCION SOCIAL DEL REGIMEN DE PROPIEDAD

La apreciación de la propiedad como institución del derecho natural (dimanada ésta de la naturaleza misma) ha sido sostenida -- principalmente por los teólogos católicos, aunque algunos de ellos se -- pronuncian por considerar que la propiedad privada tiene un sólo carác- ter iusnaturalista relativo, en virtud de que supone una adición de la- ley natural o una derivación de ella, con lo cual en realidad termina -- por ubicarse en la posición de quienes piensan que la propiedad dimana- del derecho de los hombres (ius gentium), posición a la que haremos re- ferencia, a continuación.

Algunos pensadores, como Valverde, estiman que la propie- dad se justifica por ser una consecuencia necesaria de la libertad de -- las personas. El autor citado expresa que "...el fundamento de la pro- piedad está en la misma naturaleza humana; las cosas nos sirven de ing- trumento para conseguir el fin del hombre y éste no podría realizarse -- si no tuviera a su disposición, y bajo su dominio, los objetos exterio-

res y mantuviera en ellos relaciones jurídicas de propiedad.... Si el hombre tiene como derechos innatos a su personalidad, el derecho a la vida, y al trabajo, no se le puede negar los medios necesarios para vivir, desarrollar su actividad y cumplir con su fin, que es el del bien aplicado libremente en la esfera racional de su actividad". (1)

Sin embargo, la corriente doctrinaria del Derecho de Gentes explica el derecho de propiedad, rechazado primeramente la tesis - de que el Derecho Natural comprende normas imperativas en esta materia; y afirmando enseguida que la propiedad privada es sólo un medio prudente elegido por los hombres, con base en determinadas realidades sociales, para conseguir un orden de justicia y de paz, mejor que el que se podría lograr de otra manera, pues la propiedad evita muchas perturbaciones del propio orden social. En consecuencia, los pensadores de esta corriente consideran que el derecho de propiedad emerge, no del natural, sino del derecho de gentes, por lo que es el derecho positivo - al que le corresponde regular el alcance, la amplitud y el carácter - del dominio. Entre los autores más destacados de esta teoría, figuran

---

(1) GALIXTO VALVERDE. Tratado de Derecho Civil Español.  
Tercera Edición. Madrid. Pág. 38.

Santo Tomás y el jesuita español Francisco Suárez. (2)

Otros pensadores han pretendido fundamentar el derecho de propiedad mediante explicaciones de los procesos subjetivos del hombre, de los que resalta la inclinación de éste a poseer bienes. Es conveniente advertir, sin embargo, que son muchas las teorías al respecto, - por lo que resultaría prolijo el mencionarlas todas y cada una de ellas; pero no debemos omitir el que dichas teorías han sido superadas por las que postulan a la propiedad como una institución de utilidad, solidaridad o función social.

Consideramos como uno de los principales sostenedores de esta última corriente, Charles Gide, ha expresado los lineamientos esenciales de la misma, que pueden ser sintetizados en los términos siguientes: el individuo ya no es propiedad para sí mismo, sino para la sociedad, en mérito de lo cual la institución asume una función pública de - máxima trascendencia, que tiene dos aspectos: función de la sociedad, - porque es el sujeto del derecho de propiedad que delega su ejercicio en

---

(2) Citado por LUIS RECASENS SICHES. Tratado General de - Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Mexico, 1983. Pág. 583.

los particulares; y función para la sociedad, porque la persona que reciba esta delegación debe tomar en cuenta, primordialmente, el interés de la comunidad, pues hacia el bien de la misma está destinada la propia función de la institución.<sup>(3)</sup> Los autores modernos reconocen que dentro de esta corriente doctrinaria, sobresalen las ideas expuestas por el destacado jurista León Duguit; en atención a ello, y toda vez que esas ideas han tenido trascendencia legislativa en muchos países, el nuestro entre ellos, consideramos conveniente exponerlas a continuación.

Pues bien, antes de entrar en materia, León Duguit formula una acertada crítica a la corriente individualista y iusnaturalista, forjada tradicionalmente para explicar el derecho de propiedad. Desde luego, considera que éste no puede ser innato en el hombre y anterior a la sociedad, como lo sostuvo la fundamentación filosófica de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Código Napoleón, así como los pensadores afiliados a la postura del derecho natural. Y explica enseguida que el hombre jamás ha vivido fuera de la sociedad y, por consiguiente, es inadmisibles imaginario (como ocurre supuestamente en el Contrato Social de -

---

(3) CHARLES GIDE. Curso de Economía Política. Editorial Ateneo. Segunda Edición. Buenos Aires, Argentina. - Págs. 431 y 432.

Juan Jacobo Rousseau) en estado de naturaleza, aislado, con sus derechos absolutos e innatos, y celebrando después un pacto social para unirse a los demás hombres y limitar, según los requerimientos de la convivencia social, aquellos derechos absolutos.

Partiendo de la consideración de que el hombre siempre ha vivido en sociedad, tiene que estudiársele como miembro de un grupo, y sus derechos, por ende, tienen que referirse a ese estado social indiscutible. En consecuencia, los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad, ni sociológica ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una vinculación social y, por tanto, no puede haber ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, ni esa limitación pactada en aras de la convivencia. De aquí se deriva que, como no es fundada la tesis de los derechos innatos anteriores a la sociedad, no debe estimarse el derecho de propiedad como inviolable, es decir, como correjible por las leyes.

Se debe colegir asimismo, dada la invalidez de la afirmación de los derechos innatos, que la propiedad no produce un derecho subjetivo anterior al objetivo; y por ello Duguit estima que éste surge pri

mero, explicando que si el hombre, al formar parte de un grupo, tiene - principalmente un conjunto de deberes impuestos por la norma jurídica,- para lograr la solidaridad social, es la ley la que vendrá en cada caso a reconocer y otorgar determinados poderes con vistas a que el hombre - pueda cumplir con el deber social fundamental de integrar la interdependencia en la comunidad.

El propio Duguit considera igualmente que el objetivo más valioso de todo grupo humano es la solidaridad social. Por tanto, que el derecho objetivo tiene como finalidad realizar esa solidaridad, en - virtud de lo cual todas las normas jurídicas se orientan, directa o indirectamente, a tal desiderátum; conforme a ello, éstas imponen, tanto a gobernantes como a gobernados, dos deberes fundamentales a saber:

- 1o. Realizar aquellos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social; y
- 2o. Abstenerse de efectuar actos que lesionen la propia solidaridad social. Y aplicando estas conclusiones a la propiedad, estima que si el hombre tiene el deber -



de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una colectividad; a medida que tiene mayor riqueza, tiene mayor responsabilidad social; a mayor posesión de bienes se impone una tarea social más trascendente, que el nombre no puede aludir manteniéndolos improductivos.

