

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA EXPROPIACION EJIDAL PARA LA REGULARIZACION
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA :
ROSALBA JULIETA GONZALEZ VEGA

M-0028490

ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

" LA EXPROPIACION EJIDAL PARA LA REGULARIZACION
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
Y LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES "

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

LIC. MIGUEL ANGEL LOPEZ MASTACHE :

POR SU VALIOSA AYUDA PROFESIONAL AL
ASESORAR ESTE TRABAJO DE TESIS.

A MIS PADRES: POR EL APOYO QUE SIEMPRE
ME HAN DADO Y POR EL -- --
CUAL HE LOGRADO CONCLUIR
MIS ESTUDIOS.

INTRODUCCION.

El problema de la tenencia de la tierra ha sido factor esencial en el desarrollo político - social de México. - Su proceso de concentración señala las distintas etapas de vida del país. Históricamente, los partidarios del progreso y la justicia social se han preocupado por conseguir una justa distribución de la tierra, con el propósito de hacer llegar al mayor número de mexicanos, los beneficios de la riqueza nacional y han combatido la acumulación del patrimonio territorial, convencidos de que la prosperidad del país depende del decoroso bienestar de la mayoría.

A raíz del triunfo de las fuerzas revolucionarias -- que iniciaron el movimiento social en 1910 se implanta en México la Reforma Agraria, la cual ha tenido por objeto lograr una reestructuración en los sistemas de tenencia de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social; al redistribuir la tierra y lograr un reparto equitativo de ella entre los que habitualmente se ocupan de su cultivo y aprovechamiento. De ahí que la Reforma Agraria haya dado lugar a la creación de tres instituciones como son: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal.

El ejido, es uno de los tipos de tenencia de la tierra existentes en la actualidad; y el cual me interesó tratar en uno de sus aspectos "la expropiación ejidal". Por ser principalmente en terrenos de naturaleza ejidal en donde se presenta un fenómeno que en la época actual alcanza grandes proporciones y que es el de la irregularidad de asentamien--

tos humanos sobre terrenos de este régimen, en las grandes zonas urbanas de las ciudades de nuestro país.

La acción desarrollada por los últimos Gobiernos para controlar en parte este fenómeno de irregularidad de tenencia en terrenos de este régimen, lo fue la creación de un organismo denominado "CORETT" (Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) que a nivel Federal tiene como objetivo primordial "Regularizar la tenencia de la tierra en donde existen asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales".

Las fuentes de información empleadas en el presente trabajo, principalmente en el Capítulo II apartado C) y Capítulo III también apartado C); fueron proporcionadas de datos y documentos de las dependencias gubernamentales encargadas de llevar a cabo dichos trámites, complementados con material bibliográfico y hemerográfico.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO

En este capítulo analizo, los diversos sistemas de tenencia de la tierra que han prevalecido en México, hasta llegar a los existentes en la actualidad. Ya que la estructura agraria actual es resultado de toda la historia de México, -- desde épocas Prehispánica, Colonial, Independiente, Reforma y período Revolucionario.

Las tres formas principales de tenencia de la tierra que existen en la actualidad : "La pequeña propiedad, el sistema ejidal y la propiedad comunal", tienen sus raíces en la época Colonial y se pueden rastrear desde la época Precorte--siana.

Es por ello que a continuación destaco los aspectos -- más importantes de cada una de estas etapas históricas que ha tenido nuestro país en lo que a tenencia de la tierra se re--fiere.

EPOCA PRECORTESIANA:

Cuando los españoles llegaron a la Nueva España en -- los comienzos del siglo XVI, se encontraron con dos civiliza--ciones bien organizadas que habían alcanzado un nivel relati--vamente alto de desarrollo cultural, político y social. El Im--perio Azteca, cuya capital Tenochtitlán se asentaba en el lu--gar que actualmente ocupa la Ciudad de México y el cual por -- una superior capacidad política y militar, así como alianzas--celebradas con otros pueblos, dominaba la parte central y sur del país desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. -- El Imperio Maya se estableció separadamente en la Península -- de Yucatán, Tabasco, Chiapas, la parte central y oeste de Guau

temala y la parte oeste de Honduras. Entre algunos de sus avances que podemos mencionar de estas culturas Azteca y Maya están las condiciones y derechos que tenían sobre la propiedad de la tierra pues estaban definidos claramente entre las diferentes capas sociales que las componían.

Cuatro grandes grupos de tenencia de la tierra pueden distinguirse en este período :

1).- La tierra del tlatoani (Tlatocalalli) seleccionada por él para su uso personal, después de cada conquista. Podía disponer de ella incondicionalmente. El tlatoani era la autoridad suprema, el señor de vidas y tierras, a su alrededor, como clases privilegiadas se agrupaban, en primer término, los sacerdotes representantes del poder divino, que, por lo general eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría y, en segundo término, la nobleza en general. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas.

Para recalcar la importancia de este primer grupo de tenencia de la tierra cito al autor Lucio Mendieta, que en su obra nos señala la propiedad territorial del monarca y expresa ... "Estas diferencias de clase se reflejaban fielmente en la distribución de la tierra: el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del monarca."(1)

De lo anterior, desprendemos que al tlatoani le era lícito disponer de sus propiedades sin limitación alguna; podía transmitir las en todo o en parte por donación, o enajenarlas o darlas en usufructo a quien mejor le pareciera.

 (1) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario y la Ley Federal de Reforma Agraria", p. 14, Edit. Porrúa S.A., 12a. ed, México, 1974.

2).- La tierra de los nobles y los guerreros (Pilla-lli) otorgada a ellos por el monarca como recompensa por ser vicios especiales prestados al Imperio. Estas tierras podían heredarse o no. En el primer caso eran además inalienables y su dominio podía ser heredado únicamente a sus descendientes cuando una familia desaparecía o sus miembros abandonaban -- los servicios del monarca, las propiedades pasaban nuevamen- te a ser propiedad del rey y eran susceptibles de nuevo re-parto. En el segundo caso, la tierra se otorgaba sin la con- dición hereditaria y el beneficiario tenía la libertad de -- enajenarla o donarla y su derecho de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirla a los plebe-yos; esto es, que el nuevo titular tendría que ser una perso- na de la misma condición social.

3).- El tercer grupo comprende la tierra que se re-serveba para el mantenimiento de los "servicios públicos". - Entre estos servicios públicos predominaban los relativos a- la guerra y el culto, y por lo tanto: "Milchimalli" (tierra- para la guerra) financiaba los gastos militares y del ejérci- to y la "Teotlalpan" (tierra de los dioses) se encargaba de- los gastos de las clases sacerdotales y de las numerosas ce- remonias religiosas. Estas tierras se rentaban a cualquiera- que deseara trabajarlas, o eran cultivadas colectivamente -- por los habitantes de las aldeas vecinas. Además, a los em- pleados públicos de ciertas categorías como los jueces, tam- bién se les otorgaban parcelas cuyo usufructo gozaban duran- te el tiempo que duraban en su empleo. Cuando el usufructua- rio legal dejaba el cargo por cualquier causa, el goce de -- las tierras asignadas pasaba a quien lo sustituía en el de-sempeño de sus funciones.

4).- La última categoría era la tierra de propiedad- comunal que pertenecía todo el poblado y que a su vez po----

día ser de dos clases el Calpulli y el Altepletalli. Su origen se remonta a la creación del imperio por tribus que emigraban hacia el sur y que estaban compuestas por pequeños -- clanes, comandados por ancianos. Una vez que se decidía el -- lugar definitivo para el asentamiento del pueblo, los miem-- bros de cada clan debían construir sus casas en pequeñas co-- lonias apoderándose de las extensiones de tierra necesarias -- para su manutención. Estas colonias (barrios) eran llamados -- Calpulli y la tierra que les pertenecía "Calpullalli".

La tierra que pertenecía al Calpulli era administra-- da por un consejo de ancianos y distribuída entre todos los -- miembros del Calpulli los cuales disfrutaban de derechos de -- herencia. Si el poseedor moría sin sucesión la parcela vol-- vía a la corporación. No se otorgaba a personas ajenas al -- Calpulli. No se permitía el acaparamiento de parcelas; por -- lo tanto el calpullalli nunca podía ser enajenado o dado en -- arrendamiento ya que los poseedores tenían la obligación de -- trabajarlas personalmente. El titular de una parcela no po-- día ser desposeído de ella sino por causa justificada; estas -- causas eran: si no la cultivaba durante dos años consecuti-- vos era amonestado y requerido para que la cultivara el año -- siguiente, y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían -- al calpulli.

Además se estimaban justificados para no cultivar -- las tierras: ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo.

Los límites entre los poblados estaban bien defini-- dos, sin embargo conforme a los usos y costumbres del barrio -- azteca era permitido, en casos de excepción, que un barrio -- diera en arrendamiento partes de su tierra a otro, pero sola -- mente para cubrir necesidades públicas o colectivas. El con-- sejo de ancianos conservaba un mapa exacto del calpullalli, --

y con sumo cuidado registraba todos los cambios de posesión que se presentaban.

En contraste con el Calpullilli, que estaba dividido entre los miembros del barrio y era trabajado individualmente; el Altepetlalli (tierra del pueblo) no estaba parcelado o cercado, sino que era utilizado en común para pastoreo, -- recoger leña; algunas veces ciertas porciones del altepetlalli eran cultivadas colectivamente, con objeto de obtener -- fondos para cubrir los impuestos y algunos gastos públicos.

Alonso de Zurita, quien recogió las noticias más abundantes sobre los problemas de la tierra entre los aztecos nos describe así las características del calpulli :

..."Calpulli o chinancalli, que es todo uno, quiere decir barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje, y las tales tierras llaman -- calpulli que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje. -- Las tierras que poseen fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y para sus descendientes, e así hasta hoy los han poseído, e tienen nombre de calpullec, y estas tierras no son en particular de cada uno del barrio, sino en común del calpulli y el que las posee no las puede enajenar sino que goza de ellas por su vida y las puede dejar a sus hijos y herederos. Calpulli es singular e Calpullec plural. De estos calpulli o barrios o linajes unos son mayores que otros, según los antiguos conquistadores y pobladores los repartieron entre sí a cada linaje, y son para sí y para sus descendientes y si alguna casa se acaba, o acaban muriendo todos, quedan las tierras al común del calpulli; y aquel señor o pariente mayor (el chinancallec) --

las da a quien las ha menestar del mismo barrio, como se dirá adelante. Por manera que nunca jamás se daban ni dan las tierras a quien no sea natural del calpulli o barrio. Podían se dar estas tierras (las del calpulli) a los de otro barrio o calpulli a renta, y era para las necesidades públicas y comunes del calpulli. Si alguno había o hay sin tierras, el pariente mayor con parecer de otros viejos les daba y da las que han de menester conforme a su calidad y posibilidad para labrar, y paseban y pasan a sus herederos en la forma en que se ha dicho. Si uno tenía tierras y las labraba, no se le podía entrar en ellas otro, ni el principal se las podía quitar ni dar a otro, y si no eran buenas las podía dejar y buscar otras mejores y pedir las a su principal, y si estaban vacas y sin perjuicio se las daban en la forma en que se ha dicho. Cada calpulli tenía sus tierras propias, y así ningún calpulli tenía que ver en las tierras que pertenecían a los demás ni los otros podían inmiscuirse en lo relativo a sus terrenos"..⁽²⁾

La tenencia de la tierra entre los mayas, seguía patrones diferentes. La propiedad privada, aun la limitada del tipo azteca, no era conocida entre ellos. Toda la tierra era propiedad común y no se distribuía permanentemente entre los campesinos. Esto se debía principalmente a la baja calidad de los suelos de la Península de Yucatán, que obligaba a los mayas a buscar continuamente nuevas tierras aptas para el cultivo. Una vez que la cosecha se levantaba, cualquiera podía escoger la parcela que consideraba más adecuada para los cultivos del año entrante. Sin embargo, cada poblado o pro-

(2) Zurita, Alonso de. "Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España", pp. 30, 31, Imprenta Universitaria, México, 1942.

vincia tenía, según parece, derechos sobre sus propias tierras, las cuales eran negadas a los campesinos extraños.

Para dar término al análisis de esta etapa, hago mención al autor José Luis Zaragoza que en su obra "El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico", nos señala que... "A la llegada de los españoles el sistema político y económico de estas culturas se encontraba en una situación próxima a transformaciones importantes debido a que la distribución de la tierra estaba sumamente concentrada y era injusta socialmente: el señor, los nobles y la clase sacerdotal detentaban las tierras de mejor calidad y en la mayor cantidad sin embargo, ese proceso de transformación se vio interrumpido por la conquista y permitió el establecimiento de un sistema colonial que había de desarrollarse sobre un nuevo orden con una duración de 300 años"... (3)

(3) Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth. "El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico", p. 88, Edit. Centro-Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980.

EPOCA COLONIAL

Durante la conquista española se destruyó la estructura agraria que predominaba hasta entonces en el México Pre hispánico, y sólo en los últimos años del dominio colonial - se intentó restituir, cuando menos en parte, los derechos de los pueblos, que habían sido violados. Este período fue testigo de tremendas concentraciones y acumulaciones de tierras y de la continua y desesperada lucha de los pueblos para conservar sus propiedades.

El 4 de mayo de 1493, meses después de ocurrido el descubrimiento de América, el papa Alejandro VI expidió la bula "Noverunt Universi" que confirmó a la Corona de Castilla el dominio y posesión de las tierras del Nuevo Mundo. En esta bula el Gobierno Español fundó su derecho de propiedad sobre las tierras de las Indias, y así los soldados españoles llegaron a México a apropiarse de las tierras de los indios, porque ya eran propiedad de los reyes de España, sufriendo con ello el consecuente despojo, ya que invocando el citado documento, cubierto con la legalidad papal, invadieron los derechos de propiedad que tenían los nativos mexicanos sobre sus tierras. A continuación se transcriben los fragmentos más interesantes de la referida bula :

..."Alejandro, Obispo, siervo de los siervos de Dios: A los ilustres Carísimo en Christo, hijo Rey Fernando, y muy amada en Christo hija Isabel Reyna de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y de Granada... Entendimos, que desde atrás havíades propuesto en vuestro ánimo buscar, y descubrir algunas islas, y tierras firmes remotas, e incognitas de otras hasta agora no halladas, para reducir los Moradores y Naturales de ellas al servicio de nuestro Redentor, y que-

profesen la Fe Católica... queriendo poner en ejecución Vuestro deseo, proveísteis al dilecto hijo Christobal Colón hombre apto, y muy conveniente a tan gran negocio, y digno de ser tenido en mucho, con más navíos y gentes para semejantes cosas bien apercebidos; no sin grandísimos trabajos, costas y peligros para que por la mar buscase con diligencia las tales tierras firmes e islas remotas, e incognitas a donde hasta agora no se había navegado, los cuales, después de mucho trabajo con el favor divino, Habiendo puesto toda diligencia navegando por el mar Oceano, hallaron ciertas islas remotísimas, y también tierras firmes, las cuales habitan muchas gentes, que viven en paz: y andan, según se afirma, desnudas, y que no comen carne ...Así que Nos alabando mucho en el Señor este Vuestro Santo, y loable propósito, y deseando que sea llevado a debida ejecución, y que el mismo nombre de Vuestro Salvador plante en aquellas partes: os amonestamos muy mucho en el señor y por el sagrado Bautismo, que recibisteis, mediante el cual estáis obligados a los Mandamientos Apostólicos y por las entrañas de misericordia de nuestro señor Jesu Christo, atentamente os requerimos, que cuando intentarédes emprender, y proseguir del todo semejante empresa, queráis y debáis con ánimo pronto y zelo de verdadera Fe, inducir los pueblos, que viven en las tales islas, y tierras a que recibían la Religión Christiana , y que en ningún tiempo, os espanten los peligros, y trabajos, teniendo esperanza, y confianza firme que el Omnipotente Dios favorecerá felizmente vuestras empresas; y para que siendoos concedida la liberalidad de la Gracia Apostólica, con más libertad y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio; motu proprio, y no a instancia de petición vuestra, ni de otra que por vos nos lo haya pedido, mas de nuestra mera libertad, y de cier-

ta ciencia, y de plenitud del poderío Apostólico; todas las islas y tierras firmes, halladas y que se descubrieren acia el Occidente, y Mediodía, fabricando, y componiendo una línea del Polo Artico que es el Septentrion, al Polo Antartico que es el Mediodía; ora que se hayan hallado Islas y tierras ora se hayan de hallar acia la India o acia otra cualquiera parte la cual línea diste de cada una de las islas, que vulgarmente dicen de las Azores, y Cabo Verde, cien leguas acia el Occidente, y Mediodía. Así que todas sus islas y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la línea acia el Occidente, y Mediodía que por otro Rey o Principe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesu-Christo proximo pasado, del cual comienza el año presente de mil y quatrocientos noventa y tres, quando fueron por vuestros mensageros, y capitanes, halladas algunas de las dichas islas; por la autoridad del omnipotente Dios, que exercemos en las tierras con todos los Señorios de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el temor de presentes las damos, concedemos, y asignamos perpetuamente a Vos y a los Reyes de Castilla, y de León vuestros herederos, y sucesores y hacemos, constituimos y deputamos a Vos, y a los dichos vuestros herederos, y señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder autoridad y jurisdicción con declaración que por esta nuestra donación, concesión y asignación no se entienda ni se pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún Principe Christiano, que actualmente hubiere poseído las dichas islas y tierras firmes hasta el susodi-

soberano mediante la cual se concedían tierras u otras clases de bienes a los españoles, como recompensa por los servicios prestados a la Corona, o a título de mera liberalidad.- El autor Raúl Lemus García cita en su obra, algo referente a esta disposición legal... "El fundamento, formalidades y condiciones de la Merced, se contiene en la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, que expresa: "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se pueden repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras en los Pueblos y Lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de menor grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza y haciendo hecho en ellas su morada y labor, y residido en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad, para que de allí en adelante las puedan vender, y hacer de ellas á su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo conforme a su calidad, el Gobernador, o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que este ordenado"... (5)

De lo anterior, podemos deducir que estas concesiones de tierras llamadas "mercedes", porque tenían que ser confirmadas por una Merced Real; fueron la base para la apa-

(5) Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis-Histórica)", p. 116, Edit. LIMSA, 3a. ed., México, 1978.

rición de la propiedad privada absoluta en la Nueva España.