Quedará entonces claro que al hombre se le imponen deberes de emplear la riqueza que tiene, no sólo en beneficio personal, sino colectivo, y es precisamente con motivo de estos deberes que se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa; pero no se le reconoce el derecho de no ejercitarlos cuando la abstención perjudica intereses individuales o colectivos. Es así como llega León Duguit a puntualizar que la propiedad, el derecho de propiedad, es una función social y no un derecho subjetivo absoluto, intocable y anterior a la sociedad y al Estado. Es, por lo contrario, consecuencia de un deber social: el que tiene todo hombre para fortalecer la solidaridad humana. Consecuentemente, calificada de propiedad como función social, destaca Duguit que, como tal, la propiedad más que un derecho, es un deber, aún-

cuando parezca contradictorio; por ser tal deber, ya no puede considerarse como un derecho absoluto; por tanto, prevalecerá el interés colectivo sobre el individual, debiendo ser empleada la riqueza principalmente para fines sociales.(4)

Refiriéndose a la teoría de León Duguit, el maestro Rafael de Pina, resume el significado de la función social de la propiedad, expresando que es una idea que va unida a la del bien común y que "...para nosotros quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a la atención de las personas que de él dependen, sino a las exigencias sociales que demandan la acción económica del Estado y las de los ciudadanos que se encuentran en condiciones de satisfacerlas".(5)

Como hemos observado, la teoría de la función social com-

---

- (4) LEÓN DUGUIT. Las Transformaciones del Derecho Privado. Segunda Edición. Librería Española y Extranjera. Madrid. Pág. 177
- (5) RAFAEL DE PINA. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979. Pág. 71.

prende prácticamente todo derecho de propiedad, pero desde luego encudra, en primer término, la relación con el dominio de la tierra, baseprimaria en la generación de la riqueza. Y por eso coincide a la perfección con las prestaciones que, sobre dicho dominio, consignó nuestro Constituyente en el Artículo 27 de la Carta Magna que nos rige.

Por lo tanto, del análisis de las disposiciones que contiene el Artículo 27 Constitucional, llegaremos a la conclusión de que es a través de aquellas que se ha dado contenido y extensión a todas las regulaciones que vienen a estatuir un régimen para la tenencia de la tierra en un sistema jurídico como el nuestro, que tiene por base una estructura sociopolítica orientada hacia una democracia en el más claro sentido de su conotación; de ahí que haya condicionado la forma y términos de la distribución de la tierra. Y al respecto, señala el maestro Raúl Lemus García que "...La Ley de 6 de enero de 1915 y el Artículo 27 Constitucional dieron origen a una vigorosa legislación reglamentaria que se fue creando y perfeccionando en contacto directo con los problemas reales que se suscitaron con su aplicación y asimilando las experiencias obtenidas hasta conformar instituciones tipicamente mexicanas en este importante campo".<sup>(6)</sup>

---

(6) RAÚL LEMUS GARCÍA. Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, Pág. 192.

En efecto, este precepto constitucional condensa los presupuestos jurídicos en que se basa el anhelo de satisfacer las aspira-ciones que han motivado la lucha en nuestro país desde la primera década del siglo: pues como expresa la Doctora Martha Chávez de Velázquez: "...Para que una objetivación del Derecho sea más acertada, deberá to-mar en cuenta el elemento real que condiciona su eficacia, he aquí por qué esencialmente los grupos sociales revolucionan y motivan una rela-ción cada vez más jurídica en el Derecho positivo".<sup>(7)</sup> Por ello, decimos nosotros, se precisa una absoluta comprensión de los problemas del agro mexicano, a través del conocimiento de la dimensión de los mismos, con lo que queda plasmado el espíritu del constituyente de Querétaro - en el tercer párrafo del Artículo que comentamos que dice: "...La Na-ción tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad priva-da las modalidades que dicte el interés público, así como el de regu-lar en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el 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".<sup>(8)</sup>

---

(7) MARTHA CHAVEZ DE VELAZQUEZ. El Derecho Agrario en Mé- xico. Editorial Porrúa, S.A. México, 1972. Pág. 58.

(8) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL 3er. PARRAFO.

#### 4.2. EL REGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL

En primer término, deberemos destacar que la propiedad ejidal es una de las tres formas de tenencia de la tierra en el medio rural, que reconoce el Artículo 27 de la Constitución Mexicana. Esta forma de propiedad surge a la vida jurídica en el momento en que se publica en el Diario Oficial de la Federación la resolución presidencial que dota de tierras, bosques y aguas a un núcleo de población, según se desprende del Artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente. Se desprende pues que, el ejido se le puede considerar como "...la tierra dada a un núcleo de población agrícola que tenga por lo menos seis meses de fundado, para que lo explote directamente con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio, inalienable, inembargable, intransmisible e indivisible, además el titular del ejido siempre es un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos seis meses de fundado nunca un individuo o particular",<sup>(9)</sup> o bien como la "...extensión total de la tierra con la que es dotado un núcleo de población".<sup>(10)</sup>

---

(9) ANGEL CASO. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1950. Págs. 221 y 222.

(10) LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. Pág. 297.

Pues bien, en atención a los principios de función social e interés público que consagró en su obra el Constituyente de Querétaro, la propiedad ejidal se encuentra sujeta a las siguientes modalidades: - es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible y por tanto, no podrán en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse, - transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, - los derechos que sobre los bienes agrarios adquirieran los núcleos de población. Así lo dispone el Artículo 52 de la citada ley de la Reforma Agraria, precepto que, en otras palabras, establece la incomerciabilidad de los bienes agrarios. Y para complementar esta disposición, el Artículo 53 de la propia ley, declara 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 de- rechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispues- to por esta ley".

Debemos destacar asimismo, que en el derecho de propiedad- ejidal el objeto está constituido por las tierras, bosques y aguas, que,

con sus respectivas limitaciones y modalidades, le son concedidas al grupo de campesinos beneficiados por la resolución presidencial. Sobre estos bienes, solamente el grupo beneficiado, como grupo, ejerce el derecho de propiedad ejidal, toda vez que sus integrantes, individualmente considerados, únicamente adquieren un derecho de posesión individual o un derecho proporcional para explotarlos y aprovecharlos, según sea el caso. Tal se desprende del párrafo segundo del Artículo 52, antes citado.

Se infiere pues, que la propiedad ejidal es un derecho real sui generis, producto de todo un fenómeno histórico socioeconómico, injusto y esclavizante, como lo fué el latifundismo, que pretende superarse mediante una mejor distribución de la tierra, el aseguramiento de su tenencia para el titular y de su producto en favor de quien la trabaja.

Agregaremos además que, los dos primeros objetivos señalados, se logran con las modalidades impuestas a esta forma social su transmisión, se evita la concentración de la tierra en unas cuantas manos y asegura al mismo tiempo su tenencia para el sujeto del derecho o titular, que lo es un grupo de campesinos, mexicanos por nacimiento,

sean hombres o mujeres mayores de dieciseis años, o de cualquier edad, si tienen familia a su cargo y que trabajen personalmente la tierra, como ocupación habitual.

Se alcanza otro objetivo más concediéndose a cada miembro del grupo propietario la posesión directa e individual de una parte determinada de los bienes ejidales o, en su caso, otorgándoles una parte proporcional del producto de su aprovechamiento y explotación que se realiza con las limitaciones que impone la ley, en atención a las necesidades de una equilibrada distribución de la riqueza y la conservación racional de sus recursos. Algunas de las limitaciones fijadas por la propia ley agraria, se refieren a la unidad mínima y máxima de la unidad de dotación, el uso y aprovechamiento de las aguas, pasto y montes sancionadas por los Artículos 56 al 59, 138, 220 y 222 de la Ley.