Otra de las formas de tenencia de la tierra, fue: La Caballería, en un principio fue considerada como medida agraria, esta medida se dió hasta finales del siglo XVI, y se -- las entregaban a los soldados de a caballo, quienes presta-- ron una mayor utilidad en la conquista. Esta medida agraria, según Mendieta y Nuñez..."Tenía una extensión superficial de seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas que equivalen a 42 hectáreas, 9 áreas y 53 centiáreas"...(6)

Peonía.- La peonía, como la caballería, era una medi da agraria que sirvió de base para recompensar con tierras a los infantes o soldados de a pie. La peonía equivale a ocho hectáreas y 42 áreas aproximadamente.

Otra forma de tenencia de la tierra eran "Las suer-- tes", éstas eran tierras de propiedad y usufructo individual ya que eran para el sostenimiento de la familia del colono -- español, la suerte de tierra equivalía a la cuarta parte de-- una caballería, consecuentemente tenía una extensión de 10 -- hectáreas, 9 áreas y 88 centiáreas.

Confirmación.- Es aquella institución jurídica según la cual era utilizada para legalizar la propiedad en la Nueva España, la persona ya sea física o moral podía obtener -- "confirmación" de sus derechos sobre la tierra poseída, es-- grimiendo título legítimo y si carecía de él comprobando jus ta prescripción, estando en obligación de devolver a la Real Corona las tierras que no poseía en tales condiciones, ésta--

(6) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México-- y la Ley Federal de Reforma Agraria", p. 37, Edit. Porrúa, S.A., 13a. ed., México, 1975.

surgió a mediados del siglo XVIII.

La Composición.- Es aquella institución legal por la que una persona física o moral que esta en posesión de tierras en mayor cantidad de las que amparaba su título, por un período de diez o más años, podía adquirirlas de la Corona, logrando la titulación correspondiente mediante un pago moderado, previa información de testigos que acreditaran la posesión y siempre que no fuera en perjuicio de los indios. Las composiciones podían ser individuales o colectivas.

Prescripción.- La prescripción adquisitiva, era otra de las instituciones mediante la cual los españoles lograron aumentar la propiedad individual. La Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias, ordenaba que se respetaran las tierras de aquéllos que las poseyeran con justa prescripción y el término que se daba para que operase la prescripción variaba de diez a cuarenta años, atendiendo a la mala fe del poseedor.

La Encomienda.- Esta forma de tenencia de la tierra consistía en que llevaba aparejada, tanto la distribución de la tierra, como la distribución de indios; el propósito oficial de esta forma era confiar a los españoles beneficiados (encomenderos), la santa misión de enseñar la fe católica a los indios que quedaban bajo su tutela.

Sobre esta forma de tenencia de la tierra nos habla Salomón Eckstein en su obra "El Ejido Colectivo en México" y señala... "La encomienda, que generalmente abarcaba extensiones considerables de terrenos, incluyendo poblados y habitantes, se volvió en la práctica una esclavitud legalizada y, por lo consiguiente, levantó objeciones muy fuertes entre muchos de los misioneros. La encomienda fue limitada en 1570 -

(excepto las correspondientes a Cortés y a sus descendientes), y abolida definitivamente en 1720; pero en esa época los encomenderos habían establecido sus derechos legales sobre las tierras, así que, con la abolición, su posición como propietarios no cambió en absoluto"...(7)

Además de las instituciones legítimas, mediante las que los españoles adquirieron la propiedad individual de grandes extensiones territoriales, recurrieron en muchos casos, a procedimientos ilegales para aumentar sus propiedades. Entre los que podemos mencionar los siguientes :

a).- La invasión de propiedades indígenas, apoyándose en la variabilidad e inseguridades de las medidas agrarias de esa época;

b).- La invasión de terrenos realengos, en lo que evitaban la posibilidad de todo conflicto judicial;

c).- En el caso de la encomienda, el encomendero abusando de su poder y autoridad sobre los indios encomendados, en muchos casos se apropiaba las tierras de éstos.

Además de la propiedad individual que tenían los españoles en sus diferentes formas de tenencia que ya mencioné; tenían la Propiedad Comunal, ésta no reviste la importancia de la individual; sin embargo, haré mención de la misma, porque abarcaron formas de tenencia de la tierra imperantes en esa época. Estas formas fueron introducidas por los españoles en la fundación de pueblos en la Nueva España; tales como : "El ejido, la dehesa y los propios".

El ejido.- Era una institución que en los pueblos es

(7) Beckstein, Salomón. "El Ejido Colectivo en México", p. 13, Edit. Fondo de Cultura Económica, 2a. Reimpresión, México, 1978.

pañoles servía para que la población creciera a su costa, para campo de recreo y juego de los vecinos y para conducir el ganado a la dehesa.

La dehesa.- Es una porción de tierra acotada, destinada para pastar el ganado en los pueblos españoles. No se fija extensión para la dehesa; seguramente que ésta estaba en relación con las necesidades del poblado .

Los propios.- Eran porciones de tierra, que pertenecían a los Ayuntamientos y servían a los Municipios para los gastos de la comunidad y atención de los servicios públicos. Había propios: Urbanos y Rústicos, enclavados en el casco de la población y entre las tierras de uso comunal.

2).- Los Poblados indígenas.- Desde inicios del período, la Corona trató de proteger los poblados indígenas de las ambiciones sin límite de los colonizadores españoles y los tres siglos del período colonial son pródigos en decretos reales (Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias) urgiendo a la administración de la Nueva España a respetar no sólo las posesiones indígenas, sino además el sistema de tenencia que los indígenas tenían antes de la conquista, sin embargo, el hecho de que estas instrucciones tuvieran que ser repetidas tan a menudo, hace resaltar el poco valor que se les daba en la práctica y la influencia mínima que ejercieron en la conformación de la estructura agraria en esa época.

Según, Salomón Eckstein... "Las leyes españolas reconocían cuatro tipos de propiedad común entre los indígenas: Fundo legal, ejido, propios y tierras de común repartimiento"... (8)

El Fundo Legal.- O conjunto de solares urbanos fue

(8) Ibidem., p. 14

concedido como la tierra necesaria para las habitaciones de los indígenas. Se medía como un cuadrado de 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales a partir de la iglesia que se encontraba en el centro del poblado. Era generalmente el único pedazo de tierra que aún pertenecía a los indios, después que todos los otros tipos de propiedad habían pasado a manos de los terratenientes. El fundo legal se componía de : calles, plazas, mercado, templo, rastro, escuela, edificios públicos, cementerio, corral de conejo y solares.

En cuanto a la segunda forma de tenencia de la tierra que tenían los indígenas y que les era reconocida por los españoles en la "Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias", estaba el Ejido; la palabra ejido deriva del latín, exidos, que significa salida. El autor Raúl Lemus, en su obra cita a Don Joaquín Escribano sobre la definición que éste da sobre el ejido... "Es el campo o tierra que está a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos"...(9)

El ejido como ya mencioné anteriormente fue una de las formas de tenencia, que los españoles introdujeron en la fundación de pueblos en la Nueva España, de ahí que el ejido era originario de España, a la vez podemos decir que éste muestra una gran semejanza con el "Altepetlalli" indígena del período anterior a la conquista ya que no estaba parcelado, generalmente no se sembraba; sino que su posesión y uso eran común.

El tercer tipo de tenencia de la tierra indígena en este período eran las "Tierras de Común Repartimiento", estas llamadas también de parcialidades indígenas eran las que

(9) Lemus García, Raúl. op. cit., p. 122

se repartían en lotes a las familias de los indios, para que las cultivasen y se mantuviesen con sus productos. Estaban sujetas a un régimen similar a los "Calpullis" de la precolonia, es decir, las usufructuaban en forma permanente, pero podían perderlas si se ausentaban definitivamente del pueblo o dejaban de cultivarla durante tres años consecutivos. Y los lotes que quedasen libres se repartían entre las nuevas familias; la única diferencia introducida fue que la redistribución de las parcelas vacantes que tenía como responsabilidad el "Consejo de Ancianos" en el calpulli prehispánico, pasó a ser responsabilidad del Ayuntamiento.

Subsistió también otro tipo de tenencia entre los indígenas "Los Propios"; los propios eran aquellos terrenos pertenecientes a los ayuntamientos y cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos públicos de la comunidad. Se otorgaban a los particulares en arrendamiento.

Una forma de tenencia de la tierra común a indios y españoles eran "los pastos, montes y aguas"; por su relación directa con la producción ganadera, se sujetaron a un régimen especial que los declaraba comunes a todos los habitantes, ya fueran españoles, indios o castas, prohibiendo el establecimiento de cercados o cualquier otro impedimento para el libre uso de los mencionados recursos naturales.

El último de los grupos que surgieron durante el dominio colonial y que lograron acaparar grandes extensiones de tierra, durante este período fue "La iglesia" .

3).- La Propiedad Eclesiástica.- A medida que transcurrían los 3 siglos de dominación colonial, el clero se fue convirtiendo en el terrateniente individual más importante de la Nueva España; no obstante, la prohibición expresa para enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades-

religiosas. Esta prohibición se remonta a principios del siglo XII en que Don Alfonso VII prohibió la enajenación de bienes realengos a iglesias y monasterios. Don Raúl Lemus, cita a Don Jacinto Pallares sobre la opinión que tiene éste acerca de dicha prohibición y expresa:..."En opinión de Don Jacinto Pallares dicha política prohibicionista que dominaba en todos los países cristianos, obedecía a que los bienes -- que pasaban a las instituciones eclesiásticas quedaban amortizados, ya que conforme al Derecho Canónico no podían ser -- enajenados sino en casos excepcionales"...(10)

A pesar de esta prohibición las instituciones religiosas llegaron a adquirir grandes propiedades territoriales sin duda alguna en virtud del espíritu religioso que prevalecía en la época y que determinaba el otorgamiento de grandes donaciones en bienes territoriales, al clero. Es así como logró, de un estado de completa miseria, con el tiempo acumular una gran fortuna.

A fines del siglo XVIII, el clero en la Nueva España había acumulado una inmensa riqueza en propiedades urbanas y rurales al mismo tiempo que se convertía en el prestamista más importante del país ligando sus intereses con los de los grandes terratenientes; pues cuando éstos por malas cosechas o por cualquiera otra circunstancia necesitaban dinero, acudían al clero, hipotecando sus fincas para asegurar el pago de sus deudas y de ahí resultaban dos cosas: que dependían económicamente del clero y que no sólo por devoción sino también por conveniencia se veían obligados a defender a la iglesia. Así fue como se fueron acrecentando esas propiedades

(10) Ibidem., p. 124

que posteriormente constituyeron lo que se llamó "Bienes de manos muertas"; ya que una vez adquirida la propiedad difícilmente podía ser vendida y por ello automáticamente se retiraba del mercado.

Para dar fin a esta etapa transcribo un fragmento -- del autor e investigador José Luis Zaragoza, sobre la opi-- nión que tiene acerca de la situación que imperaba en la co-- lonia... "En resumen, la organización de la Colonia en todos-- sus aspectos y particularmente en el de la propiedad rústica por la extensión del territorio y la escasa población favorecía 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, por lo -- que desde la Colonia se establecen las bases de una defectuo-- sa repartición de la riqueza territorial. A esta circunstan-- cia ha de añadirse la posición desventajosa de los conquista-- dos, y por consecuencia, la sujeción de éstos, a un servilis-- mo que había de ahondar la diferencia de castas y clases!"(11)

(11) Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth. "El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico", pp. 90- 91, Edit. -- Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, -- 1980

PERIODO INDEPENDIENTE

Considero que una de las principales causas para que se diera el movimiento de Independencia, fue el "problema -- agrario", ya que como mencioné en la etapa anterior, la estructura agraria de la Colonia favorecía la concentración de grandes extensiones de tierras en unas cuantas manos de españoles y el despojo de tierras propiedad de los indígenas, ya que las pocas que tenían apenas si alcanzaban a satisfacer sus necesidades.

Los indios y las castas consideraban a los españoles como la causa de su miseria; por eso la guerra de Independencia, encontró en la población rural su mayor contingente.

A pesar del triunfo del movimiento por la independencia desde el punto de vista político, la estructura agraria del país no cambió esencialmente, ya que la tierra continuó como anteriormente en el régimen Colonial en poder de cuatro grupos: Clero, Grandes terratenientes, Pequeños propietarios y Pueblos. Medio siglo tuvo que pasar antes que las Leyes de Reforma desposeyeran al primer grupo (Clero); y otro medio -- antes que la Revolución desafiara abiertamente al segundo -- (Grandes terratenientes).

El problema agrario, en este período de Independencia presentaba dos hechos :

- a).- La distribución desproporcionada de la tierra y
- b).- La distribución inadecuada de la población.

Esto originó la existencia de grandes latifundios y excesiva concentración de la tierra por un lado, y una densidad de población muy alta en algunas regiones del país por el otro, pero sin tierras.

Durante la guerra de independencia se consideró el primer aspecto. Pero realizada la independencia el nuevo gobierno, hizo caso omiso de la injusta distribución de la tierra, pues se creyó que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio, por lo que procedió a implantar una política colonizadora, mediante una serie de disposiciones legales que iban encaminadas a la colonización de la naciente República. Los más importantes esfuerzos legislativos que se dieron fueron :

Primera disposición que se dictó en el México Independiente sobre colonización interior fue la Orden dictada por Agustín de Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al ejército de las Tres Garantías una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir"...(12)

Decreto De 4 De Enero de 1823.- Este Decreto fue expedido por la Junta Nacional Instituyente; se le considera como una verdadera Ley de Colonización. Su objeto era estimular la colonización con extranjeros ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país.

En esta época de nuestra historia se expidieron además, otros decretos que tendían a promover la colonización interior, esto es, estableciendo colonos nacionales en lugares poco poblados, como ejemplos estan : El Decreto De 4 De Julio de 1823 para repartir tierras entre el ejército perma-

(12) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria", p. 101, Edit. Porrúa, S.A., 12a. ed., México, 1974.

nente; Decreto De 30 de Junio de 1823 por el que se repartió la hacienda de San Lorenzo entre los vecinos de Chilpancingo provincia de Puebla; Decreto De 19 de Julio de 1823 que concedió tierras baldías a quienes hubiesen prestado servicios a la causa de la independencia en los once primeros años de la lucha. Decreto De 6 de Agosto de 1823 que concedía tierras baldías a sargentos y cabos del ejército que quisieran retirarse y el Decreto De el 14 de Octubre de 1823 el cual fue puramente local y se refiere a la creación de una nueva provincia que se llamaría Istmo y tendría como capital la ciudad de Tehuantepec.

Ley de Colonización De 18 de Agosto de 1824. La primera ley general que se expidió sobre este aspecto es la de 18 de agosto de 1824, importante porque demuestra que el gobierno estimaba ya como dos grandes males el latifundismo y la amortización.

Lo común en todas estas medidas legales fue:

- 1).- Dotaciones de terrenos baldíos a los futuros colonos;
- 2).- Concesiones a los colonos extranjeros y
- 3).- Preferencia para la distribución de terrenos baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Sin embargo, ninguna de estas medidas demostró ser efectiva ya que los indios sin tierras, a quienes la legislación consideraba como colonos no entendieron las leyes porque la mayor parte de dicha población no sabía leer ni escribir, y porque aún suponiendo que esta legislación hubiese sido conocida por toda la población indígena, élla contradecía su idiosincracia; ya que no estaban preparados cultural ni psicológicamente para abandonar ni su pueblo natal ni su san

to patrono. A este respecto Mendieta y Nuñez nos da su opinión acerca del indígena del período independiente y afirma... "El indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra en donde ha nacido; por lo tanto lo que necesita era mejorarlo en su medio y no dictar leyes encaminadas a sacarlo bruscamente de él"...(13)

Por estas razones creemos que fracasaron las leyes de colonización.