Por todo lo expuesto, podemos afirmar que la propiedad ejidal es el derecho que tiene un grupo determinado de campesinos de usar, disfrutar y disponer, con las limitaciones y modalidades que le impone la ley, de los bienes que le concede una resolución presidencial debidamente publicada.



#### 4.3. LOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

Entre el ejido y el nuevo centro de población ejidal las únicas diferencias existentes apuntan hacia la particular situación de hecho de los sujetos titulares de la acción correspondiente y al procedimiento en que éstas se substancian. En efecto, por una parte, mientras que el ejido tiene su origen en un núcleo de población campesina-existente, con no menos de seis meses de anterioridad de la fecha de la solicitud respectiva que carece de tierras, bosques y aguas, o no tiene en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, el nuevo centro de población ejidal nace por virtud de un grupo capacitado de campesinos, cuyas necesidades de tierras, bosques y aguas no pueden ser satisfechas por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos (Artículo 244 de la Ley Federal de la Reforma Agraria) que además consiste en trasladarse a radicar en el lugar en que dichos bienes se encuentren disponibles. Por otra parte, mientras el procedimiento de dotación de ejidos es bi- instancial, el de creación de un nuevo centro de población ejidal es unistancial, habida cuenta de que cada uno de estos revista características propias e inherentes a la particular situación de los sujetos que en él intervienen.

Se ha de agregar que es la resolución presidencial, que crea el nuevo centro de población ejidal, la que extingue toda posible diferencia con el ejido, según se infiere del Artículo 334 de la ley - de la materia que, además establece que "las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las - reglas establecidas para las de dotación de ejidos en cuanto a su contenido, publicación y ejecución y surtirán, respecto de las propiedades - des, los mismos efectos que éstas". La idea sustentada por este artículo, se define con mayor claridad en el Artículo 60 de la propia ley, al establecer que "los bienes pertenecientes a los nuevos centros de - población agraria, quedarán sujetos al régimen establecido por esta - ley para los bienes ejidales", es decir, que el derecho que un nuevo - centro de población ejidal adquiere sobre los bienes que le concede la resolución presidencial que los crea, es un derecho de propiedad eji - dal.

Al respecto, expresan los tratadistas Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, lo siguiente: "...Por lo que hace a las caracterís - ticas de la propiedad de los bienes ejidales que se conceden a los nú - cleos de población por resoluciones del encargo del poder ejecutivo fe -

deral, debe estarse a lo señalado por el párrafo tercero (del Artículo 27 Constitucional), que alude a que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación 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. En tal virtud, se dictarán las medidas... para el fraccionamiento de los latifundios, etc.,".(11)

Los citados autores señalan que el núcleo de población ejidal viene a ser la "...agrupación a la que se le han concedido tierras, bosques y aguas por restitución o dotación".(12) y en este sentido, es el Poder Ejecutivo, por resolución presidencial, el que puede decretar dotaciones o restituciones de tierras y aguas a favor de los pueblos, no obstante que haya oposición de terceros interesados y que la dotación o restitución por dicha resolución provenga de una controversia de derechos.

---

(11) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALCERRECA.  
Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Pág. 697.

(12) ANTONIO LUNA ARROYO Y LUIS G. ALCERRECA.  
Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. Págs. 568 y 569.

#### 4.4. EL REGIMEN DE PROPIEDAD COMUNAL

Nos corresponde a continuación, el analizar otra de las formas de tenencia de la tierra, derivada de la propiedad original que sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde a la nación; lo es, la de los pueblos que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, que se encuentra consagrado en la Fracción VII del Artículo 27 Constitucional.

Observaremos pues que esta forma de propiedad se remonta a la época de la Colonia y tiene su origen, fundamentalmente, en los poblados fundados con el "propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fé católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, y a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales". A dichos poblados en un principio se les conoció como reducciones, y a las tierras que se les concedió para el sostén de sus habitantes, con el transcurso del tiempo se les llamó de común repartimiento, sujetas a régimen comunal, pero con disfrute individual.<sup>(13)</sup> No obstante, debido a la rapaz labor que los conquistadores llevaron a cabo en la Nueva Espa-

---

(13) ANTONIO DE IBARROLA. Derecho Agrario. El campo, base de la Patria. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981. - Pág. 764

ña, se hizo necesario proteger a los poblados indígenas, a fin de garantizarles el pleno goce y disfrute de los bienes que se les reconocieron o concedieron. Este propósito fue asumido de manera tan estoica como inútil, por el legislador de las indias, dechado de humanismo, como lo han apreciado los tratadistas.

En este orden de ideas, bajo el lema de "acátense pero no se cumpla", los conquistadores despojaron de sus mejores tierras a los poblados aborígenes durante los tres siglos que duró la dominación española. Consumada la Independencia, la primera medida que se tomó, entre 1821 y 1856, para resolver los problemas del campo, fue la colonización de los terrenos baldíos; en este período, el clero adquirió enormes propiedades, de tal manera que en 1856, se constituía como el terrateniente más poderoso del país. Ante esta situación, el gobierno emanado de la Revolución de Ayutla, cuyo Plan (10. de marzo de 1854), por cierto, ningún pronunciamiento de carácter agrario contenía, expidió el 25 de junio de 1856, la Ley de Desamortización de Bienes, cuyo Artículo 25, privó a las corporaciones civiles y eclesiásticas de la capacidad para adquirir en propiedad o administración, por sí, bienes raíces.

Asimismo, destacaremos que, si bien el Artículo 80. de -  
la Ley que venimos comentando, excluyó de la misma a los ejidos (en el  
sentido que en ese tiempo se le daba a estos), muy pronto, al entrar -  
en vigor la Constitución del año de 1857, también quedaron expuestos a  
la corriente desamortizadora. Al respecto, el autor Antonio de Ibarro  
la, señala lo siguiente: "...Conforme al Artículo 27 Constitucional —  
(1857), los pueblos dejaron de ser propietarios de sus ejidos. De -  
hecho los terrenos que los componían quedaron sin dueño, y basándose -  
en ello, numerosas personas hicieron denuncias de terrenos ejidales co  
mo baldíos. El gobierno tuvo que reaccionar y dispuso en varias circun  
stancias que, una vez medido el fondo legal conforme a las antiguas medi  
das, los terrenos excedentes separados que fueren las parcelas neces  
arias para panteones y otros usos públicos, se repartieron entre los pa  
dres de familia. Los ejidos, tan benéficos para la población exceden  
te de los pueblos y en los que se hallaban un modo de subsistencia du  
rante época de escasés de trabajo, desaparecieron".<sup>(14)</sup> Y al hacer re  
ferencia a Lucio Mendieta y Núñez, el autor citado nos dice: "...El -  
maestro considera con todo juicio, además, que el Artículo 27 Constitu

---

(14) ANTONIO DE IBARROLA.  
Obra citada. Pág. 120.

cional de 1857, causó la extinción de las comunidades indígenas, las que quedaron privadas de personalidad jurídica y privados por ende los pueblos de indios de todo medio para defender en lo sucesivo, sus derechos-territoriales, originándose así, una nueva causa del problema agrario en México que favoreció el despojo en forma definitiva". (15) En efecto, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer, la propiedad comunal se convirtió en propiedad particular y pronto fué absorbida por los grandes terratenientes, propiciando el surgimiento del latifundismo porfirista.

Durante todo el régimen porfirista, este sistemático ataque que padecido por las comunidades indígenas, fué bandera de lucha del movimiento armado de 1910, sustentado por el artículo 3o., del Plan de San Luis del 5 de octubre de ese mismo año; un año después, el 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata, proclamó el Plan de Ayala, demandando básicamente la restitución de ejidos. Y fuera del campo de batalla, en el Recinto del Poder Legislativo, Don Luis Cabrera, se constituyó en portavoz de la clase campesina, al pronunciar el 3 de diciembre del año de —

---

(15) ANTONIO DE IBARROLA.  
Obra citada. Pág. 120.

1912, un memorable discurso en el que sostuvo la necesidad de dotar y - restituir tierras a los campesinos; este discurso es considerado el antecedente de la Ley del 6 de enero de 1915, cuyo principal proyectista fue precisamente el poblano Luis Cabrera, Ley que a su vez es antecedente - del Artículo 27 de la Constitución Política del año de 1917.

Así pues, producto del complejo problema histórico, brevemente reseñado, el Artículo 27 Constitucional no se detiene en reconocer la propiedad comunal, sino que además, sienta las bases para devolver a los núcleos de población indígena, las tierras, bosques y aguas de que - habían sido despojados; y más aún, para evitar que este fenómeno pudiera repetirse, propició se les impusieran las mismas modalidades, limitaciones y excepciones establecidas para la propiedad ejidal (LFRA).

Esto último, considerado a primera vista, nos invita a reflexionar sobre la enunciación de una propiedad ejidal y otra comunal - que se hace, y si además tomamos en cuenta que la Ley Federal de Reforma Agraria establece para las comunidades los mismos órganos de decisión, - representación, administración y vigilancia (Artículo 46), y en general, las asimila el régimen jurídico ejidal, resulta inexplicable lo precep -



tuado por los Artículos 61 y 62 de la Ley citada, que prevén la posibilidad de que los núcleos de población comunal adopten el régimen ejidal. - Es decir, qué necesidad existe de que las comunidades adopten el régimen ejidal, si la Ley les impone este régimen. Haremos un breve comentario al respecto.

Encontraremos la respuesta al señalamiento anterior, al notar que la asimilación de los núcleos de población comunal al régimen — ejidal, no es total; un precepto (Artículo 267, de la propia Ley Agraria), establece la diferencia al ordenar que "sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y disfrutan de los bienes de uso común". Es decir, únicamente los integrantes del grupo titular del derecho de propiedad comunal pueden percibir sus beneficios.

Luego pues, esta nota distintiva entre la propiedad ejidal y comunal adquiere especial importancia en materia de zonas urbanas y su trascendencia, como se ha observado en el desarrollo de nuestro estudio. — Pero, definitivamente, se ha de comprender que, como lo señalan los autores Luna Arroyo y Alcerreca, el régimen comunal es el "...Estatuto a que están sujetos los bienes pertenecientes a los núcleos de población que de

hecho o por derecho guardan estado comunal".<sup>(16)</sup> Y como apunta acertadamente el maestro Raúl Lemus García: "...La expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, constituyó un acontecimiento de señaladas dimensiones históricas, ya que es predecible que operará resultados altamente positivos en el futuro inmediato, permitiendo superar con toda eficiencia y a corto plazo, los actuales problemas de desarrollo económico y seguridad en la tenencia de la tierra que se presentan en forma aguda en el sector rural de nuestro país".<sup>(17)</sup>

Apoyándome en las consideraciones vertidas, propongo el concepto en torno a la propiedad comunal, expresando que es el derecho que tiene un núcleo de población que guarda el estado comunal, de usar, disfrutar y disponer, con las limitaciones, modalidades y excepciones que le impone la Ley, de los bienes que le son restituidos, reconocidos y titulados por una resolución presidencial, debidamente publicada.

---

(16) ANTONIO LLUNA ARROYO Y LUIS G. ALCERRECA.  
Obra citada. Pág. 714.

(17) RAUL LEMUS GARCIA. Obra citada. Página 307.

#### 4.5. NATURALEZA JURIDICA DE LA ZONA DE URBANIZACION EJIDAL

Al parecer, la primera referencia al actual concepto de zona urbana de los núcleos agrarios, la encontramos en la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 25 de agosto de 1927, que declaró al lote urbano, patrimonio familiar. La idea cobró mayor énfasis en el Código Agrario del año de 1934, que derogó la Ley anterior y en cuyo Artículo 133, Fracción I, ordenó que al ejecutarse las resoluciones presidenciales, del proyecto de Fraccionamiento y adjudicación, deberá separarse, de acuerdo con las necesidades del poblado la zona de urbanización.

No obstante, el carácter embrionario del concepto, en ese tiempo, se puso de manifiesto en la expedición del Código Agrario del año de 1940, al referirse de manera indistinta al Fondo Legal y a la Zona de Urbanización, como si se tratara de la misma institución jurídica. En efecto, la exposición de Motivos del Código que comentamos, estableció que "las dotaciones de tierras incluirán en lo sucesivo, las superficies necesarias, no sólo para la parcela escolar, sino para el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos agrarios... La exigencia de superficies para fundos legales, se explica por la carencia

de ellos en un sin número de poblados en posesión de ejidos".

De tal manera que, en su Artículo 85, Fracción II, quedó asentado que las dotaciones de ejidos comprenderían, además de las tierras de cultivo a que se referían los artículos precedentes, las necesarias para el Fondo Legal. Por otra parte, en su Artículo 132, ordenó que en el proyecto de fraccionamiento de tierras ejidales, se separaran conforme a las necesidades del poblado, la zona o zonas de urbanización. Pero en donde se encuentra plenamente expuesta la equiparación que el legislador del Código de 1940 hizo de la zona urbana con el Fondo Legal, es en su Capítulo Séptimo, Sección Cuarta, del Libro Segundo, que bajo el rubro "Fundos Legales de los Núcleos de Población", en los Artículos 143 y 144, hace una reglamentación del Fondo Legal, en forma por demás similar a la legislación vigente en materia de Zonas Urbanas.

Así, el camino de la diferenciación es retomado por el Libro III, Título Primero, Capítulo Cuarto, del Código Agrario del año de 1943, y culmina, felizmente, con la distinción expresa que la Ley Federal de la Reforma Agraria del año de 1971, hace en su Artículo 90,

entre el "Fundo Legal constituido conforme a las leyes de la materia" y la "Zona de Urbanización concedida por resolución agraria".

Toda vez que el Capítulo III, Título y Libro Segundo de la Ley Federal de la Reforma Agraria del año de 1971, se refiere exclusivamente a las zonas de urbanización de los ejidos, y que además, el Reglamento vigente en la materia (de fecha 10 de marzo de 1964, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 25 del propio mes y año), se denomina precisamente "Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos", se podría concluir fácilmente que su contenido sólo es aplicable a los núcleos de población ejidal; sin embargo, existen diversas disposiciones en la propia Ley Agraria que nos permite sostener que dicho contenido también tiene aplicabilidad tratándose de comunidades agrarias, sin descartar, por supuesto, a los nuevos centros de población ejidal. Y para fundar esta aseveración, es necesario conocer la naturaleza jurídica de los dos tipos de propiedad social agraria mencionados, es decir, el ejidal y el de bienes comunales, así como el de las zonas de urbanización, partiendo del concepto común del derecho de propiedad.