(13) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria", p. 97, Edit. Porrúa, S.A., 13a. ed., México, 1975.

PERIODO DE REFORMA

En los inicios del período Colonial, hice mención a los orígenes de la propiedad territorial de la iglesia, la cual fue acrecentándose a fines del mismo, dando lugar al latifundio eclesiástico. Consumada la independencia las corporaciones religiosas continuaron acrecentando sus cuantiosos bienes con notorio perjuicio de la economía de la Nación.

Esta realidad socio-económica de la época, preocupó hondamente a intelectuales y políticos, dando lugar a una serie de estudios, proyectos e iniciativas de ley tendientes a resolver los problemas derivados de la concentración eclesiástica, los cuales fueron creando una conciencia nacional y preparando el camino para llegar a la expedición de las Leyes de Reforma.

Las Leyes de Reforma, se fundamentan en la separación de la Iglesia y del Estado, suprimiendo los fueros eclesiásticos; ordenan en principio, la desamortización de los bienes de "manos muertas" y, posteriormente, la nacionalización de los bienes del clero; suprimen los conventos y reconocen la libertad de creencias.

El clero, como mencioné antes, se había convertido en un cuerpo concentrador y por lo tanto amortizador de la propiedad, debido a esto y a efecto de acabar con el monopolio eclesiástico, el entonces presidente de México, Don Ignacio Comonfort, dictó la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas el 25 de junio de 1856. A continuación transcribo el primer artículo de esta ley, que es de trascendental importancia, ya que con ello trajo problemas a las comunidades indígenas :

ART. I.- Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corpora--

ciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan calculada como rédito al 6% anual"...(14)

Se puede decir, que esta ley fue también en perjuicio de las comunidades indígenas, ya que conforme al artículo primero, se encontraban incluidas en el término "corporaciones civiles" por lo cual deberían adjudicarse a quienes las tuviesen arrendadas bajo la forma de propiedad privada.

Además la ley daba un plazo para que los arrendatarios hicieran uso de este derecho, como lo señala Salomón Eckstein quien expresa..."Si el arrendatario no podía hacer uso de este derecho en tres meses lo perdía, y entonces cualquiera podía proceder a presentar una denuncia contra el propietario, recibiendo como premio la octava parte del valor de la tierra vendida en subasta pública"...(15)

Con esto, podemos notar que el gobierno dándole prioridad a los arrendatarios; tenía la esperanza de que los arrendatarios que de hecho cultivaban las tierras pertenecientes al clero, aprovecharían la oportunidad de adquirirlas en propiedad privada y a precios relativamente bajos; pero desafortunadamente no fue así ya que los arrendatarios creyentes rehusaron entrar en conflicto con la iglesia, y sobre todo exponerse, por el hecho de comprar sus tierras a una excomuniación, y aquellos que se atrevieron a afrontar el reto de la iglesia no tenían suficiente dinero para las compras, así que por uno u otro motivo, los arrendatarios no pudieron o

(14) Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", p. 85, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1a. Reimpresión, México, 1974.

(15) Eckstein, Salomón. op. cit., p. 18

no se atrevieron a adjudicarse las propiedades rústicas o urbanas del clero. Por lo tanto los 3 meses que daba de plazo dicha ley transcurrieron rápidamente y los arrendatarios perdieron su prioridad, y se abrió la puerta para aceptar las denuncias. Fue así que los grandes terratenientes se aprovecharon de la ocasión y se presentaron como denunciantes y -- así se adueñaron de la propiedad territorial del clero. Los terratenientes no se preocuparon mucho por la amenaza de excomuniación ya que posteriormente no les fue difícil reconciliarse con la iglesia mediante generosas dádivas para propósitos caritativos. Por lo tanto la desaparición de la iglesia como terrateniente sólo dió como resultado la transferencia de sus propiedades a los grandes latifundios, haciendo a sus dueños más grandes y poderosos, y la situación de los arrendatarios y de los pequeños campesinos permaneció sin alteración.

A efecto de ratificar y ampliar la desamortización de las corporaciones civiles y eclesiásticas el artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1857 estableció :

ART. 27.- "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación, y los requisitos en que ella haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, -- cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y di-

rectamente al servicio u objeto de la institución"(16)

Al señalar que el artículo 27 constitucional amplió la ley de 25 de junio, en cuanto a las corporaciones civiles me refiero a que hizo extensiva la prohibición de poseer bienes raíces a los "ejidatarios". Ya que la Ley de Desamortización en su artículo 8o. exceptuaba de la enajenación a los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

De lo anteriormente dicho, concordamos con la opinión que da Silva Herzog sobre estas leyes, pues expresa: "El resultado de esas leyes y varios decretos y circulares sobre la misma materia puede sintetizarse de esta manera :

1.- Desaparecieron las propiedades rústicas y urbanas del clero.

2.- Las propiedades rústicas arriba mencionadas fueron a parar a manos de hacendados, que ensancharon así sus dominios, y las urbanas quedaron en poder de personajes ricos, que vinieron a incrementar su riqueza.

Muchas de las tierras comunales de diferentes clases sufrieron los efectos de la ley, de tal manera que fueron a aumentar la extensión de las grandes haciendas o de los pequeños o medianos ranchos":..(17)

Al respecto, opino que la Ley de Desamortización y el artículo 27 constitucional, en lugar de resolver el pro-

(16) Fávila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria -- 1493-1940", pp. 118-119, Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, S.R.A., México, 1981.

(17) Silva Herzog, Jesús. op. cit., pp. 91-92.

blema de la tenencia de la tierra, estimularon la formación de grandes latifundios, ya que los campesinos nunca se vieron beneficiados y si fueron objeto de innumerables abusos y despojos.

La aplicación de la Ley de Desamortización, produjo además de los efectos de orden social y económico, efectos de orden político por cuanto a que el clero se negó rotundamente a sujetarse a dicha ley y promovió una revuelta que en la historia se conoce como la Guerra de Reforma, la cual duró 3 años. Debido a esta guerra civil y al repudio de la iglesia a la ley de 1856, determinó que el gobierno en una actitud más enérgica dictara la Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859, esta ley confiscó sin derecho a indemnización toda la propiedad del clero, con la sola excepción de los edificios que estaban siendo utilizados por el culto religioso. En 1860 Juárez aplicó las Leyes de Reforma en todo el ámbito del país, con esta medida se eliminó en forma definitiva a la iglesia como propietaria de tierras.

Durante el período de 1876 a 1910, mejor conocido como la etapa del Porfiriato, se implantó también una política colonizadora que resultó como a continuación demostraremos destructiva para las ya pocas comunidades indígenas existentes. En 1875 se expidió la Ley de Colonización que autorizaba la formación de Compañías Deslindadoras, para medir y deslindar terrenos baldíos.

Esta ley como se ve, introdujo una innovación muy importante en relación con las anteriores ya que la ejecución del plan estaba confiada a concesionarios llamados "Compañías Deslindadoras".

Salomón Eckstein, nos señala en su obra las funciones que tenían estas compañías deslindadoras "...Las Compañías

ñías Deslindadoras cuya función era explorar el país, localizar, medir y deslindar todas las tierras baldías, subdividir las en parcelas de acuerdo con el límite de 2500 has. y supervisar su venta a los futuros colonos. En compensación por los gastos en que incurrieran, las compañías estaban autorizadas a retener un tercio de toda la tierra deslindada"...(18)

Los fines que perseguía esta ley de colonización, no fueron de importancia, pero su influencia para promover la concentración y para acentuar aún más las diferencias entre los grupos agrarios, fue muy importante y decisiva. Toda la tierra poseída ilegalmente era considerada baldía, incluyendo las tierras comunales de los poblados, de acuerdo a la Constitución de 1857, y por lo tanto estaba sujeta a los deslindes, de acuerdo con las leyes de 1875 y 1885.

La actuación de las compañías deslindadoras, fue de grandes arbitrariedades y despojos, principalmente tratándose de pequeños propietarios y pueblos de indígenas que no poseían títulos perfectos, ya que eran campesinos, cuyas familias habían estado cultivando sus parcelas por muchas generaciones, no pudieron presentar un título de propiedad adecuado, y ni siquiera algo que definiera en forma precisa los límites de su propiedad.

De lo anterior, puede decir, que en la etapa Porfirista se dió un alto índice de concentración territorial, originando el desarrollo del latifundismo, a base del despojo que sufrieron los poblados indígenas y los pequeños propietarios que no escaparon a la acción de las compañías deslindadoras. En consecuencia, la situación de miseria de los campesinos se recrudeció aún más. Fueron, estos sin duda, los motivos principales que originaron la Revolución Mexicana.

 (18) Eckstein, Salomón., op. cit., p. 22

PERIODO REVOLUCIONARIO

Como mencioné en el período anterior, con las Leyes de Reforma, Nacionalización y la Constitución de 1857 por una parte, y por la otra las Leyes de Colonización y de Baldíos influyeron de modo decisivo en la tremenda concentración territorial que imperaba en este período. De ahí que en las postrimerías del Gobierno del General Díaz, la propiedad territorial mexicana estaba en manos de dos grupos perfectamente definidos: el de latifundistas y el de pequeños propietarios, con la consecuente desproporción entre las propiedades de unos y de otros, este absurdo desequilibrio en la distribución de la tierra, que ponía frente a los potentados latifundistas a la gran masa de campesinos miserables, creó un malestar económico y moral a las masas rurales, que las impulsó a la rebelión en el año de 1910. La causa aparente de este movimiento fue de índole política pues, Don Francisco I. Madero, que lo dirigió y su partido enarbolaron como bandera la de "no reelección". Se trataba pues, de una lucha por el poder entre la misma clase culta, dirigente del país, pero el proletariado del campo la secundó por los mismos motivos que en otras ocasiones la habían agitado: el hambre y el odio.

La revolución de 1910, le suscitó un pretexto político, pero en su fondo fue una revolución agraria motivada por la injusta distribución de la tierra, a este respecto Salomón Eckstein, nos señala los verdaderos motivos que llevaron a los campesinos a la lucha revolucionaria... "Campesinos de todo el país respondieron al llamado de Madero y se levantaron en armas, no en virtud de los puntos políticos que se esgrimían, los cuales posiblemente no los entendían ni les impor-

taban, sino más bien porque se prometía justicia y tierra"⁽¹⁹⁾

Al triunfar la revolución Maderista y durante el corto período presidencial de don Francisco I. Madero, la política agraria fue prácticamente nula porque no se legisló sobre la restitución de tierras como se había ofrecido en el "Plan de San Luis", ni sobre ninguna otra cuestión relacionada con el régimen de propiedad territorial, por esto, "la prensa" le hizo críticas al presidente Madero acusándolo de no haber cumplido sus promesas de reparto de tierras, a este respecto Mendieta y Nuñez, cita en su libro la contestación que Madero hace a la prensa y la cual transcribo a continuación para hacer incapie en que el presidente dejó como una cuestión secundaria el problema de la tenencia de la tierra... "Siempre he abogado-dijo- por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. Una cosa es agregó - crear la pequeña propiedad por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes haciendas, lo cual nunca he pensado ni ofrecido, en ninguno de mis discursos y proclamas"...⁽²⁰⁾

El descontento por la falta de acción de Madero se -
diseminó hasta que comenzaron a estallar focos de revuelta -
tanto en el norte como en el sur del país. Emiliano Zapata -
el campesino sureño que es considerado entre los revoluciona-
rios, el más destacado de los líderes agrarios, publicó en -
1911, el Plan de Ayala, donde trataba de traicionar a Madero, -

(19) Ibidem, p. 36

(20) Mendieta y Nuñez, Lucio. "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades de la República Mexicana", p. 35, Edit. UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales), 1ª. ed., México, 1960.

por no haber cumplido sus promesas y a la vez proclamaba un programa de acción con los siguientes puntos: restitución de las tierras a los pueblos, expropiación de un tercio de las grandes haciendas después de la debida indemnización a los dueños, para proveer a los pueblos y a sus habitantes con ejidos, colonias, terrenos urbanos y de labor y la nacionalización de las haciendas que se opusieron a la reforma. Se puede decir, que este plan, fue la bandera de los campesinos mexicanos porque expresaba las aspiraciones verdaderas de los peones y los campesinos, y porque sus promotores lo defendían y trataban de llevar a cabo con sinceridad y perseverancia.

En cambio durante el movimiento revolucionario encabezado por don Venustiano Carranza, algunos generales como Lucio Blanco, antes de que se legislara sobre la materia, hicieron repartos provisionales de tierras entre los campesinos necesitados, en diversos puntos del país.

Con la ley del 6 de enero de 1915, expedida por don Venustiano Carranza, se inició en plena lucha, la Reforma Agraria Mexicana sobre la base de la restitución de tierras a los pueblos que hubiesen sido despojados de ellas, y la expropiación de haciendas para dotar de ejidos a los poblados que no las tuviesen. Se dice que esta ley es el antecedente del artículo 27 constitucional, ya que la Constitución de 1917 en éste artículo contiene todo un plan de reorganización agraria del país.

PERIODO ACTUAL

Partiendo del artículo 27 constitucional que señala: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Y que "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público". Bajo tales lineamientos en México se han constituido, varios tipos de propiedad.

a).- La propiedad privada;

b).- La propiedad social.-- De los núcleos de población ejidal y comunales;

En la parte media de este binomio propiedad social--propiedad privada, se encuentran las colonias agrícolas y ganaderas formas de tenencia de la tierra con características de ambos tipos de propiedad"...(21)

Existe también en tercer lugar, la propiedad de la Nación sobre los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

La primera forma de tenencia de la tierra, la propiedad privada o pequeña propiedad inafectable, es una de las instituciones básicas de la Reforma Agraria, que cuenta con garantías constitucionales y reglamentarias que aseguran su permanencia.

Como características fundamentales de este tipo de propiedad pueden señalarse las siguientes :

A).- La de que no debe extralimitar una superficie -

(21) Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth., op. cit., p. 448

máxima predeterminada por la ley;

B).- La que debe de estar en explotación.

Estas condiciones son las que a su vez determinan su derecho a la inafectabilidad.

La inafectabilidad de la pequeña propiedad, constituye una de las garantías prescritas por la Constitución, ya que es un derecho del propietario para mantener su reconocimiento y una obligación total de las autoridades agrarias de respetarla.

La legislación agraria no proporciona una definición legal de lo que es la pequeña propiedad, pues sólo se refieren a dos elementos básicos que ya se mencionaron que son :- la superficie máxima permitida y que ésta se explote.

Sin embargo, el autor José Luis Zaragoza, en su obra nos proporciona una definición sobre la pequeña propiedad. - ..."Se considera como pequeña propiedad inafectable la extensión de tierras que no rebase los límites inferior y superior predeterminados por las leyes agrarias (disposiciones constitucionales y reglamentarias), que esté en explotación o se explote conforme a su capacidad productiva y cuyo rendimiento sea suficiente, cuando menos para sostener una familia -- campesina y contribuya al incremento de la producción de los recursos naturales de acuerdo con los fines, principios y -- normas consignados en las leyes"...(22)

La propiedad social o colectiva que abarca tanto a -- los ejidos como a las comunidades, como modalidad al sistema tradicional que ha impuesto el interés público en nuestra -- nación, encuentran su fundamentación en nuestra Constitución y en la Ley Federal de Reforma Agraria reglamentaria del artículo 27 constitucional referente a esta materia .

(22) Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth., op. cit., p. 333

El ejido, como institución agraria eminentemente revolucionaria, es una forma de tenencia de la tierra que se establece en cumplimiento del mandato constitucional que obliga a las autoridades agrarias a dotar de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población.

La acción del Estado para crear este tipo de propiedad puede realizarse de oficio o a petición de parte a través de los procedimientos denominados de: Dotación, Restitución, Ampliación de ejidos o Creación de nuevos centros de población ejidal.

La Ley Federal de Reforma Agraria, establece que la procedencia de las acciones requiere en el primero y en el último de los casos, es decir, tratándose de dotaciones y de creación de nuevos centros de población ejidal, de la existencia de un núcleo o grupo de población compuesto de por lo menos 20 mexicanos por nacimiento, hombre o mujer, mayores de 16 años, o de cualquier edad si tuvieran familia a su cargo; que trabajen personalmente la tierra como ocupación habitual; que no posean a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación y no poseer un capital individual en la industria, el comercio o la agricultura, mayor del equivalente a 5 veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente; además no haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana, amapola, o cualquier otro estupefaciente, y por último que no haya sido reconocido como ejidatario en ninguna otra resolución dotatoria de tierras.

En materia de dotaciones, se precisa además que el núcleo de población exista cuando menos con seis meses de an

terioridad a la fecha de la solicitud.