Una vez hechas las reflexiones precedentes, procederemos a estudiar algunos aspectos que se presentan en relación al régimen de propiedad ejidal y comunal, así como la naturaleza jurídica de la zona de urbanización ejidal, la cual viene a constituir la parte medular del presente apartado. Es conveniente advertir que, en otra parte de nuestro trabajo, analizamos lo referente a la constitución de las zonas de urbanización de los núcleos agrarios y su procedimiento.

#### 4.6. FORMULAS ORIENTADAS HACIA LA SOLUCION DEL PROBLEMA AGRARIO EN

##### MEXICO.

Consideramos que el contenido del Artículo 27 Constitucional tiene nuevas orientaciones, toda vez que proyecta su fecunda idea - hacia la problemática a resolver del agro mexicano. Así es en efecto; - de las disposiciones de carácter general incorporadas en el precepto, - se desprenden las bases legales a través de las que se trata de resolver el problema agrario. Podemos expresar que el problema agrario en - la forma en que fué inicialmente concebido, puede concebirse en dos partes principales: la una, que queda bajo la responsabilidad del Gobierno Federal; y la segunda, que corresponde a los Estados.

A continuación vamos a intentar el estudio de algunas proyecciones de las ideas contenidas en el Artículo 27 Constitucional, en - lo referente a los ordenamientos de carácter secundario, que regulan la tenencia y aprovechamiento de la tierra.

No obstante que la dotación de tierras a los pueblos representan al núcleo fundamental del problema agrario en México, no es me

nos cierto que marginalmente a aquélla cuestión, se han dado dentro de la problemática general variadas formas que han precisado de varios ordenamientos, con los que, concluyendo en el Artículo 27 Constitucional, harán posible en plenitud la realización de la reforma agraria mexicana. Es así que, aunadas las disposiciones contenidas en estos ordenamientos a las disposiciones del multicitado Artículo 27 de la Constitución de 1917 y las de la Ley Agraria, podemos afirmar que el país ya cuenta con un sistema legislativo adecuado, sin que esto presuponga la idea de no ser necesaria la creación de nuevas formas jurídicas tendientes a una realización plena de la política agraria.

Pues bien, deberé advertir, en principio, que a diferencia de lo que hacen la Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento de Zonas Urbanas, cuando hablo de zonas de urbanización, no me circuncribo a los núcleos de población ejidal, sino que utilizo la expresión "núcleos agrarios", para con ello comprender también a los núcleos de población que guardan el estado comunal.

La reflexión anterior obedece a que de diversas disposiciones de la Ley, se desprende que la institución de la zona de urbani



zación no es privativa de los ejidos, sino que igualmente es propia de las comunidades agrarias. Así por ejemplo, el Artículo 80., Fracción III, establece que una de las resoluciones definitivas que puede emitir el Presidente de la República, es aquella que ponga fin a un expediente de "Establecimientos de Zonas Urbanas Ejidales y Comunales"; el Artículo 365, Fracción III, ordena que la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de los 120 días posteriores a la ejecución de una resolución presidencial, que reconozca la propiedad de las comunidades, - realizará los estudios y trabajos para la regularización de fondos legales y zonas de urbanización; y el 375, Fracción III, dice que la resolución definitiva que dicte el Presidente en materia de conflicto - entre núcleos de población comunal, determinará los fondos legales y las zonas de urbanización.

Así justificada, con base en una interpretación textual de los preceptos invocados, la expresión que adopto para las zonas de urbanización, procedo a estudiar su naturaleza jurídica, para saber - si es jurídicamente válido aplicar a las comunidades la institución - que se analiza.

Conforme a este orden de ideas, encontramos que el Arti

culo 10. del Reglamento de las Zonas de Urbanización, establece que la resolución presidencial que segrega una parte del ejido para destinarlo a ser el asiento de la población ejidal, cambia su régimen jurídico. -- Al declararlo así, el Reglamento no hace mas que exponer de manera expresa lo que de un modo deductivo se infiere del especial tratamiento que este parte de los bienes ejidales recibe de la legislación agraria; quiza por ello, la Ley Federal de Reforma Agraria vigente, en el Capítulo III, del Título y Libro Segundo, que estos bienes se refiere, no repite dicha declaración.

como se ha afirmado con anterioridad, los derechos que sobre los bienes agrarios adquirieran los núcleos de población ejidal o comunal, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Estas llamadas modalidades de los derechos agrarios, excluyen -- del comercio a los bienes sobre los que recae, como es del conocimiento general. La anterior regla general es objeto de dos casos de excepción previstos por el Artículo 54 de la Ley Agraria; uno de ellos, es el relativo a las permutas parciales o totales que de sus bienes autoriza el Artículo 63 de la propia Ley, a ejidos y comunidades entre sí, lo cual implica una transmisión posible de derechos. En otro caso de excepción,

es el relativo a la parte del ejido, que por resolución presidencial se destina al asiento de la población ejidal o comunal, en la que ejidatarios, comuneros y aún los simples avacuinados, tienen la posibilidad de adquirir en forma gratuita los primeros y onerosa los últimos, por el transcurso de cierto tiempo y mediante los requisitos de Ley, la propiedad, o bien, el usufructo por arrendamiento, de un solar urbano, todo lo cual implica la abolición del carácter intransferible de los bienes agrarios, sin que por ello, y por algún tiempo más, dejen de ser intransferibles.

Por lo que se refiere a la transmisión de la propiedad de los solares no se consuma en un solo acto, sino que para ello se requiere el transcurso, de cierto tiempo y el cumplimiento de ciertas condiciones, mientras transcurre aquél y se cumplen éstas, la zona urbana se encuentra ubicada en un estado de transición del régimen de propiedad netamente agrario, sea ejidal o comunal, al privado, sin que en ningún momento, hasta que se publica la resolución presidencial que ordena la expedición de títulos de propiedad del núcleo agrario; significa simplemente, que a partir de la segregación, deja de ser intransferible y adquiere la susceptibilidad de transmitirse en propiedad o usufructo, a

diferencia de lo que ocurre con el resto de los bienes agrarios.

En esta forma se explica que antes de la expedición de los títulos de propiedad correspondientes, sean "nulos de pleno derecho todos los contratos de compraventa, arrendamiento, comodato y, en general, todos los actos jurídicos que haya tenido por objeto ceder o transmitir todos o parte de los derechos sobre los solares urbanos" (Artículo 11 del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos). Nótese que el Artículo 11 ya no habla de inexistencia, como lo hace respecto al resto de los bienes agrarios el Artículo 53 de la Ley de la materia; anora establece la nulidad absoluta de pleno derecho. Esto obedece a que no estando ya fuera del comercio los solares urbanos, el acto jurídico que pretenda su transmisión ya no tendrá un objeto directo jurídicamente imposible, y en consecuencia, podrá existir. Pero existiendo será nulo de pleno derecho, por tener un objeto indirecto ilícito, - es decir, que contraviene una disposición prohibitiva y de interés público.