La misma Ley Federal de Reforma Agraria, prescribe que no pueden ser dotados de ejidos: las capitales de la República y de los Estados, los puertos de mar dedicados al tráfico de altura, ni los puertos fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales, tampoco pueden ser dotados de ejidos los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación, tampoco las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, a no ser que cuenten con 150 individuos o más que estén capacitados individualmente en materia agraria.

Para que proceda la ampliación de ejidos, se requiere la existencia previa de un núcleo que haya sido beneficiado con una dotación ejidal, pero para cuyos integrantes sea insuficiente la tierra de que disfrutan, aún cuando se trabaje eficientemente, la solicitud de ampliación de ejidos se formulará sólo en los siguientes casos: Cuando la unidad individual de dotación de que disfrutaban los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido por la Ley Federal de Reforma Agraria y haya tierras afectables en el radio legal; o cuando el núcleo de población solicitante compruebe que tiene un número mayor de diez ejidatarios carentes de unidad de dotación individual y cuando el núcleo de población tenga satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezcan o sean insuficientes las tierras de uso común.

Los ejidos se constituyen o se amplían a expensas de las propiedades privadas o de las propiedades de la nación. En el primer caso, es decir, cuando se trata de dotar a expensas de las propiedades privadas, deberá decretarse la afectación sobre todas las fincas cuyos límites sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente po-

blado del núcleo solicitante, respetando siempre la pequeña - propiedad agrícola o ganadera en explotación. En el segundo - caso, tratándose de las superficies de propiedad nacional, existen algunas excepciones para que proceda la afectación como son las siguientes: las superficies de propiedad nacional - sujetas a proceso de reforestación; cuando se trate de parques nacionales o de zonas protectoras; o cuando se trate de las - extensiones que se requirieren para los campos de experimentación e investigación de instituciones educativas oficiales y - tampoco sobre los cauces de las corrientes, los vasos y las - zonas federales, propiedad de la Nación.

Para constituir los nuevos centros de población ejidal, una vez determinada la capacidad agraria, se dispone de los terrenos de propiedad privada o de los de propiedad nacional legalmente afectables, y siempre que las necesidades de los campesinos solicitantes no puedan satisfacerse por las - vías de restitución, dotación o ampliación de ejidos, ni tampoco por el procedimiento de acomodo de los campesinos en unidades de dotación vacantes de otros ejidos.

Nuestra Constitución establece que los núcleos de población capacitados en materia agraria deben ser dotados con las tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la extensión de la unidad mínima de dotación que debe calcularse para cada campesino beneficiado ha - sufrido modificaciones a través de los diversos ordenamientos jurídicos que han normado esta materia.

La Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, conserva las dimensiones para la unidad de dotación que establecía el Código Agrario de 1942. Ya que establece que la unidad mínima de dotación será de diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, y de veinte hectáreas en terrenos de temporal.

Pero establece que en los ejidos ganaderos habrá de -

hacerse un estudio especial para fijar el monto de la unidad de dotación, pero ésta no será menor a la superficie necesaria para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos; y tratándose de los ejidos forestales la unidad de dotación se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales y también se fijará mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

La propiedad ejidal es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible; nace a favor del núcleo de población desde el momento en que se publica en el Diario Oficial de la Federación la resolución presidencial correspondiente y no puede transformarse en otro tipo de propiedad si no mediante expropiación decretada conforme a las disposiciones relativas de la Ley Federal de Reforma Agraria; aunque en términos casi absolutos pudiéramos afirmar que al salirse del régimen ejidal esa propiedad no se destinará a actividades agropecuarias.

La propiedad comunal, al igual que el ejido y la pequeña propiedad, encuentra su fundamentación en el artículo 27 constitucional al establecer en su fracción VII... "Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren"...(23)

(23) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 53, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2a., Reimpresión, México, 1979.

Además de que nuestra carta fundamental otorga garantías constitucionales a las comunidades, éstas se reglamentan por la Ley Federal de Reforma Agraria, pues les reconoce y otorga capacidad y personalidad jurídica, con lo que ésta adquiere la categoría de sujeto de derecho; así como la necesaria capacidad de su ejercicio para cumplir por sí sus actividades sociales y económicas en relación con sus integrantes y con terceros.

Las comunidades agrarias, antes comunidades indígenas también son sujetos colectivos de derechos agrarios en virtud de que son poseedores a título de dueños de las tierras en donde se asienta el fundo legal y de las tierras comunales; por cuanto que la Constitución establece a su favor el procedimiento restitutorio para readquirir las tierras de que fueron despojados y por cuanto viven y trabajan en esas tierras.

El autor José Luis Zaragoza en su obra citada anteriormente, nos menciona una definición sobre la Comunidad, y expresa: "...Comunidad: Es la persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación y titulación sobre un conjunto de bienes que incluyen pastos, bosques y aguas, sujetos a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible que le concede a ellas el doble carácter de propietaria y poseedora, y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión, y según sus tradiciones y costumbres"... (24)

(24) Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth., op. cit., p. 111

De este concepto desprendemos que la comunidad no sólo es el conjunto de bienes agrarios que le son restituidos, confirmados o titulados por el Estado, sino como institución posee una estructura de organización interna que debe responder a los principios de la Reforma Agraria.

Además de estas formas de tenencia de la tierra que estimula y regula la Ley Federal de Reforma Agraria y protegidas por nuestra carta fundamental : el ejido, la propiedad comunal y la pequeña propiedad; existen otras que no gozan de igual protección como es el caso de las colonias agrícolas y ganaderas, ya que independientemente de su destino agropecuario actual, afrontan una situación jurídica irregular, dada su omisión en el artículo 27 constitucional en forma explícita, y en la Ley Federal de Reforma Agraria.

El régimen de propiedad en las colonias, fue una forma mixta de las modalidades de tenencia de la tierra que enmarca la Constitución. Su configuración se originó de la interpretación general de las leyes específicas a partir de nuestra vida independiente, con la expedición de instrumentos jurídicos hasta la vigencia de la Ley Federal de Colonización de 1946. Sin embargo, esta forma de tenencia de la tierra nunca se definió en el contexto de las leyes fundamentales, como aconteció para otras formas de tenencia que regula el artículo 27 constitucional.

Hasta 1963, las colonias se regían por las leyes de colonización y sus reglamentos respectivos, pero a partir de esa fecha tuvieron que regirse por el artículo 58 del Código Agrario de 1942 y debido también a la derogación de este código que contemplaba el régimen de colonias y su tratamiento conforme a las adiciones al artículo 58, y porque la nueva Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 no consideró su exis-

tencia, las cuestiones referentes a la vida de las colonias-- se atienden sólo a los decretos y circulares del Ejecutivo Federal y al Reglamento General de Colonias.

Como mencioné al principio de este subtema, que la "propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación". Y que la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, publicada el 7 de febrero de 1951, dispone que son propiedad de la Nación, los terrenos baldíos, nacionales y las demasías. De lo anterior, desprendemos que por fundamento constitucional la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, le corresponden por origen a la Nación, pero que también existe una ley que fundamentándose en el artículo 27 constitucional nos señala claramente que propiedades pertenecen a la Nación; y de ahí se deriva que a la Nación le pertenecen los terrenos baldíos, los terrenos nacionales y las demasías. Para diferenciar unos de otros citaré los artículos que clasifican y definen cada uno de estos terrenos de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías... (25)

ART. 3.- "Los terrenos propiedad de la Nación, que son objeto de la presente ley, se considerarán para sus efectos divididos en las siguientes clases :

- 1.- Baldíos;
- 2.- Nacionales;
- 3.- Demasías."

ART. 4.- "Son "baldíos" los terrenos de la Nación -- que no han salido de su dominio por título legalmente expedi

(25) Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Ediciones Andrade, S.A., 6a. ed., México, 1967.

do y que no han sido deslindados ni medidos."

ART. 5.- "Son "nacionales" :

I.- Los terrenos baldíos deslindados y medidos en -- los términos del capítulo VI de esta ley;

II.- Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquirieran;

III.- Los terrenos que recobre la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

No quedan comprendidos en esta fracción los terrenos cuyos títulos hayan sido nulificados o se nulifiquen, de conformidad con lo previsto en la fracción XVIII del artículo 27 constitucional, los cuales se considerarán como baldíos -- según lo establecido en el artículo 64."

ART. 6.- "Son "demasías", los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de -- la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título, y por lo mismo, confundidos en su totalidad con la superficie titulada."

Anteriormente, los terrenos propiedad de la Nación -- podían ser adquiridos por particulares a título oneroso o a título gratuito, pero a partir del Decreto publicado el 22 -- de Enero de 1963, mediante el cual se derogó la Ley Federal de Colonización de 1946, fue suprimida la posibilidad de enajenar terrenos propiedad de la Nación, y fue suprimida también, la posibilidad de colonizarlos. Y en la actualidad el destino específico que conservan se especifica claramente en la Ley Federal de Reforma Agraria, es decir, su empleo para satisfacer necesidades agrarias.

CAPITULO II

EXPROPIACION AGRARIA EJIDAL

Además de la expropiación genérica de que puede ser objeto toda propiedad, existe en materia agraria una limitación constitucional a la propiedad privada inmobiliaria rural la cual recibe el nombre de "expropiación agraria" cuya regulación se encuentra en la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional.

"Por lo que hace a la expropiación, la Reforma Agraria Mexicana la contempla desde dos ángulos"...(26)

a).- Expropiación de la propiedad rústica privada para crear ejidos, y

b).- Expropiación de los ejidos y de los bienes de las comunidades para realizar obras de beneficio social.

En cuanto al segundo aspecto que es el que trata este capítulo y por tanto el que nos interesa, empezaré por mencionar diferentes conceptos de expropiación, ejido y lo que se entendería por expropiación agraria ejidal.

CONCEPTOS.

"Expropiación: Es un procedimiento administrativo por medio del cual el Estado en ejercicio de su soberanía procede, legalmente en contra de un propietario para la adquisición forzosa de un bien mediante indemnización y por causa de utilidad pública. Es una institución administrativa necesaria para que el Estado pueda atender el funcionamiento de los servicios públicos y de sus demás fines"...(27)

(26) Luna Arroyo, Antonio y G. Alcerraca, Luis. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", p. 287, Edit. Porrúa, S.A. 1a. ed., México, 1982.

(27) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo II, p. 1010, Edit. Porrúa S.A., México, 1970.

"Expropiación: Limitación del derecho de propiedad - en virtud de la cual el dueño de un bien mueble o inmueble, queda privado del mismo mediante o previa indemnización, en beneficio del interés público"...(28)

Angel Caso, define al ejido como... "La tierra dada a un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos 6 meses de fundado, para que lo explote directamente con las limitaciones y modalidades que la ley señala, siendo en principio inalienable, inembargable, intransmisible, imprescriptible e indivisible; además el titular del ejido siempre es un núcleo de población agricultor que tenga por lo menos 6 meses de fundado, nunca un individuo o particular"...(29)

"Ejido: Es la persona moral mexicana de pleno derecho con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se explote racional e integralmente, como una unidad de producción organizada preferentemente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución-decisión, y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión"...(30)

(28) Luna Arroyo, Antonio. y G. Alcerraca, Luis., op. cit., p. 287.

(29) Caso, Angel. "Derecho Agrario", p. 221-222, Edit. Porrúa, S.A., México, 1950.

(30) Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth., op. cit., p. 207.

De las definiciones de ejido de los autores que cité, desprendemos que los bienes agrarios son las tierras ejidales propiedad del núcleo beneficiado con la Resolución Presidencial dotatoria o restitutoria y ese derecho de propiedad puede ser afectado por causa de utilidad pública, es decir, que estos bienes agrarios son expropiables si se requiere satisfacer necesidades colectivas de mayor importancia que aquéllas para las cuales estaban destinados.

Sobre este mismo aspecto, la Suprema Corte de Justicia en su tesis: mil trescientos cuatro, Segunda Sala, Séptima Época asienta:

"Las expropiaciones de bienes ejidales constituye como toda expropiación, un acto de soberanía del Estado que no puede considerarse que esta sujeta a un procedimiento en forma de juicio".

Y la tesis mil treinta y cinco de la Segunda Sala, Séptima Época, señala que: "el artículo 27 exige como requisitos básicos en caso de expropiación que una ley de la federación o de algún Estado determine que se está en presencia de un caso de utilidad pública y la propia Constitución prevee la indemnización".

Asimismo, la doctora Martha Chávez Padrón, en su libro "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", señala: que "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que utilidad pública "solamente la hay cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a una particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular" y que "en los términos del artículo 27 constitucional, la utilidad pública

abarca no sólo a los casos en que la colectividad sustituye al particular en el goce del bien expropiado, sino cuando se decreta la expropiación, para satisfacer de un modo directo o inmediato, las necesidades de las clases sociales, que ameriten ayuda y mediato o indirecto las de la colectividad; -- sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada, como acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones higiénicas para obreros"...(31)

Al respecto, la Ley Federal de Reforma Agraria por lo que se refiere a tierras, señala en el artículo 112, cuyo antecedente es el artículo 187 del Código Agrario de 1942,--- las causas de utilidad pública para que proceda la expropiación de bienes ejidales y comunales, que mencionaré más adelante.

De lo anteriormente expresado, puede deducirse que la "Expropiación Agraria Ejidal": es el acto por medio del cual el Estado adquiere la propiedad total o parcial de la extensión dotada a un núcleo de población, con fundamento en una causa de utilidad pública superior y mediante indemnización.

 (31) Chávez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", pp. 220-221, Edit. Porrúa, S.A., la.,- ed., México, 1974.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS SOBRE
EXPROPIACION AGRARIA EJIDAL.

En ninguna de las 4 leyes agrarias que se dictaron - entre la de 1915 y la de 1929 ni en estas dos, se habló de - la posibilidad de expropiar bienes ejidales o de los pueblos que guardan estado comunal, para realizar obras de beneficio social.

Pero a medida que se fue intensificando el reparto - agrario y que el Estado aceleró la construcción de obras de - utilidad pública, necesariamente tenía que llegar el momento que en vez de construirse éstas últimas sobre los terrenos - de propiedad particular, tenían que edificarse y comprender - terrenos incorporados al régimen ejidal. Como paralelamente - había de presentarse el crecimiento inevitable de las ciuda - des, su ensanchamiento tenía que hacerse sobre los terrenos - inmediatos a las poblaciones que alguna vez fueron de propie - dad particular y que se habían incorporado al patrimonio eji - dal de los pueblos dotados.

Por lo anterior, creí pertinente mencionar la regla - mentación jurídica de la expropiación ejidal en los códigos - anteriores con el objeto de establecer una comparación y así - poder percibir las innovaciones que la actual Ley Federal de - Reforma Agraria, perfila a través de los artículos que a la - materia dedica. Además de que dichos códigos constituyen un - antecedente muy importante para la elaboración de la mencio - nada ley.

El primer "Código Agrario de los Estados Unidos Mexi - canos" fue expedido el 22 de marzo de 1934; en él se abarca - ron aspectos que se refieren a la distribución de la tierra, - y estableció por primera vez y de una manera concisa, lo re -

ferente a las expropiaciones agrarias ejidales... (32)

Así, establece los siguientes preceptos:

"ART. 141.- Las superficies comprendidas dentro de los ejidos sólo podrán expropiarse:

- a).- Para crear y desarrollar centros urbanos;
- b).- Para el establecimiento de vías de comunicación;
- c).- Para la construcción de obras hidráulicas de interés público; y
- d).- Para la explotación de recursos naturales, pertenecientes a la Nación y sujetos al régimen de concesión federal".

"ART. 142.- Las aguas pertenecientes a los ejidos sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles :

- a).- Para usos domésticos de los habitantes de poblaciones;
- b).- Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles y demás sistemas de transporte;
- c).- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza hidráulica".

"ART. 143.- Las tierras y aguas comprendidas dentro de los ejidos, sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, previa compensación y substanciándose expediente en el que conste el parecer de las Comisiones Agrarias Mixtas, del Gobernador de la entidad correspondiente y del Departamento Agrario.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expro-

(32) Favila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940)", Tomo Primero, pp. 602, 606 y 607, - Edit. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México, 1941.

piadas.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, quedando ésta obligada a dar nueva parcela o a compensar a los ejidatarios que directamente resultaren afectados.

El Ejecutivo Federal fijará en el decreto correspondiente con toda exactitud, cuales han de ser las compensaciones, señalando su monto si fueren en efectivo".

"ART. 154.- En los casos a que se refiere el artículo 141, se procederá de la siguiente manera :

I.- Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano en el fraccionamiento se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que en el momento tengan derechos parcelarios, de los productos de la venta del resto del terreno urbanizado se separará lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización, y cualquier saldo que hubiere pasará al fondo común del ejido.

II.- Si la expropiación tuviere por objeto el establecimiento de vías de comunicación, cuya concesión implique el pago de indemnizaciones por el terreno expropiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación individual, será disfrutado comunmente.