Es acorde lo anterior a lo dispuesto por los Artículos 80. y 2225, entre otros, del Código Civil Federal, que a la letra dicen res

pectivamente: "los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o del interés público, serán nulos, excepto en los casos en que - la Ley ordene lo contrario", y "la ilicitud en el objeto, en el fin o - en la condición del acto, produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la Ley". Y por lo tanto, el Artículo 98 de la Ley -- Agraria establece que los solares que se declaren vacantes por "abando no durante un año consecutivo, tratándose de avicinados y de dos si se trata de ejidatarios, dentro del plazo fijado para la adquisición del - dominio", quedan a disposición de la asamblea general, la que los "adjudicará preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 72 de esta Ley", o bien los vendo o dé en arrendamiento.

En tal sentido, tenemos que, del mismo modo que la publicación de la resolución presidencial dotaría crea la propiedad ejidal y en su caso la comunal (Artículo 51 de la Ley de Reforma Agraria), la publicación de la que ordena la expedición de títulos de propiedad a so - lar urbano, la extingue respecto de aquellos solares cuyos poseedores - han cumplido con las condiciones que la Ley establece, en tanto que -- aquellos otros que quedan vacantes después de ejecutada dicha resolución -

ción, continúan formando parte del patrimonio del núcleo agrario, pero no como propiedad agraria, sea ejidal o comunal, sino bajo ese régimen jurídico agrario especial que los hace susceptibles de transmitirse en propiedad privada o usufructo, gratuita u onerosamente. Así interpretarse el Artículo 99 de la Ley de la materia, cuando establece que el solar que se declare vacante "volverá a la propiedad del núcleo de población correspondiente".

Por otra parte, con relación a las calles y solares destinados a servicios públicos, el Artículo 13 del Reglamento que venimos comentando, establece que "cuando la población ejidal se encuentre 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".

Todo lo que ha quedado referido tiene vigencia respecto a las comunidades agrarias, en cuanto no choquen con aquella especial característica que le otorga a la propiedad comunal el Artículo 257 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de que sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento —

que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Y precisamente, un aspecto de la legislación vigente en materia de zonas urbanas que pugna con esta característica, es la que establece la posibilidad de que aún los simples avicinados obtengan un solar urbano.

Ahora bien, la solución que encuentro para esta aparente-antinomia de la Ley, radica precisamente en el cambio de régimen jurídico que se opera respecto de aquella parte de las tierras comunales que por resolución presidencial se segrega, para destinarla a ser el asiento de su población, por virtud de la cual deja de ser objeto de la propiedad comunal y se convierte en una propiedad agraria especial, comerciable pero inalienable, hasta en tanto no ingresa de manera definitiva al régimen de propiedad particular.

Por último, consideramos que otra de las fórmulas a seguir sería la de intentar definir a la zona de urbanización de los núcleos agrarios, con base en las características propias de su especial naturaleza jurídica, y así sostengo que la zona de urbanización de los núcleos agrarios es aquella parte de los terrenos de un ejido o comunidad que por una resolución presidencial de dotación de tierras o por una --

posterior emitida exprefeso, se destina para ser el asiento de su población y por cuya sola publicación queda excluida del régimen de propiedad típicamente agraria, para ingresar a un régimen de propiedad agraria especial, que lo otorga la susceptibilidad de trascender al patrimonio ejidal o comunal, e ingresar al ámbito del derecho común.



LA ZONA DE URBANIZACION. PROCEDIMIENTO.

De acuerdo con la legislación vigente, existen dos medios para que una zona de urbanización trascienda el ámbito de acción del derecho agrario y entre por completo al régimen del derecho común. El primero de ellos está reglamentado por los Artículos del 90 al 100 de la Ley Federal de Reforma Agraria del año de 1971, y por el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos de fecha 10 de marzo de 1954, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 25 del propio mes y año, aún en vigor, por virtud del Artículo 2o. transitorio de la Ley citada, ordenamientos que identificaré como "la Ley" y "el Reglamento", más adelante. Y el segundo de los medios a que me he referido, es la expropiación, de la cual no haremos referencia, por ser motivo de otro análisis especial, y resultaría demasiado prolífico su estudio, dada la brevedad de nuestro trabajo.

Una vez hecha esta observación, procedo a analizar el primero de los actos jurídicos clasificados como necesarios en la constitución de la zona de urbanización de los núcleos agrarios. Veamos pues, a continuación.

LA DOTACION Y LA SEGREGACION. La zona de urbanización de

un ejido, puede constituirse a través de dos procedimientos agrarios diferentes, a saber: por dotación y por segregación.

- A) El primero, que es la regla general, se encuentra implícito en el procedimiento de dotación de tierras; así se infiere de los artículos 90 y 223, Fracción II, de la Ley, y el lo. del Reglamento, toda vez que ellos establecen como imperativo, el que toda resolución presidencial dotaria de tierras, determine la constitución de la zona de urbanización ejidal y comprenda la superficie necesaria para ella. Además el Artículo 305 de la propia Ley, no deja lugar a dudas al respecto, cuando establece en sus Fracciones IV y V, que las resoluciones presidenciales dotarias de tierras, contendrán: Fracción IV — "...la zona de urbanización..., y Fracción V "Los planos conforme a los cuales habrá de ejecutarse incluyendo los relativos a la zona de urbanización...".

- B) El segundo procedimiento, que por cierto debería operar excepcionalmente, se da cuando el poblado ejidal carece -

de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia o de zona de urbanización concedida por resolución presidencial, y se asienta en terrenos ejidales; así lo establecen los Artículos 90 y 10., de la Ley y el Reglamento, respectivamente.

Por lo que se refiere al procedimiento de dotación señalaremos que la constitución de la zona de urbanización por la vía dotatoria, no tiene previsto en la Ley un procedimiento específico, toda vez que siendo una acción que está implícita en la de dotación de tierras, se tramita conforme al procedimiento que la Ley concede a ésta. No obstante, cabe aclarar que en los Capítulos III y IV, del Título Primero, Libro Quinto de la Ley, en los que se regula el procedimiento de dotación de tierras, no existe ninguna disposición que le permita a dicho procedimiento culminar con una resolución presidencial que reúna los requisitos exigidos por los Artículos 90, 223, Fracción II, y 305, Fracciones IV y V, que venimos comentando, y que en su ejecución haga factible dar cumplimiento al diverso 307, en cuanto establece que la ejecución de la resolución presidencial que conceda tierras por restitución, dotación ampliación o creación de un nuevo centro de población, comprenderá la determinación y localización de-

las zonas de urbanización; es decir, la Ley omite establecer los presu  
puestos necesarios para hacer viable la constitución de la zona de urba  
nización por la vía de dotación.

El Artículo 286 de la Ley, que fija los lineamientos a -  
seguir en la elaboración de los trabajos técnicos e informativos de la  
Comisión Agraria Mixta debe efectuar dentro de los 120 días siguientes  
a la publicación de la solicitud de dotación de tierras, en su Frac -  
ción II, establece que dichos trabajos comprenderán el levantamiento -  
de un plano del radio de afectación que contenga los datos indispensa-  
bles para conocer, entre otras cosas, la zona ocupada por el caserío,-  
o la ubicación del núcleo principal de éste. Por otra parte, su Frac-  
ción III, exige la elaboración de un informe por escrito que complemen  
te el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo -  
peticionario. Tales disposiciones, en la práctica, se han revelado in  
suficientes para cumplir con el imperativo legal de constituir la zona  
de urbanización por la vía dotatoria.