III.- Si la expropiación tuviere por objeto cualquiera de los indicados en el inciso d) del artículo 141, deberán establecerse en el decreto correspondiente las regalías o participaciones a que haya lugar, que pertenecerán a la comunidad".

"ART. 155.- Las compensaciones correspondientes a cualesquiera de los casos de expropiación de que trata el artículo anterior, deberán consistir de preferencia en terre-

nos de la misma calidad que los expropiados.

Los productos de las expropiaciones se invertirán en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los que hubieren sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para la adquisición de cualquiera otra clase de tierras que convengan al mejoramiento del ejido y en tercero, para inversiones conforme al artículo 153".

El siguiente Código Agrario fue expedido el 23 de septiembre de 1940 y publicado el 29 de octubre de 1940, éste Código reiteró en un capítulo especial lo relativo a la expropiación de los bienes ejidales y de las comunidades que a continuación mencionaré.

En el Libro Segundo, Capítulo Noveno, del Código Agrario de 1940, se estableció un capítulo especial relativo a la expropiación de bienes agrarios...(33)

Así, estableció :

"ART. 165.- La expropiación de los bienes ejidales o de bienes comunales, sólo podrán expropiarse por las causas de utilidad pública que enseguida se enumeran :

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos o ferrocarriles o para facilitar el transporte;

III.- Para el establecimiento de campos de demostración, producción de semillas y educación vocacional;

IV.- La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

(33) Ibidem, pp. 739, 740, 741, 758 y 759.

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

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

VII.- La superficie necesaria para la construcción de obras sujetas a las leyes generales de vías de comunicación como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, etc.;

VIII.- La resolución de conflictos inter-ejidales o entre ejidos y bienes de propiedad comunal, por límites dudosos o por superficies cuya propiedad resulte discutible;

IX.- La resolución de conflictos entre pequeñas propiedades y ejidos o bienes comunales, originados por información defectuosa o por errores de localización;

X.- Los demás casos previstos por leyes especiales".

"ART. 166.- La expropiación podrá recaer tanto sobre terrenos restituidos o dotados al núcleo de población, como sobre los que hayan sido adquiridos del peculio de éste, por el empleo de fondos comunales o usando del crédito".

"ART. 167.- Cuando en virtud del otorgamiento de una concesión que tienda a la explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la nación, se expropian u ocupen terrenos ejidales, comunales, el núcleo de población o los ejidatarios afectados tendrán derecho a las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario y deberán celebrar con él mismo los convenios sobre indemnización que fijen las leyes. Cuando la indemnización se determine por convenio, para que éstas sean válidas deberán ser aprobadas por la dirección de Organización Agraria Ejidal".

"ART. 168.- Las aguas, pertenecientes a los ejidos o a los bienes comunales sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles :

I.- Para usos domésticos de los habitantes de la población;

II.- Para servicios públicos de poblaciones y abastecimiento de ferrocarriles, demás sistemas de transporte y vías generales de comunicación y;

III.- Para usos industriales distintos a la producción de fuerza hidráulica".

"ART. 169.- Los bienes de propiedad comunal sólo podrán expropiarse por decreto presidencial, mediante compensación inmediata y substanciándose expediente en los Departamentos Agrario y de Asuntos indígenas, y para nuevas comunidades o ejidos cuando haya tierras excedentes.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de los bienes expropiados. Las compensaciones pertenecerán a la comunidad si el bien expropiado se explota en común y a los individuos afectados cuando la expropiación se refiere a bienes explotados en lo individual fijando el Ejecutivo Federal el decreto correspondiente, con toda exactitud, cuales han de ser las compensaciones y monto de ellas, si fueren en efectivo; así como el fin a que debe destinarse todas las compensaciones si corresponden a la comunidad".

"ART. 170.- En los casos a que se refiere el artículo 165, se procederá de la siguiente manera :

I.- Si la expropiación tiene por objeto crear un centro urbano en el fraccionamiento, se entregará gratuitamente un lote a cada uno de los ejidatarios que tengan derechos. -

De los productos de la venta del resto del terreno urbanizado, se separará lo necesario para establecer los servicios públicos de urbanización y cualquier saldo que hubiera, pasará al fondo común del ejido.

II.- Si la expropiación tuviera por objeto el establecimiento de vías de comunicación cuya concesión implique el pago de indemnización por el terreno expropiado, el producto entrará a formar parte del fondo común y cualquier otro beneficio que implique la expropiación indicada, será disfrutada comunalmente.

III.- Si la expropiación tuviera por objeto la construcción de obras hidráulicas de interés público, la indemnización será aprovechada comunalmente; y

IV.- Si la expropiación tuviera por objeto cualquiera de los indicados en la fracción VI del artículo 165, deberá establecerse en el decreto correspondiente, las regalías o participaciones a que haya lugar, que pertenecerán a la comunidad".

"ART. 171.- Las compensaciones correspondientes a cualquiera de los casos de expropiación de que trata el artículo anterior, deberán consistir, de preferencia, en terrenos de la misma calidad que los expropiados. Los productos de la expropiación se invertirán en primer lugar, en la adquisición de terrenos de cultivos para reponer los que hubieran sido tomados de las parcelas individuales; en segundo término, para la adquisición de cualquiera otra clase de tierras que convenga al mejoramiento del ejido y un tercero para inversiones conforme al artículo 158."

Dentro del procedimiento, en el Capítulo Octavo, Libro Tercero, éste código reglamenta la expropiación de bie-

nes ejidales y así dedica dos artículos a este respecto :

"ART. 250.- Las tierras y aguas, comprendidas dentro de los ejidos sólo podrán expropiarse por decreto presidencial previa compensación y substanciándose expedientes en los que conste el parecer de la Comisión Agraria Mixta, de la dirección de Organización Agraria Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso, del Gobierno de la Entidad correspondiente y del Departamento Agrario.

En dichas expropiaciones se tomará como base de la compensación el valor económico de las tierras y aguas expropiadas. Las compensaciones pertenecerán a la comunidad quedando ésta obligada a dar nueva parcela o a compensar a los ejidatarios de modo que los nuevos lotes se encuentren de tal modo ubicados que no ofrezcan inconveniente para su aprovechamiento por quienes los reciban, a juicio de la Dirección de Organización Agraria Ejidal.

El Ejecutivo Federal fijará en el decreto correspondiente con toda exactitud, cuales han de ser las compensaciones, señalando su monto, si fuere en efectivo".

"ART. 251.- En los expedientes formados para la expropiación de tierras o aguas ejidales o comunales, se concentrarán los informes, datos previos, avalúos racionales y demás actuaciones tramitadas con la expropiación de que se trate, debiéndose recibir la conformidad de los ejidatarios presentes afectados sobre la expropiación por conducto de su Comisariado Ejidal."

Al entrar en vigor un nuevo Código Agrario en el mes de diciembre de 1942, a los dos años de haberse promulgado el anterior, se reprodujeron las disposiciones relativas a la expropiación de los bienes ejidales y comunales y se intro-

dujeron algunas variantes que a continuación mencionaré.

El "ART. 187.- Considera como causas de expropiación de bienes ejidales y comunales, las mismas que se establecen para otra clase de bienes que no sean agrarios; así :

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

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

III.- El establecimiento de campos de demostración y de educación vocacional, o de producción de semillas, cuando no sea factible establecerlos en terrenos no ejidales;

IV.- Creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;

V.- Creación o mejoramiento de centros de población- y de sus fuentes propias de vida;

VI.- Explotación de elementos naturales pertenecien- tes a la nación, sujetos a régimen de concesión y los esta-
blecimientos, conductos y nasos que fueren necesarios para -
ello.

VII.- Las superficies necesarias para la construcción de obras sujetos a la Ley de Vías Generales de Comunicación, como líneas para conducción de energía eléctrica, teléfono, -
telégrafos, etc.;

VIII.- Los demás casos previstos por leyes especia-
les."

Este Código, limita las causas de expropiación de te-
rrenos ejidales y comunales, ya que suprime las fracciones -
VIII y IX, que establecía el Código anterior.

Dentro de la fracción III, como una medida de protec

ción de los ejidos, se agrega que sólo procederá dicha expropiación cuando no sea factible el establecimiento en terrenos no ejidales adecuados para este tipo de necesidades.

Es decir, que se expropian preferentemente los terrenos no ejidales, y esto viene a proteger un tanto a los ejidos.

"ART. 188.- La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población, como aquéllos que adquiriera por cualquier otro concepto".

"ART. 189.- Cuando sean íntegramente expropiadas las tierras de un núcleo de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como comunidad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización deberá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar las tierras que se les propongan, la indemnización se destinará a realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricultura ejidal.

Este artículo vino a ser una innovación, ya que la práctica presentó situaciones que antes no se habían previsto en la ley, y así viene a beneficiar a las comunidades evidentemente agrícolas, pues establece los fines a que debe destinarse la indemnización, prohibiendo la entrega de dinero en efectivo a los ejidatarios, de tal manera que ésta sólo sirva para aumentar o fomentar la producción agrícola.

"ART. 190.- Si el otorgamiento de una concesión de explotación de los recursos naturales del subsuelo pertenecientes a la Nación, obliga a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales, el núcleo de población o la comunidad tendrá derecho a las regalías y demás prestaciones que debe otorgar el concesionario, quien está obligado a ce-

lebrar los convenios que fijen las leyes, las cuales se sujetarán a la aprobación de la Secretaría de Agricultura y Fomento".

En este artículo se introduce la innovación de los contratos entre concesionarios y el núcleo de población afectados, además como menciona el mismo artículo, el núcleo de población tendrá derecho al otorgamiento de regalías y prestaciones que el concesionario deba otorgar.

"ART. 191.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles.

I.- Para usos domésticos, servicios públicos o baños y abrevaderos de ganado;

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación;

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz".

"ART. 192.- La expropiación de los bienes ejidales o los pertenecientes a núcleos de población que guarden estado comunal deberá hacerse por decreto presidencial y mediante compensación inmediata con bienes equivalentes a los expropiados, o indemnización en efectivo.

Para determinar la compensación se tomará como base el valor económico de los bienes expropiados.

Las compensaciones pertenecerán a la comunidad, si el bien expropiado se explotaba en común y a los individuos en particular cuando la expropiación se refiere a bienes explotados individualmente.

En el decreto correspondiente se fijarán, con toda exactitud la naturaleza y monto de la compensación, si fuere

en efectivo, así como el fin a que deba destinarse cuando co
rresponda a la comunidad".

De este artículo, se desprende que la compensación --
al ejido o a la comunidad debe ser inmediata, es decir, si---
multánea a la expropiación; o sea que cuando el ejido entre-
gue los bienes expropiados, recibirá la correspondiente com-
pensación al mismo tiempo.

"ART. 193.- Si la expropiación tiene por objeto --
crear un centro urbano y el ejido carece de zona de urbaniza-
ción o fundo legal deberá entregarse gratuitamente un lote a
cada uno de los ejidatarios.

La indemnización en efectivo se destinará a adquirir
los terrenos necesarios para reponer las parcelas o las uni-
dades de dotación expropiadas, y el excedente se destinará a
establecer servicios públicos de urbanización y al fomento --
agrícola".

Este artículo, establece una condición para entregar
un lote a cada ejidatario, es decir, sólo para el caso de --
que el ejido carezca de zona urbana o de fundo legal, y por-
tanto no tengan solares los ejidatarios .

"ART. 194.- Las compensaciones por expropiación debe-
rán consistir de preferencia, en terrenos de la misma cali-
dad o equivalentes a los expropiados. Cuando sean pagados to-
tal o parcialmente en efectivo se invertirán en primer lugar
en la adquisición de terrenos de cultivo para reponer los --
que hayan sido tomados de las parcelas individuales, en se-
gundo término para adquirir cualquiera otra clase de tierras
que convenga al mejoramiento del ejido, y en tercero para --
los fines indicados anteriormente".

Del contenido de este artículo, vemos que su impor-
tancia estriba en que la compensación deberá ser preferente-

mente en tierras equivalentes a las expropiadas, y también -- marca como punto fundamental, reconstruir, mantener y si es -- posible, mejorar el ejido reponiendo y aumentando las tie--- rras que se tenían antes de la expropiación.

"ART. 195.- Si los bienes expropiados pasan a poder-- de la nación y se destinan a un fin o servicio público, el -- Gobierno compensará a los ejidatarios con bienes equivalen--- tes por cualquiera de los procedimientos agrarios consigna--- dos en éste Código, para entregar a los campesinos tierras, -- bosques o aguas. En estos casos no deberá pagarse la indemni-- zación en efectivo. Cuando el núcleo de población tenga que-- desplazarse los gastos de traslado serán pagados por el Go--- bierno Federal.

Este artículo, nos indica que sólo por circunstan--- cias de notoria utilidad pública puede el Estado expropiar -- terrenos de un ejido, y teniendo en cuenta además que los -- bienes expropiados han sido entregados gratuitamente por el -- mismo Estado, nos parece lógico pensar que éste vea la forma de compensar con tierras equivalentes por cualquiera de los -- procedimientos agrarios.

El procedimiento expropiatorio, el cual se establece en el Capítulo lll y cuyos artículos son los siguientes :

"ART. 286.- Las autoridades competentes, según el --- fin que deba llenarse con la expropiación o la persona que -- tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar so-- licitud escrita ante el Jefe del Departamento Agrario, indi-- cando en ella :

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

II.- El destino que pretende dárseles;

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

IV.- La indemnización que se proponga, y

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

De este artículo, se deduce que nadie puede ocupar un terreno ejidal, aún y cuando exista una causa de utilidad pública de las señaladas por la ley, si no tramita previamente y obtiene el correspondiente decreto de expropiación firmado por el Presidente de la República.

"ART. 287.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización pedirá el parecer del Gobernador de la entidad -- donde los bienes se encuentren ubicados y de la Secretaría -- de Agricultura o del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en su caso. Al mismo tiempo, mandará practicar la verificación de los datos consignados en la solicitud y el avalúo de los bienes cuya expropiación se solicita para estimarla comparativamente a la compensación ofrecida".

"ART. 288.- Integrado el expediente con los documentos a que se refieren los dos artículos anteriores, y con aquéllos otros que, en cada caso, el Departamento Agrario juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del --- Cuerpo Consultivo, y con el dictámen de ésta se dará cuenta al Presidente de la República para que resuelva en definitiva".

"ART. 289.- El Decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el Diario Oficial de la Federación, y el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian, el Departamento Agrario procederá a ejecutarlo en sus términos. En la diligencia posesoria se practicará el apeo y deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido --

en compensación, en su caso, y se pondrá en posesión de ellas a quienes respectivamente, deban recibir las. Antes de otorgar la posesión el Departamento debe asegurarse de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado, en los términos del decreto presidencial, si fuere en dinero, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de este Código".

Con base en este artículo, sólo podrán quitarse a los ejidatarios las tierras que se expropian hasta después de que se haya dictado y publicado el decreto de expropiación para entregarlas a los beneficiarios.

"ART. 291.- Si la expropiación hubiere recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura practicará el reajuste procedente en los aprovechamientos y legalizará formalmente el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la materia".

Después de haber establecido los antecedentes jurídicos de la expropiación ejidal y teniendo en cuenta la gran importancia que constituyeron estos Códigos para la elaboración de la ley que nos rige actualmente; procederé a mencionar primeramente el fundamento constitucional de las expropiaciones agrarias, y posteriormente el articulado que a la materia dedica la Ley Federal de Reforma Agraria.

El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 27, párrafo 2o. que a la letra dice :

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"...(34)

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 46, México, 1979.

En este párrafo, nuestra Carta Magna establece como-garantía inviolable la expropiación por causa de utilidad pú**u**blica.

Por otro lado, la fracción VI párrafo segundo del mismo artículo 27 constitucional, establece :

... "Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base"... (35)

De lo transcrito, se entiende que nuestra Constitución faculta tanto a las legislaturas de la Federación como a la de los Estados, para que en sus respectivas jurisdicciones determinen los casos en que sea de indudable utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, ya que de no ser así, seran violatorias a la garantía del respeto a la propiedad privada.

La Ley Federal de Reforma Agraria, autoriza la expropiación de bienes ejidales, claro que bajo ciertas condiciones y así lo establece en su Capítulo VIII, Título Segundo del Libro Segundo, en el articulado que corresponde a la materia.

"ART. 112.- Los bienes ejidales y los comunales sólo

(35) Ibidem, n. 52.

podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causas de utilidad pública :

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

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

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

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

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

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

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

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

IX.- Las demás previstas por las leyes especiales".

Este artículo, hace referencia que la causa de utilidad que se invoque para llevar a cabo la expropiación de bienes ejidales o comunales deberá ser evidentemente superior a la causa de utilidad social por la cual se constituyó el ejido; además reproduce las ocho fracciones que contenía el artículo equivalente del Código que se derogó y agrega una más relativa a la superficie necesaria para la construcción de obras hidráulicas caminos de servicio y otras similares que realice la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

"ART. 113.- En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención del Secretario de la Reforma Agraria".