Por último, cabe recordar que la Fracción VI, del Artícu  
lo 40. del Reglamento, dispone que "cuando sea posible, en una sola re

solución se decretará la constitución de la zona de urbanización y la adjudicación de los solares que en ella se formen". Pues bien, fieles al principio general de derecho, que establece que donde la Ley no distingue, el intérprete no debe distinguir, cabe afirmar que esta disposición es válida tanto para la resolución presidencial que constituye dicha zona por la vía de dotación de tierras, como por la de segregación, y en tal virtud, procede adicionar el Artículo 299 de la Ley, para que ordene que en el acto de ejecución del mandamiento del Gobernador, relativo a la dotación de tierras, de estar en el caso, se deslinden los terrenos destinados a la constitución de la zona de urbanización, levantándose el plano correspondiente —lo que a la postre haría posible dar cumplimiento a lo que ordena la Fracción V, del Artículo 305 de la Ley—, se proyecte el trazo del poblado, reservando los sitios para plazas, parques deportivos, edificios públicos, etc., lotificando el resto del terreno disponible para construir solares.

Por otra parte, considero que la insuficiencia de la parte adjetiva de la Ley, respecto a los puntos tratados, es la causa principal de que la constitución de las zonas urbanas por la vía dotatoria, —que por disposición imperativa de la misma Ley debería operar como regla

general, de hecho opere como excepción; y por el contrario, que la gr  
gatoria que se establece como excepción, funcione como regla general.

Sin embargo, cabe hacer resaltar que existe inmersa en —  
los Artículos 90 y 91 de la Ley una causa justificativa de la no consti  
tución de la zona de urbanización por la vía de dotación, lo cual, por  
otra parte, es acorde al espíritu teleológico del Artículo 223 de la —  
misma Ley. En efecto, el artículo 91, exige que se justifique la nec  
sidad efectiva de constituir dicha zona, para satisfacer necesidades —  
propias de los campesinos. Y en este orden de ideas, si interpretamos  
este Artículo 91 con el 90 de la propia Ley, podemos concluir que si un  
poblado ya cuenta con fundo legal constituido conforme a las leyes de -  
la materia, asentado en terrenos que habrán de concedérseles por dot  
ación, y este además satisface las necesidades del grupo, en este caso -  
la resolución presidencial correspondiente no tendrá que determinar la-  
constitución de la zona de urbanización.

Consideramos que el razonamiento precedente es conforme -  
al espíritu del Artículo 223, por cuanto dicho precepto consagra el ca  
rácter integral de las resoluciones presidenciales dotatorias de ti  
gerras, consistente en conceder a los solicitantes no únicamente terrenos

de agricultura sino todos los elementos materiales necesarios para su subsistencia, de tal manera que solo se abstendrá de dar aquello, con lo que ya cuenta en forma suficiente.

En cuanto al procedimiento de segregación, podemos decir que, si bien es cierto que la vía dotatoria, por disposición de la Ley, es el medio por excelencia para la constitución de las zonas de urbanización, dado que la entrega de la tierra a los campesinos es un proceso casi terminado, su importancia ha pasado a ocupar un segundo plano. Hoy en día, surge dado el ámbito de la excepción, la segregación, como vehículo preferente para tal fin; de ahí la importante necesidad de contribuir en su esclarecimiento como procedimiento agrario y como acción, -- así como de su correcta reglamentación, toda vez que la legislación vigente no la contempla en forma integral.

Consecuentemente, son algunas disposiciones aisladas de la Ley y del Reglamento, aunadas a algunas de las facultades que la propia Ley y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 25 de noviembre de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre del mismo año, confieren a los delegados --

agrarios, a las direcciones generales de procedimientos agrarios y de tenencia de la tierra, al Cuerpo Consultivo Agrario, al Registro Agrario Nacional, al Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria y al propio Presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad en materia agraria, las que le han permitido a dicha Secretaría configurar un procedimiento de segregación de terrenos ejidales para la constitución de la zona de urbanización. En efecto, la Secretaría de la Reforma Agraria, elaboró un manual fechado el 15 de marzo del año de 1979, con apego al cual se tramitan todos los expedientes relativos a zonas de urbanización, excepción hecha, por razones obvias, de las constituidas por la vía de dotación.

En función de este documento que sigue vigente hasta la fecha, con la salvedad de que, habiéndose reestructurado la organización interna de la Secretaría, por virtud de su Reglamento Interior, las alusiones que el Manual hace a las Direcciones Generales de Derechos Agrarios y de Tierras y Aguas, se entienden hechas a las de Tenencia de la Tierra y Procedimientos Agrarios respectivamente. Y una de las características sobresalientes del procedimiento típicamente administrativo, descrito por el Manual, radica en la ausencia absoluta de términos, lo que en la práctica ha reducido en la prolongación indefinida de los trá



mites correspondientes.

Por otra parte, aún cuando los Artículos 92 de la Ley y 4o. del Reglamento, que se refieren al deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización, presuponen la existencia de una resolución presidencial que la constituya, por economía procesal, cuando la resolución presidencial que dotó de tierras a un núcleo de población no determinó la constitución de la zona urbana, ni el poblado cuenta con fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia, tanto la acción de segregación como la de deslinde y fraccionamiento de dicha zona, pueden y deben tramitarse simultáneamente, en el mismo procedimiento. Así se infiere de la Fracción VI del Artículo 4o. del Reglamento, que dice: "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". En consecuencia, siguiendo la acertada tónica de economía procesal impuesta por el precepto citado, debe seguirse el procedimiento de deslinde, fraccionamiento y adjudicación de la zona de urbanización.

## CONCLUSIONES

-----

I. Las Zonas de Urbanización de los Núcleos Agrarios y sus antecedentes, se remontan a la época de la conquista de los españoles, por lo que lógicamente surge como consecuencia de la fundación de los primeros pueblos conquistados, así como también de aquellos otros en los que se reagruparon a los indígenas que se encontraban dispersos por los efectos de la guerra de conquista.

II. Asimismo se considera que, el casco de dichos poblados, es decir, la concentración más densa de casas, alrededor de un determinado punto, que preferentemente lo eran las Iglesias y se les dió el nombre de Fundo Legal, para distinguirlo de otras tierras que a otros poblados les eran otorgadas.

III. Las limitaciones específicas impuestas sobre la propiedad privada incluyen entre otras el derecho de los estados de limitar el área que un individuo puede poseer y exigir la venta de las demasías en condiciones específicas de avalúo y forma de pago; el Artículo 27 Constitucional establece un "patrimonio familiar" que será señalado por

cada estado y que por Ley no estará sujeto a ningún gravámen ni podrá ejercitarse en contra del titular, acciones que tiendan a privarlo o desposeerlo del mismo, ello, en función del deseo del legislador de conservar intactable lo que se considera representa un minimum de seguridad en la economía de la familia mexicana.

IV. El Artículo 27 Constitucional considera el problema Agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica, por lo que este artículo representa uno de los documentos políticos de mayor contenido en la historia política de México, considerándolo como la expresión netamente jurídica de un gigantesco movimiento popular, bien se le contemple como la fuente de ideas para regular las inversiones de capital extranjero o por último, como la contribución más alta a un sistema de posesión y de tenencia de la tierra.