Este artículo es nuevo, pues no tiene equivalente en el ordenamiento anterior.

"ART. 114.- La expropiación podrá recaer tanto sobre los bienes restituidos o dotados al núcleo de población como sobre aquéllos que adquiriera por cualquier otro concepto".

Equivale al artículo 188, del Código que se derogó y prácticamente reproduce a su equivalente.

"ART. 115.- Las aguas pertenecientes a los ejidos o a los núcleos de población que guarden el estado comunal, sólo podrán expropiarse cuando no haya otras disponibles :

I.- Para usos domésticos y servicios públicos;

II.- Para abastecimiento de ferrocarriles, sistemas de transporte y vías generales de comunicación; y

III.- Para usos industriales distintos de la producción de fuerza motriz.

En igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Si la expropiación de las aguas implica la desaparición

ción de la productividad de las tierras del ejido, se estará a lo dispuesto para la expropiación total de tierras".

Este artículo es equivalente al artículo 191 del Código anterior, pero en la fracción I, se suprimió la frase "o baños y abrevaderos de ganado". Además se reiteró la idea de que en igualdad de circunstancias se preferirá expropiar la propiedad particular.

"ART. 116.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112 de esta Ley, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal, o de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente".

No tiene su equivalente con el ordenamiento anterior.

"ART. 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la Fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que-

entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122".

Este artículo, es nuevo ya que no tiene equivalente con el Código anterior.

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

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

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

Artículo nuevo, ya que no tiene correspondiente en el ordenamiento anterior.

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

Este artículo, no tiene equivalente en el Código anterior.

"ART. 120.- Las mismas reglas establecidas en el artículo anterior se aplicarán cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. En este caso, además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario, quien estará obligado a celebrar los convenios que fijen las leyes, los cuales quedarán sujetos a la aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria".

Este artículo, tiene su equivalente en el ordenamiento anterior, ya que prácticamente reproduce el artículo 190 de dicho ordenamiento.

"ART. 121.- Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos. Para efectos del pago indemnizatorio, dicho avalúo tendrá vigencia de un año, vencido el cual deberá actualizarse.

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

No podrán constituirse, ni operar, sociedades para explotar recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos o comunidades dentro de la faja costera, aprovechando las obras de infraestructura realizadas por los gobiernos federales

estatal o municipal, salvo que en ellas participen mayoritariamente los propios ejidatarios o el Gobierno Federal".

Este artículo, tiene su antecedente en el artículo -- 192, del Código anterior en su primer párrafo, estableciendo que toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá -- hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, pero elimina la posibilidad que contenía su correlativo de compensar al núcleo con bienes equivalentes a los expropiados, -- atendiendo sólo a la indemnización en efectivo, cuyo monto se determine mediante avalúo que practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

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

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

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

II. Si se trata de expropiaciones originadas por las causas señaladas en la fracción VI del artículo 112, los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrí-

cola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento.

Tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, la indemnización cubrirá el equivalente de dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se cuenten los recursos provenientes de la misma.

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

En los casos de expropiaciones cuya causa sea la constitución de reservas territoriales o de programas de desarrollo urbano habitacional de interés social, se estará a lo dispuesto en la Fracción I de este artículo".

"ART. 123.- Si la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotaban colectivamente, o de uso común, la indemnización que recibe el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas, dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la Asamblea General y apruebe la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción primera del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización se estará a lo dispuesto en el artículo anterior".

En este artículo, y en el anterior se distingue entre

el caso de expropiación total y expropiación parcial de los bienes agrarios. En ambos casos la indemnización normalmente se destina a sustituir las tierras expropiadas, mediante la adquisición de otras que compensen las expropiadas, pero existe la posibilidad de que la indemnización se destine para propiciar el cambio de ocupación de los ejidatarios.

"ART. 124.- En todo caso, el pago de indemnización por bienes distintos a la tierra, tales como casa habitación, huertos y corrales, se hará de inmediato a cada uno de los ejidatarios en lo individual".

Este artículo, explica claramente que la indemnización por los bienes que particularmente le corresponde al ejidatario, como su casa habitación, deberá dársele en lo personal.

"ART. 125.- El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivos que haya aprobado la Secretaría de la Reforma Agraria; en caso contrario, los ejidatarios colectivamente o en lo individual podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización.

En tanto se realizan los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia".

Artículo que no tiene su equivalente en el Código anterior.

"ART. 126.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto respectivo, o cuando transcurrido un plazo de cinco años no se haya satisfecho el objeto de la expropiación, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal podrá demandar la reversión de los bienes conforme a la ley de la materia, de la totalidad o de la parte de los mismos que no hayan sido destinados a los fines-

para los cuales fueron expropiados, sin que pueda reclamarse la devolución de las sumas o bienes que el núcleo afectado ha ya recibido por concepto de indemnización.

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para que opere la incorporación a su patrimonio de los bienes señalados en el párrafo anterior.

Los bienes incorporados al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal serán destinados a apoyar financieramente - las actividades industriales en ejidos y comunidades, aún cuando no fueren los afectados por los decretos expropiatorios, en los términos y con las modalidades que señalen las reglas de - operación del propio Fideicomiso, el que estará obligado a tomar las medidas necesarias para completar y pagar, en su caso, las indemnizaciones a que tuvieren derechos los ejidatarios y comuneros afectados, conforme a los decretos expropiatorios - respectivos y los supuestos comprendidos en el primer párrafo de este artículo.

Corresponde a la Secretaría de la Reforma Agraria realizar los trámites para que las utilidades de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas que correspondan a los núcleos agrarios se transmitan, en su oportunidad, - al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal y expedir los acuerdos que procedan a fin de que los bienes expropiados pasen en todo o en parte a incrementar el patrimonio de dicho Fideicomiso en los términos de este artículo y se otorguen los - instrumentos legales respectivos para la transmisión de la propiedad."

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

PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO EJIDAL

La Ley Federal de Reforma Agraria reglamenta el procedimiento a seguir para la expropiación de bienes ejidales en los artículos 343 al 349.

Solicitud de expropiación.- Con fundamento en el artículo 343. Las autoridades o instituciones oficiales competentes según el fin que se busque con la expropiación, o la persona que tenga un interés lícito en promoverla, deberán presentar solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, dicha solicitud deberá llenar los requisitos que se establecen en este artículo, que son los siguientes :

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

II.- El destino que pretende dárseles;

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

IV.- La indemnización que se proponga; y

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

Iniciación del Trámite:

La solicitud antes mencionada, es turnada a la Dirección General de Procedimientos Agrarios, ésta la remite a la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, la cual después de haberla analizado y considerándola ajustada conforme a los requisitos señalados en el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ordenará los trámites administrativos que establece el artículo 344 de la ley mencionada.

Notificación:

Con fundamento en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que la Secretaría de la Refor-

ma Agraria notificará al Comisariado Ejidal del núcleo afectado :

1).- Por Oficio.- La Secretaría de la Reforma Agraria notificará por oficio al Comisariado Ejidal, la solicitud promovida.

2).- Mediante Publicación.- En el Diario Oficial de la Federación.

3).- Mediante Publicación.- En el Periódico Oficial del Estado.

Solicitud de Opiniones:

Las opiniones que la Ley Federal de Reforma Agraria establece según el artículo 344 son:

A).- Opinión del C. Gobernador del Estado;

B).- Opinión de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde los bienes se encuentren ubicados;

C).- Opinión del Banco Oficial que opere con el ejido.

Dichas opiniones deberán rendirse según la ley en un plazo de 30 días, transcurrido el cual si no hay respuesta, se considerará que no hay oposición y se proseguirá con los trámites.

Trabajos Técnicos e Informativos:

Con fundamento en el mismo artículo, la Secretaría de la Reforma Agraria, mandará practicar los trabajos técnicos e informativos necesarios para verificar los datos consignados en la solicitud.

Este trámite lo realiza la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial, la cual lleva a cabo estos trabajos, que se relacionan con el trámite expropiatorio.

Para la elaboración de estos trabajos, las personas comisionadas se ponen en contacto con las autoridades del --

poblado referido con el fin de realizar convenientemente dichos trabajos.

Al cumplimiento del trabajo encomendado, el comisionado deberá rendir el informe respectivo; dicho informe se compondrá de dos partes además de la dedicada a los antecedentes generales del poblado en cuestión (como son: la Resolución Presidencial que constituyó al mismo, fecha de publicación y fecha de ejecución; indicando el número de hectáreas, cantidad de tierras de parcelamiento, etc.); así como a proporcionar el número y fecha del oficio en que se le otorgó la comisión.

La primera parte del informe se denomina de "Informativa" y en ella se consignará lo siguiente :

1.- Autoridades entrevistadas.- El nombre de cada uno de los integrantes de las autoridades internas del ejido o comunidad, a quienes se entrevistó durante la elaboración de los trabajos.

2.- Régimen de propiedad.- El régimen a que pertenecen los terrenos que componen la superficie a expropiar (comunal, ejidal) basándose para su determinación en la Resolución Presidencial que corresponda.

3.- Descripción de la superficie a expropiar.- La descripción del área a expropiar señalando la forma geométrica que más se asemeje, y las colindancias de la misma; haciendo incapié en su ubicación (dentro de los terrenos de la dotación, ampliación, restitución, confirmación y titulación de bienes comunales, permutas o división, etc.), según sea el caso.

4.- Calidad de las tierras.- La calidad de los terrenos que componen el área por expropiar, consignando la extensión que corresponda a cada una de las calidades de tierra.

5.- Cultivos e instalaciones en el predio.- El comisionado en este punto, deberá hacer constar el tipo de construcción o el de las instalaciones que existan por parte de la promovente en la superficie solicitada en expropiación; - así mismo en caso de que los campesinos presuntos afectados - tengan cultivos o construcciones dentro de la citada superficie, procederá a elaborar un inventario pormenorizado de los mismos, para dar cumplimiento a lo prescrito en el artículo 124 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

6.- Sistemas de explotación en la superficie a expropiar.- En esta parte del informe se hará mención del tipo de explotación que prevalece en el área a expropiar.

En caso de que el comisionado se encuentre que los terrenos del área a expropiar ya sea total o parcialmente, - se trabajen en forma individual, elaborará una relación que contenga:

- I.- Nombre del campesino;
- II.- Superficie y calidad de la tierra;
- III.- Número de parcela.

Cuando la superficie solicitada en expropiación afecte terrenos de la zona urbana o caserío del poblado, es decir, lotes; la extensión afectada deberá ser considerada como de aprovechamiento individual, debiendo el comisionado proporcionar el nombre del poseedor del lote, la superficie afectada y el número del certificado que ampara el derecho a solar urbano.

7.- Observaciones.- a). Cuando la promovente en su solicitud proponga como indemnización el pago en especie de los terrenos que pretende, el comisionado previa autorización por parte de la superioridad, procederá a efectuar el levantamiento de la poligonal envolvente de la referida ex-

tensión superficial, procurando señalar las colindancias de terrenos que la componen.

b).- Informar de las ocupaciones existentes en la superficie a expropiar, por parte de otras Dependencias o instituciones, haciendo mención del tipo de instalación.

c).- Aportar cualquier dato u orientación que permita a la superioridad una mayor claridad en la resolución del expediente expropiatorio.

La segunda parte del informe se le denominará de --- "Trabajos Técnicos" y contendrá :

a).- Los tipos de instrumentos de medición empleados durante el levantamiento topográfico;

b).- Los sistemas o métodos empleados durante el citado levantamiento;

c).- Las operaciones realizadas en gabinete hasta la obtención de la superficie real a expropiar;

d).- Una relación enumerando los documentos que se anexan al informe que se rinde.

Avalúo :

Con base en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria pide que se realice el avalúo correspondiente.

El avalúo es solicitado a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial recibe el informe de avalúo que lleva a cabo la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Integrado el expediente en términos del artículo 344 de la ley mencionada, se procede a la elaboración del Anteproyecto de Dictámen.

La elaboración del Anteproyecto de Dictámen, está a cargo de la Subdirección de Planeación y Ordenamiento Territorial dependiente de la Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Después de que es elaborado el anteproyecto de dictámen, se turna para ser firmado por el C. Director General de Procedimientos Agrarios y pasar posteriormente a revisión al Cuerpo Consultivo Agrario.

El Cuerpo Consultivo Agrario, revisa el expediente - y anteproyecto de dictámen y previa revisión dictaminan, posteriormente la Secretaría de Actas y Acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario, turnan copia del dictámen aprobado por el - Cuerpo Consultivo Agrario a formulación del Anteproyecto de Decreto Expropiatorio a la Subdirección de Derechos Agrarios y también turnan copia del dictámen, a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, para que se elabore el Plano Proyecto del Decreto.

La Subdirección de Derechos Agrarios, revisa la documentación que les envía la Secretaría de Actas y Acuerdos - del Cuerpo Consultivo Agrario y procede a la formulación del Anteproyecto de Decreto Expropiatorio.

El Anteproyecto de Decreto Expropiatorio, se remite a la aprobación del Presidente de la República para que resuelva en definitiva.

Firma y Publicación:

Con fundamento en el artículo 345 de la Ley Federal de Reforma Agraria, integrado el expediente con los documentos mencionados, y con aquellos otros que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva y lo firme en su caso.

El artículo 346 de la mencionada ley, señala que "El Decreto en que se resuelva sobre la expropiación, será publicado en el "Diario Oficial de la Federación" y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropian".

Ejecución :

El mismo artículo, establece que la Secretaría de la Reforma Agraria, procederá a la ejecución de la expropiación realizando todas las diligencias necesarias. En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deben recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley.

De acuerdo con el artículo 347 que señala: "Una vez satisfechos los extremos del artículo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, en los que se incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del artículo 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional".

Por su parte el artículo 348, establece que "Si la expropiación hubiese recaído sobre derechos ejidales o comunales al aprovechamiento de aguas, a moción de la Secretaría de la Reforma Agraria, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos practicará el reajuste procedente de los aprovechamientos y reglamentará el derecho de quienes en adelante hubieren de usarlos, conforme a la legislación particular en la

materia".

Y el artículo 349, establece que: "Cuando por la --- creación de distritos de riego se procede a la expropiación- de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en - compensación se les entreguen deberán localizarse preferente mente en las posesiones originales, en todo caso dentro del- distrito de riego, y con la extensión que resulte del repar- to equitativo del agua".

CAPITULO III

REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

El crecimiento urbano en México, hasta hace poco --- tiempo anárquico y falta de planificación y la constante migración del campo a las ciudades, ha propiciado la ocupación ilegal de terrenos dedicados a la producción, también existe una gran cantidad de familias irregularmente asentadas sobre terrenos ejidales y comunales, ubicados dentro de zonas que pueden calificarse como urbanas o suburbanas.

Este fenómeno de la irregularidad de la tenencia de la tierra, a principios de la década de 1980, alcanza ya --- grandes proporciones a nivel nacional.

En una ponencia presentada durante la segunda Reu--- nión Preparatoria de Consulta Popular para la Planeación Democrática: "Asentamientos Humanos", celebrada el 2 de abril de 1982, el Director General de la Comisión para la Regulari--- zación de la Tenencia de la Tierra, manifestó lo siguiente :

"Estudios realizados por la Comisión para la --- Regularización de la Tenencia de la Tierra, indican que la irregularidad afecta prácticamente a todas --- las ciudades de nuestro país y que 12 millones de me--- xicanos, una sexta parte de la población nacional, --- sufren sus consecuencias"...(36)

(36) Ponencia presentada en la 2a. Reunión Preparatoria de --- Consulta Popular para la Planeación Democrática: ASENTA MIENTOS HUMANOS. Amaya Rodríguez Federico, "Problemática de la Regularización de Asentamientos Humanos en Pro--- piedad Ejidal y Comunal", p. 102, Ed. Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del D.F. México, 1982.

Ante tal disyuntiva no quedan más que dos grandes soluciones: la primera, la regularización de los asentamientos ya existentes en las zonas urbanas y suburbanas y la segunda planificar el crecimiento armónico de las poblaciones. Para tal fin y en la búsqueda de soluciones, desde principios del régimen del Presidente Constitucional Luis Echeverría Álvarez se inician una serie de programas y proyectos que vienen --- siendo los antecedentes de los organismos que en la actualidad se encargan de la regularización de la tenencia de la tierra.

Mención especial merece la CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), por ser el organismo que a nivel federal tiene como principal objetivo: "Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes ejidales o comunales".

Los antecedentes de este organismo y otros programas que se dieron en la búsqueda de soluciones para regularizar la tenencia de la tierra, serán tratados en el siguiente apartado de este capítulo.

ANTECEDENTES DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

A partir del Código Agrario de 1940, se establece --- que las dotaciones ejidales comprenderían además de las tierras de cultivo, las superficies necesarias para el fundo legal, sin delimitarse la superficie que tendrían los solares urbanos.

La Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, establece en su artículo 93 que la extensión de los solares urbanos deberá ser la suficiente, en atención a los usos y costumbres de cada región geográfica del país, y que en ningún caso será mayor de 2500m². La misma ley establece la possibili-

dad de albergar en las zonas urbanas a avecindados, personas sin derechos agrarios sobre el ejido, siempre que presten un servicio que los haga útiles a la comunidad.

Sin embargo, el espíritu de la ley esta enfocada a regular las condiciones de zonas urbanas en poblados ubicados en áreas rurales. El mismo Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, prescribe que para la expedición de los títulos de propiedad a los tenedores de certificados de derecho a solar urbano se requiere de una resolución presidencial y para que el Presidente emita dicha resolución, deberá haberse efectuado por lo menos una inspección oficial anualmente durante los cuatro años siguientes a la fecha en que se ejecute la resolución que adjudica los solares. Dichas investigaciones permitiran corroborar que tanto ejidatarios como avecindados, han mantenido el usufructo de los solares de acuerdo con los fines para los que fueron autorizados.

Esta disposición legal es utilizable para resolver el problema de la irregularidad en zonas urbanas ejidales y comunales alejadas de los grandes centros de población. Sin embargo, es un instrumento que, aún cuando esta apoyado por los dispositivos administrativos y técnicos de la Secretaría de la Reforma Agraria no tiene aplicación alguna sobre los asentamientos irregulares surgidos fuera de las zonas urbanas en terrenos de cultivo, y en ejidos y comunidades próximas y contiguas a las ciudades.

A principios del régimen del presidente Luis Echeverría, se intentó un programa que coordinaba esfuerzos del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El proyecto se denominó Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejida-

les (PRONARZUE), y que a pesar de contar con suficientes recursos económicos y humanos, sus resultados fueron limitados en virtud de que el procedimiento que seguía estaba circunscrito por lo que marca el Reglamento de Zonas de Urbanización de los Ejidos, mientras que la mayor parte de los asentamientos irregulares estaban en las tierras destinadas al trabajo.

En búsqueda de soluciones, el Presidente Echeverría acuerda la creación de fideicomisos que actuando bajo el procedimiento expropiatorio tendieran a solucionar el problema de la irregularidad, garantizando además los intereses de ejidatarios y vecindados. Este fue el origen de los fideicomisos de: Fideurbe, en el Distrito Federal; Ciudad Nezahualcóyotl, en el Estado de México; Cumbres de Llano Largo, en Acapulco Guerrero; Bahía de Banderas en Nayarit y Vallarta, en Puerto Vallarta, Jalisco; los cuales pretendían ser instrumentos eficientes no sólo para la regularización de asentamientos humanos en terrenos ejidales y comunales, sino en algunos casos también para atender el mismo fenómeno sobre terrenos federales y de propiedad particular en conflicto. Pero de seguirse por esta vía de solución, hubiera sido preciso crear, sólo para atender una primera etapa de esta problemática a nivel nacional más de 500 fideicomisos para cuya administración se hubiera requerido de un aparato tal, que resultaría difícilmente funcional.

Paralelamente a estos programas, en algunas entidades federativas se crearon organismos destinados a coadyuvar en la regularización de la tenencia de la tierra y en la regulación del crecimiento de las ciudades tales como: el Instituto AURIS, en el Estado de México, que ha tenido bastante éxito como órgano de consulta en materia de urbanismo y ve-

hículo regularizador de la tenencia de la tierra ejidal; otro es el de Bienes Raíces de Baja California y la Junta de Planeación en el Estado de Jalisco. Estos organismos independientemente del resultado de sus acciones presentaban también la limitación que les imponía el ámbito jurídico federal, con el cual resultaba difícilmente compatibles, si se pretendía que funcionaran con plena eficacia.

Con base en las experiencias acumuladas hasta aquí, el 7 de agosto de 1973 el Presidente de la República por acuerdo crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el Diario Oficial de la Federación... (37)

Este Comité, estaba integrado con la participación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Este Comité debía coordinar las actividades de las tres dependencias antes mencionadas a fin de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

Por lo tanto el Comité debía coordinar las acciones de las tres dependencias en el procedimiento expropiatorio, vía legal que permite atender las demandas de los poseedores irregulares y guardar a la vez los intereses de ejidatarios y comuneros, así como satisfacer los requerimientos de los gobiernos estatales y municipales. Ya que la expropia-

(37) Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1973, Tomo CCCXX, No. 36.

ción permite a ejidatarios y comuneros captar una indemnización a cambio de las tierras que les son expropiadas. A los-avecindados, al dejar la tierra de ser ejidal puede serles titulada en forma de propiedad legítima y a precio social. A los gobiernos estatales y municipales les hace posible la --captación de recursos fiscales por la vía del impuesto pre--dial, al incorporarse las áreas regularizadas a los fundos --legales de los municipios correspondientes.

El Comité para la Regularización de la Tenencia de --la Tierra inició sus actividades en 18 entidades federativas prácticamente en el mes de febrero de 1974.

En la práctica, se comprobó la aplicación factible --del procedimiento diseñado para efectuar la regularización --pero también se hizo evidente que tal procedimiento requería de un organismo con mayores facultades que el Comité que carecía de personalidad jurídica y de patrimonio propio.

Estas fueron las condiciones en las cuales habría de aparecer la Comisión para la Regularización de la Tenencia --de la Tierra "CORETT", organismo cuyo surgimiento es una ----reestructuración del antiguo Comité y el cual trataré en el--siguiente subtema.

ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

La CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), como antes mencioné surge debido a la reestructuración que se hizo del antiguo Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, una vez que se hizo evidente la insuficiencia del Comité para llevar a la práctica el procedimiento requerido para regularizar, a causa de --sus limitaciones de tipo jurídico y financiero (falta de par

sonalidad jurídica y de patrimonio propio); el Gobierno se vio en la necesidad de introducir cambios.

Considerando la necesidad de una modificación del organismo encargado de la regularización, el Presidente Luis Echeverría decretó el 6 de noviembre de 1974, la reestructuración del Comité que se transforma así en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos... (38)

De manera general mencionaré el "Considerando" que establecía el Decreto para la reestructuración del Comité, el cual mencionaba que :

PRIMERO.- El elevado crecimiento demográfico del país y la constante migración de los habitantes del campo a la ciudad, han originado asentamientos irregulares de grupos de población en muchas zonas urbanas, provocando con ello entre otros problemas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley;

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

TERCERO.- Que debido a la variedad y creciente impor-

(38) Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de 1974, p. 7, Tomo CCCXXVII, No. 6.

tancia de las funciones que tiene que cumplir el organismo responsable de la regularización de la tenencia de la tierra se considera conveniente fortalecer su estructura actual, ampliar sus atribuciones y redefinir sus objetivos; otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios; a fin de que disponga de los elementos necesarios para preveer las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano.

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

Los objetivos fundamentales del nuevo organismo fueron :

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

II.- Programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, evitando futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas ya regularizadas.

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

IV.- Garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal la indemnización que por expropiaciones corresponda al núcleo de población ejidal o comunal.

V.- Promover la creación de fraccionamientos urbanos

y suburbanos en cuyo caso deberá entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, las utilidades que resulten.

VI.- Suscribir, cuando así proceda las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra.

VII.- Promover ante la banca oficial y privada el otorgamiento de créditos blandos en favor de particulares aveciñados en zonas o fraccionamientos ya regularizados, los cuales sean susceptibles de programas colectivos de construcción de viviendas o de remodelación de las mismas.

VIII.- Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.

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

A fin de introducir la acción específica de regularización, se reformó la Ley Federal de Reforma Agraria en el capítulo correspondiente a expropiación de bienes ejidales y comunales, otorgándole a la CORETT, por disposición asentada en el artículo 117, la facultad de solicitar directamente las expropiaciones; y por el artículo 122, fracción II del segundo párrafo, tratándose de las expropiaciones cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, se establece la posibilidad de que la indemnización sea cubierta en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma.

Una nueva reforma reestructura a la Comisión para la

Regularización de la Tenencia de la Tierra, por decreto expedido por el Ejecutivo Federal el 26 de marzo de 1979, que aparece publicado el 3 de abril de 1979 en el Diario Oficial de la Federación... (39)

Dicho decreto reforma los artículos: Segundo, Cuarto, Noveno fracción VII y Decimo Primero del Decreto Presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 del mismo mes y año por el que se reestructuró la Comisión.

La finalidad primordial de esta nueva reforma es redefinir nuevamente los objetivos de la Comisión, reestructurando la composición del órgano supremo de la Comisión, a fin de que en él participen las dependencias y entidades de la administración pública Federal que en atención a sus atribuciones deban contribuir a orientar la toma de decisiones, estableciéndose además las bases para una adecuada coordinación.

Los artículos que reformó el decreto, quedaron de la siguiente manera :

"ARTICULO SEGUNDO.- La Comisión tiene por objeto :

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

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

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

(39) Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 1979, p.

efectuada.

IV.- Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.

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

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

"ARTICULO CUARTO.- El Consejo de Administración es el órgano supremo de la Comisión y estará integrado por el Secretario de la Reforma Agraria, quien lo presidirá; y por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología); así como del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular; del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por cada consejero propietario se designará un suplente.

La Comisión invitará a la Confederación Nacional Campesina para que designe un representante que también será miembro del consejo.

El cargo de Consejero de la Comisión será honorario".

"ARTICULO NOVENO.- Corresponde al Director General :

I al VI.....

VII.- Promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de los terrenos ejidales o comunales que requieran regularización.

VIII al IX...."

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- Las relaciones de trabajo-

entre la Comisión y sus empleados se regirán por el artículo 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria...

ARTICULO DECIMO TERCERO.- La Comisión deberá coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, para delimitar en cada caso las superficies correspondientes a la regularización de terrenos de origen ejidal o comunal.

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

Después de esta reforma que afecta a la Comisión al redefinirse sus objetivos, ya que deja de tener facultades para programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, concentrando su acción en la regularización de la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes ejidales o comunales.

Aparece unos meses después, una modificación más, para este organismo en el decreto del 27 de julio del año de 1979...(40)

Por este Decreto Presidencial se autoriza a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a convenir con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la

(40) Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1979, p. 12, Tomo CCCLV, No. 20.

Comunidad y de la Vivienda Popular la adquisición de todos los terrenos libres que se localicen dentro de las áreas que se han expropiado a favor de la Comisión o se le han entregado por cualquier otro título legal para el cumplimiento de su objeto, para que este Instituto a su vez los enajene, con lo que se cumpla con lo señalado en los decretos expropiatorios correspondientes.

Además se establece en el mismo decreto, que a cargo del INDECO, queda el pago de las indemnizaciones que correspondan a los terrenos libres cuyo dominio se les transmita, atendiendo a las cantidades que en cada caso se hayan establecido en los decretos expropiatorios.

Otro de los organismos que hasta hace unos años, tenía como uno de sus objetivos primordiales regularizar la tenencia de la tierra en el Estado de México, es el "Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS)", con domicilio social en Toluca.

Por Decreto expedido por el Ejecutivo del Estado de México, nace AURIS, el día 3 de enero de 1970.

Desde sus inicios este organismo tuvo como objetivos:

1.- Promover, proyectar y construir viviendas para venta o renta, dirigida a la población económicamente débil, con normas de higiene y comodidad, según la región y las condiciones económicas de que se trate, se destine por una sola vez a jefes de familia sin otra propiedad.

2.- Comprar, fraccionar, mejorar y explotar inmuebles (fraccionamientos y edificios industriales, comerciales y sociales) con fines lucrativos .

3.- Regenerar tugurios en zonas urbanas o rurales.

4.- Proponer a las autoridades medidas de urbanización.

5.- Además debe ser el conducto para solicitar expro

piaciones de ejidos.

En 1974 se le adicionan facultades para :

- 1.- Colaborar en la regularización de los asentamientos humanos;
- 2.- Legalizar la tenencia de la tierra;
- 3.- Investigar, la situación de los Recursos Humanos;
- 4.- Promover nuevas fuentes de trabajo, medios de educación, difusión y desarrollo de la comunidad;
- 5.- Mejorar la capacidad productiva y la mano de obra de los habitantes del Estado.

En una primera etapa de actividades que va de 1970 a 1975, y ante el fenómeno de la migración, la ocupación ilegal de la tierra, el crecimiento demográfico y el nacimiento de Ciudad Nezahualcóyotl, el Ejecutivo del Estado, consideró urgente enfrentar el problema del poblamiento, participar en la riqueza urbana y revertirla atendiendo a la población económicamente débil, por medio de un instrumento que ofreciera soluciones. Este instrumento fue AURIS. Su primera acción fue crear reservas territoriales mediante la adquisición de tierra urbana y la expropiación de terrenos ejidales con el objeto de racionalizar el uso y orientar al poblador, vendiendo casas y lotes, urbanizando terrenos, fomentando oferta donde fuera conveniente para reducir presiones, llevando vivienda donde había demanda para evitar la ocupación ilegal y reducir problemas de vialidad.

En el área de integración actúa en programas de regularización de ejidos. Se escrituran 14000 lotes y se incorporaron a la administración urbana municipal 6200 más, logrando la regularización de 20000 lotes... (41)

 (41) Plan Estratégico 1981 - 1987 "Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS)", Gobierno del Estado de México, p. 10, México, 1983.

En su materia el Instituto obtiene un gran prestigio y sirve de inspiración y ejemplo a otros organismos a nivel federal que nacerán después como CORETT, INDECO.

El inicio de la segunda etapa del Instituto de 1975- a 1981 se origina en medio de la crisis económica del país - de 1976 a 1977, lo que hace que su propia existencia se vea amenazada. Los programas federales de Planeación Urbana y Regional encuentran eco en el Instituto, que a nivel estatal realiza la Planeación del Estado ejecutando 119 planes municipales, y algunos planes parciales por ejemplo: en Ecatepec y Chimalhuacan.

Las decisiones del Ejecutivo Federal de reservarse - la acción expropiatoria de terrenos ejidales y del Ejecutivo Estatal de crear un programa de Gobierno que realice la labor de regularización de la tenencia de la tierra originada por el fraccionamiento clandestino y la ocupación ilegal, elimina la acción regularizadora del Instituto.

En la actualidad, se puede decir que para una tercera etapa 1981- 1987 AURIS, tiene como objetivo y prioridad de la estrategia de desarrollo el "Asentamiento Humano".(42)

Y los objetivos del área de asentamientos humanos son :

Para elevar el nivel de vida de la población, son objetivos fundamentales entre otros :

a).- Moderar el crecimiento de la población, desalentando la migración, propiciando la reubicación de los asentamientos humanos en los nuevos polos de desarrollo, preparando las reservas territoriales que ofrezcan suelo adecuado, vivienda digna y servicios suficientes.

b).- Establecer normas, leyes y prioridades para el-

uso del suelo, además de incrementar el ritmo de la regularización de la tenencia de la tierra en la zona conurbada .

c).- Satisfacer la demanda de infraestructura, vivienda y equipamiento, con inversiones acordes con las prioridades, asegurando el suministro de agua, promoviendo su consumo racional y buscando su autosuficiencia financiera.

d).- Regular el sistema de vialidad y transporte ampliando las redes para aliviar el problema del tráfico y utilizar el equipamiento como apoyo de la estrategia de reubicación.

e).- Promover la participación de diversos organismos y agentes para estructurar acciones de vivienda de acuerdo a la realidad económica, social y política del Estado.

f).- Rediseñar la estructura administrativa en materia de tenencia de la tierra para que con planeación, sea el eje de la ordenación, regulación y control del asentamiento; incrementar las reservas territoriales como acción preventiva para que ofreciendo suelo, se evite el crecimiento anárquico de las ciudades, regular el mercado inmobiliario, orientar el poblamiento y participar en la plusvalía.

PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

El procedimiento que realiza la CORETT (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), cuyo objetivo primordial es la "Regularización de la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes ejidales o comunales", es el que expondré a continuación, por ser éste organismo el único que a nivel federal, se encarga de regularizar estas áreas, al intervenir como intermediario para convertir la propiedad ejidal en propiedad

privada.

Para efectos de análisis resulta conveniente dividir el procedimiento de la regularización en tres etapas, que son :

- A).- Acciones Preparatorias.
- B).- Procedimiento Expropiatorio.
- C).- Contratación y Escrituración.

La primera etapa comprende todas aquellas acciones que es necesario realizar para que CORETT pueda presentar ante la Secretaría de la Reforma Agraria, la solicitud de expropiación de un asentamiento irregular.

A partir de la solicitud de expropiación y hasta la ejecución del decreto expropiatorio resultante, se presenta la segunda etapa, que se denomina del Procedimiento Expropiatorio.

Culminada la fase del procedimiento expropiatorio, se hace necesaria la realización de diversas acciones, agrupadas en la etapa de "Contratación y Escrituración, la cual concluye con la entrega de escrituras.

A continuación se describen de manera general cada una de estas etapas, absteniéndonos de mencionar la fase que corresponde al Procedimiento Expropiatorio, ya que la misma se desarrolla en el tercer apartado del segundo capítulo .