V. La primera referencia del actual concepto de zona urbana de los núcleos agrarios la encontramos en la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927, que declaró al lote urbano patrimonio familiar.

VI. La idea cobró mayor énfasis en el Código Agrario de 1934, que derogó la Ley anterior y en su Artículo 133, Fracción I, ordenó que - al ejecutarse las Resoluciones Presidenciales, del proyecto de fraccionamiento y adjudicación, debería separarse, de acuerdo con las necesidades del pueolo, la zona de urbanización.

VII. En el Código Agrario de 1943 en sus Artículos 143 y 144 nos dice del Fundo Legal constituido conforme a las leyes de la materia y de la zona de urbanización concedida por Resolución Presidencial.

VIII. La naturaleza jurídica de las Zonas de Urbanización es regida por la vigente Ley Federal de la Reforma Agraria en sus Artículos del 90 al 100 en los que se implican derechos y obligaciones para sus titulares, las autoridades y para los terceros.

IX. El Fundo Legal es una Institución Jurídica regida por las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado, - confiriendo derechos y obligaciones para sus titulares.

EN VIRTUD DE LA URGENTE NECESIDAD DE DAR UNA PRONTA Y

EXPEDITA SOLUCION AL PROBLEMA QUE AFRONTA LA MAYORIA DE LOS NUCLEOS AGRARIOS DEL PAIS EN MATERIA DE ASEN- TAMIENTOS HUMANOS EN TERRENOS EJIDALES Y COMUNALES Y COMO COROLARIO DE LOS RAZONAMIENTOS EXPUESTOS EN EL- DESARROLLO DE NLESTRAS INVESTIGACIONES, PROONGO LAS SIGUIENTES ADICIONES Y REFORMAS AL LIBRO SEGUNDO, TI TULO SEGUNDO, CAPITULO III, DE LA LEY FEDERAL DE LA- REFORMA AGRARIA.

PRIMERA. Se propone la reforma a diversos artículos del Capítulo que reglamenta las Zonas de Urbanización de la Ley Federal de la Reforma Agraria a fin de derogar la obligación de poseer y habitar durante más de cuatro años el solar urbano para poder adquirir su propiedad y en lugar de cuatro años se reduzca a dos con el objeto de garantizar en el menor tiempo la propiedad de lo que se considera el patrimonio familiar.

SEGUNDA. Se propone que se expida un nuevo Reglamento que - habría de denominarse REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS NUCLEOS AGRARIOS, que venga a derogar el obsoleto Reglamento de las Zonas Urbanas de los Ejidos, del 10 de marzo de 1954, que además de contemplar los aspectos señalados para el procedimiento de deslinde y fraccionamiento de la Zona Urbana y adjudicación de solares, distinga plenamente las diversas facetas que integran el citado procedimiento.

TERCERA. Que se elimine lo relativo a las cinco inspecciones - que ordena el Reglamento vigente, y en su lugar, regule UNA INVESTIGACION GENERAL de posesión y goce de solares, que debiera efectuarse dentro de - los primeros treinta días posteriores a la fecha en que se cumpla un año de haberse ejecutado la Resolución Presidencial que los adjudique, sin -

perjuicio de que en dicha investigación se compruebe el estado que guarden las Zonas Urbanas.

CUARTA. Conviene la recomendación de que se precise el concepto de abandono de solar como causal de privación de derechos, no en atención a un lapso de tiempo determinado, sino en función de la obligación de construir casa en el y habitarla de modo normal, es decir, diariamente, como hogar familiar, a partir del momento en que fenezca el termino concedido para construir.

QUINTA. El solar, que como patrimonio familiar tiene derecho a recibir gratuitamente todo ejidatario, que se regula en el Artículo 93 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, éste debe disminuirse de 2,500 metros cuadrados a 1,000 metros cuadrados, cuando éste se localice dentro de una Zona Urbana ubicada en las inmediaciones de grandes centros de población o ciudades y por el contrario se propone que se aumente la extensión de dicho solar hasta 4,000 metros cuadrados cuando se localice en Zonas Urbanas poco pobladas y en las cuales se pueda producir lo que en la región en que se localice se siembre, con el objeto de impulsar de este modo la producción de semillas, granos, plantas, hortalizas, -

que tanta falta hace a la población nacional.

SEXTA. El plazo para el pago de solares urbanos vendidos a quienes no sean ejidatarios debe reducirse de cinco a dos años en virtud de considerarse exageradamente largo el plazo que fija el Artículo 96 de la Ley que comentamos y que lo fija en cinco años.

SEPTIMA. Debe precisarse en la Ley Federal de la Reforma Agraria los términos perentorios para la expedición de los títulos de propiedad, atenuándose la sanción que impone la legislación vigente a los contratos que se celebran antes de la expedición de los referidos títulos, toda vez que tienen por objeto ceder o transmitir todos o en parte los derechos sobre los solares. Esta medida tendería a contrarrestar los efectos negativos del silencio procesal, es decir, la no expedición de títulos de propiedad, originada por la no iniciación del procedimiento correspondiente.

OCTAVA. El solar que el ejidatario haya adquirido, que quede vacante por falta de heredero o sucesor legal, a que se refiere el Artículo 99 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, deberá venderse y con su producto de la venta adquirir aquellos bienes que más le hagan falta al ejido en el cual se encuentre.



## OBRAS DE CONSULTA

\*\*\*\*\*

- CASO, ANGEL. Derecho Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México, 1950.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. El Proceso Agrario y sus Procedimientos. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- DE PINA, RAFAEL Y DE PINA VARA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- FABILA, MANUEL. Cinco Siglos de Legislación Agraria. - Publicado por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. México, 1941.
- GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL. Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano. Editorial Jus, S.A. México, 1975.
- IBARROLA, ANTONIO DE. Derecho Agrario. El Campo, base de la Patria. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
- LEMUS GARCIA, RAUL. Derecho Agrario Mexicano. (Sinopsis — Histórica). Editorial LIMUSA. México, 1978.
- LUNA ARROYO, ANTONIO. Derecho Agrario Mexicano. Antecedentes, Dogmática y Crítica. Editorial Porrúa, S.A. México, 1975.
- LUNA ARROYO, ANTONIO Y ALCERRECA, LUIS G. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Con referencias a problemas agrarios, Reforma Agraria y Agricultura. - Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.

- MANZANILLA SHAFER, VICTOR. Reforma Agraria Mexicana. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
- MARTINEZ GARZA BERTHA BEATRIZ. Los Actos Jurídicos Agrarios. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. Introducción al Estudio del Derecho - Agrario. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983. El Problema Agrario de México. - Editorial Porrúa, México, 1983.
- PALOMAR DE MIGUEL, JUAN. Diccionario para Juristas. Mayo, Ediciones. S. de R.L. México, 1981.
- PASTOR ROUAIX. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda Edición. México, 1959.
- SILVA HERZOG, JESUS. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- VERA ESTANOL, JORGE. Historia de la Revolución Mexicana. Orígenes y Resultados. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

**LEYES Y DOCUMENTOS DE CONSULTA**  
\*\*\*\*\*

COODIGO AGRARIO. (1934)

CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

MANUAL DE PROCEDIMIENTOS. DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS  
AGRARIOS. 1979.

REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACION DE LOS EJIDOS.  
DIRARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, DEL 25 DE MARZO DE  
1954.