A).- La primera etapa que corresponde a las "Acciones Preparatorias", consta de los siguientes pasos :

Paso 1.- A solicitud de las autoridades estatales o municipales, del grupo de ejidatarios o comuneros, o de los mismos avecindados, la CORETT inicia el proceso de la regularización. Para ello el delegado de CORETT en la entidad correspondiente debe enviar al Departamento de Tramitación Agraria del mismo organismo la información inicial, que con-

siste en los siguientes datos :

- a).- Nombre del ejido o comunidad;
- b).- Municipio y Estado en que se ubica;
- c).- Régimen jurídico de tenencia de la tierra;
- d).- Número aproximado de asentamientos irregulares.

Con base en esta información se procede a integrar el Documento Básico, que menciona las acciones agrarias ejercidas sobre el ejido o comunidad. Con esto se busca precisar la situación jurídica real de los terrenos a expropiar, y los datos se extraen de los archivos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En este punto interviene directamente CORETT, a través de sus delegaciones estatales y su Departamento de Tramitación Agraria.

Paso 2.- A fin de recabar el consenso de los ejidatarios o comuneros del núcleo afectado acerca de la expropiación de los terrenos con asentamientos irregulares se celebra asamblea general extraordinaria en la cual participan, además de los ejidatarios o comuneros, funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Comisión. En esta asamblea se formula el "Acta de Notificación de Intervención", documento requisito para continuar el proceso.

Este paso es de responsabilidad de las delegaciones estatales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Paso 3.- El Departamento de Áreas por expropiar de la CORETT, realiza los trabajos técnicos informativos, que consisten de una investigación de los antecedentes generales del poblado, es decir, el Documento Básico recabado en el paso uno.

Con esta información se integra un expediente que se turna a la Comisión Coordinadora para la Delimitación de Su-

perficies sujetas a Regularización.

La elaboración de estos trabajos es atribución de la Secretaría de la Reforma Agraria; pero los realiza la CORETT con el objeto de reducir el tiempo del proceso de regularización.

Paso 4.- Una vez notificados los integrantes del poblado al que se hará la expropiación, la Comisión Coordinadora para la Delimitación de Superficies Sujetas a Regularización, Comisión en la que concurren la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el INDECO, determina el área a expropiar en base a los trabajos técnicos informativos y solicita la opinión del Gobierno Estatal correspondiente acerca de la expropiación que se pretende efectuar.

Este paso, compete a la Comisión Coordinadora para la Delimitación de Superficies Sujetas a Regularización.

Paso 5.- Con base en la solicitud citada, el titular del Ejecutivo Estatal o el Jefe del Departamento del D.F., - en su caso debe emitir su opinión acerca de la expropiación, sujetándose a lo establecido por la fracción II del artículo 9 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Paso 6.- Simultáneamente, la Comisión Agraria Mixta, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, emitirá también opinión sobre la expropiación de los terrenos con asentamientos irregulares.

Pasos 7 y 8.- Otras opiniones deben ser emitidas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) y el Banco Oficial que opere con el ejido o comunidad de que se trate.

Las acciones a que se refieren los pasos 5, 6, 7 y 8 deben ser emitidas en forma previa a la solicitud de expro-

piación, independientemente de que, dentro del procedimiento expropiatorio se cumpla lo dispuesto por el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Paso 9.- El Departamento de Áreas por Expropiar, de la CORETT precisa la ubicación y límites del ejido o comunidad con respecto al municipio o la región, utilizando las -- cartas DETENAL cuando éstas son obtenibles, o bien, con cartas fotogramétricas aéreas e los planos de apoyo accesibles -- en cada caso.

Este paso es competencia de CORETT a través de su Departamento de Áreas por Expropiar.

Después de este paso que compete a la CORETT, viene la segunda fase del mecanismo de regularización: que se le -- denomina del Procedimiento Expropiatorio.

B).- La segunda etapa denominada del "Procedimiento-Expropiatorio", la omitiré por estar ya desglosada en el tercer apartado del segundo capítulo de este trabajo.

Culminada la fase del Procedimiento Expropiatorio, -- se hace necesaria la realización de varias acciones, las que se describen en los siguientes pasos, agrupados en la última etapa del procedimiento de regularización.

C).- La tercera y última etapa del procedimiento de regularización, es la que se denomina de "Contratación y Escrituración", la cual se desglosa en los siguientes pasos :

Primer paso.- El Departamento de Cartografía Urbana -- de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la -- Tierra, elabora y revisa los planos generales y los planes -- manzaneros del poblado expropiado, en base a la línea polig_o -- nal envolvente de la superficie en cuestión.

Segundo paso.- Ejecutado el decreto expropiatorio y -- elaborada la Cartografía Urbana por CORETT, se llega a cono-

M-0028490

cer la distribución del asentamiento humano, sujeto a regularización, las características de las colindancias, el número y localización de las manzanas y lotes, y otros requisitos de importancia secundaria.

La Cartografía Urbana se presenta entonces para su aprobación ante las autoridades correspondientes de la entidad federativa.

Tercer paso.- Satisfecho el requisito anterior se procede a la inscripción del decreto expropiatorio con su plano en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la localidad, a fin de que surtan los efectos legales respectivos.

Cuarto paso.- También debe ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad, la Cartografía Urbana, formulada de conformidad con los requisitos técnicos y legales imperantes sobre el particular en la entidad federativa.

Quinto paso.- Una vez aprobada la Cartografía, se turna al Departamento de Avalúos y Estudios Socio-Económicos de CORETT, el cual realiza entonces el censo socio-económico que deberá determinar la capacidad económica de los avecindos, los usos de la tierra y el área del lote tipo en el poblado. El censo será la base del dictámen oficial de los precios por metro cuadrado de los terrenos a regularizar, precios que deberán ser accesibles para los avecindados.

Sexto paso.- El Director General de la CORETT solicita en base al censo socio-económico, que se practique el avalúo correspondiente, que debe realizar la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Séptimo paso.- Con el objeto de convertir del régimen ejidal al particular los lotes sujetos a regularización-

La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales emite el avalúo de contratación, que señala el monto por el cual los lotes deberán ser enajenados.

Este paso queda en manos de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Octavo paso.- La contratación intensiva de los lotes se inicia una vez que se obtiene el avalúo oficial y se cuenta con la cartografía urbana del área.

Esta acción la lleva a efecto el Departamento de Contrataciones apoyado por el Departamento de Sensibilización, que se encarga de orientar, motivar e informar a los vecinos para que contraten sus lotes, así como a los ejidatarios, para que impulsen la contratación.

Noveno paso.- Una vez celebrado el contrato de cada lote, el vecino contratante cuenta ya con un documento oficial que ampara su legítima posesión del terreno en que se asienta. El contrato entra entonces en un proceso de revisión y aprobación que tiene la finalidad de corregir posibles errores en el proceso seguido.

Están sujetos a revisión las dimensiones y colindancias del lote, los datos personales del contratante y otros datos que serán base del proceso de titulación del terreno.

Esta acción, corre a cargo de las delegaciones de CORETT y sus módulos de Contratación.

Décimo paso.- La expedición de las escrituras públicas de propiedad de los lotes regularizados representa el reconocimiento de la propiedad a los poseedores. Estos documentos deben ser protocolizados ante Notario Público, cuyos honorarios cubre CORETT directamente, con cargo a los contra-

tantes.

Décimo Primer paso.- Los títulos expedidos por la --
CORETT deben ser inscritos en el Registro Público de la Pro-
piedad.

Décimo Segundo paso.- Esta acción, con la que culmi-
na el procedimiento de regularización, es la entrega de es--
crituras a sus titulares.

CAPÍTULO IV.

LA PROBLEMATICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
IRREGULARES.

Debido al fenómeno migratorio de campesinos a las -- grandes ciudades de nuestro país y al de por sí crecimiento -- demográfico de las mismas en los últimos años, ha traído como consecuencia la formación de asentamientos humanos irregula-- res, principalmente en terrenos ejidales y comunales.

Las ciudades en su inmensa mayoría rodeadas de ejidos y comunidades, fueron creciendo desproporcionadamente en estas áreas por la presencia de muchos campesinos que por falta de trabajo, iban a radicarse en las mismas, en busca de fuentes de trabajo más redituables, provocando con ello un fenómeno -- que en la época actual constituye un grave problema en nues-- tro país. Ya que estos asentamientos humanos irregulares han venido formándose por la necesidad de las personas que care-- cen de habitación y de capacidad económica para adquirir pre-- dios en el mercado.

Con el paso del tiempo la ocupación irregular de te-- rrenos suietos al régimen ejidal se ha venido multiplicando -- sin que en forma simultánea se haya atacado el problema en la forma en que la necesidad lo reclama.

EL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
IRREGULARES.

Por su extensión, su magnitud y su explosivo incremen-- to los asentamientos irregulares en terrenos ejidales consti-- tuyen un problema crucial en nuestro país. En una ponencia --

presentada en la Consulta Popular para la Planeación Democrática, "Asentamientos Humanos", se refirieron a la magnitud de estos asentamientos irregulares.

"Se estima que existen aproximadamente dos millones - de familias que se encuentran asentadas de manera irregular - en tierras ejidales en todo el país"...(43)

Debido al fenómeno de emigración del campo a las ciudades, los terrenos ejidales van albergando no sólo a los ejidatarios censados, sino a un sinnúmero de familias o amigos - de familias de precaria situación, primero en lo que fue la zona urbana del ejido y cuando ésta se agotó se iniciaron los asentamientos en las propias parcelas de labor, afectando así la producción agrícola de dichos predios y provocando con ello el fenómeno de irregularidad y de crecimiento anárquico: y -- si a esto agregamos que las acumulaciones de gentes no solamente se producen por estas causas, sino que también se presentan por las ventas y compromisos ilícitos de terrenos ejidales y en otros casos por invasiones masivas de núcleos de familias que carecen de casa y terrenos propios.

Los asentamientos humanos irregulares existen en nuestro país, por varios factores entre los que destacan : la concentración económica irregular fuera de la regla de la justicia social, irregularidad que ha expulsado de sus lugares de origen a millones de mexicanos en busca de condiciones de existencia menos adversas; también por la falta de una política tendiente a ofrecer tierra para vivienda a personas de es-

(43) Ponencia presentada en la Segunda Reunión Preparatoria - de Consulta Popular para la Planeación Democrática: "ASENTAMIENTOS HUMANOS". Botella Ofelia, "Lineamientos para el uso del suelo urbano en México", p. 120 Ed. Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales D.F. Mex. 1982.

casos recursos, que día con día se trasladan del campo a los centros urbanos y por último, los deseos de especulación de algunos cuantos que buscan enriquecerse con la plusvalía que el crecimiento y mejoramiento de las ciudades va dando a los terrenos aledaños a las mismas, principalmente los ejidales.

Los asentamientos irregulares sufren una serie de -- problemas, entre los cuales estan primordialmente los siguientes :

La inseguridad jurídica.- Existe la inseguridad jurídica en la posesión precaria de terrenos y las construcciones edificadas sobre de ellos porque no se tiene el título de propiedad, como constancia de exclusividad en el uso de esos bienes. Además existe la zozobra constante de nuevas invasiones, y la imposibilidad de la protección jurídica sobre dicha posesión.

Sufren también la inseguridad física, ya que los moradores de estos asentamientos al no recibir los servicios mínimos indispensables como son: el del alumbrado público y viabilidades, permiten a los malecheros hacer presa de sus delitos a los vecinos.

La falta de planeación es otro gran problema que padecen los asentamientos irregulares: ya que el asentamiento por ser clandestino y realizado por ejidatarios y personas sin conocimientos urbanísticos, se forma con una absoluta -- falta de planeación.

La insalubridad es un grave problema en estos asentamientos por la falta sobre todo, de los drenajes e instalaciones sanitarias, ya que no solamente repercute y perjudica a los asentamientos irregulares, sino que inficiona a todos los habitantes de sus contornos.

LA PLANEACION Y CONTROL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Los asentamientos humanos distribuidos a lo largo del territorio nacional han crecido en forma considerable debido al aumento de la población. Desafortunadamente su desarrollo ha sido en forma anárquica y desequilibrada por falta de una planificación adecuada; suscitándose con ello problemas derivados de los asentamientos humanos irregulares, del desarrollo urbano desordenado y en general de las disparidades y desequilibrios que por regiones y sectores ha caracterizado el crecimiento económico del país en las últimas décadas.

Cuando se habla de asentamientos humanos y de su planeación, se tiene que reconocer la necesidad de inducir racional y ordenadamente dichos asentamientos. No se puede pensar en la planeación solamente para nuevos fraccionamientos que se construyan pues se estaría limitando la concepción del problema a un porcentaje minoritario de su alcance.

En mayor medida aún que los fraccionamientos de cualquier tipo que se proyecten y se construyan de acuerdo a todas las normas del urbanismo, el porcentaje mayoritario del problema lo constituyen las grandes masas carentes de suelo para establecer su vivienda y de posibilidades económicas para adquirirla.

En una ponencia presentada en la Consulta Popular para la Planeación Democrática, "Asentamientos Humanos" del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del D.F., se habló sobre la planeación de los asentamientos humanos :

"Debe preverse, y es posible hacerlo, la inducción --

de esta gran masa de asentamientos, mediante la oferta accesible y oportuna, o de lo contrario, se seguiría dando la irregularidad al margen de cualquier esfuerzo de planificación urbana que el sistema sea capaz de realizar.

Urge determinar racionalmente cuales son las zonas adecuadas para vivienda en torno a las ciudades y el diseño de un sistema rápido que permita inducir los asentamientos hacia esas zonas, y proporcionar -- así la alternativa ordenada y planeada que ofrezca la disposición inmediata antes que el problema nos rebase"...(44)

Asimismo, en el libro "Asentamientos humanos, Urbanismo y Vivienda" de Jesús Silva Herzog, se hace referencia sobre la forma de lograr un sistema de planificación y manejo de los asentamientos por unidades territoriales ordenadas y conectadas armónicamente desde el nivel nacional hasta el nivel local.

Para una efectiva planificación de los asentamientos se requiere:

1.- Una división político-administrativa del territorio adecuada a la realidad de los asentamientos.

2.- Una clara jerarquía entre las unidades de nivel superior e inferior, basada en una ajustada definición de competencias y relaciones.

(44) Ponencia presentada en la Segunda Reunión Preparatoria de Consulta Popular Para la Planeación Democrática: ASENTAMIENTOS HUMANOS. Amaya Rodríguez Federico. "Problemática de la Regularización de Asentamientos Humanos en Propiedad Ejidal y Comunal", pp. 104 y 105 Ed. Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales D.F. Mex. 1982.

3.- A nivel nacional, la capacidad de establecer los lineamientos mayores de planes y políticas, y de llevar la conducción general del proceso. La capacidad técnica, operativa y financiera para la prestación de servicios y la construcción de obras de infraestructura.

4.- El respeto y estímulo a modalidades funcionales de autonomía regional y local, que permitan a estos niveles la iniciativa, la eficiencia y la participación.

La asignación a las unidades de estos niveles de recursos suficientes, para hacer operante esa autonomía.

Mecanismos para que las unidades superiores evalúen y armonicen planes y acciones de las unidades locales o regionales. Mecanismos de vigilancia y sanción para hacer efectivo el cumplimiento de las normas por las unidades inferiores. Mecanismos para la dilucidación de conflictos entre los distintos niveles.

6.- Mecanismos no compulsivos de cooperación entre las unidades de los distintos niveles, que contribuyan a la disciplina de la acción planificada y suplan las carencias en los puntos anteriores. En ese sentido pueden jugar un gran papel los sistemas de apoyo financiero y técnico desde el nivel nacional y en particular los fondos de financiamiento centrales, cuando están condicionados a la formulación, coordinación y cumplimiento de los planes.

7.- Mecanismos obligatorios de coordinación entre unidades vecinas que comparten la responsabilidad sobre algún asentamiento. En particular, organización político-administrativa suficientemente unitaria de las zonas metropolita

nas"....(45)

Lo anterior, se puede resumir de la siguiente manera: "Que una verdadera planificación de los asentamientos exige - la cooperación por unidades territoriales ordenadas y conectadas armónicamente, desde el nivel nacional hasta el nivel local; es decir, desde el nivel federal, estatal y municipal".

En los últimos ocho años la Federación, las Entidades federativas y los Municipios han creado el marco legal para - lograr el desarrollo ordenado y planificado de los asentamientos humanos; la utilización racional del suelo, determinando los usos, destinos, provisiones y reservas del mismo.

Por tal motivo se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, ordenamiento que establece un esquema de concurrencia y responsabilidad compartida, en el que participan los tres niveles de gobierno.

De esta disposición legal se derivan una serie de planes de Desarrollo Urbano como lo especifica el artículo Cuarto, de este ordenamiento.

ARTICULO 4.- La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de :

- I.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- II.- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto.

(45) Silva Herzog Flores, Jesús; González Avellar, M; Cortiñas Peláez, L. "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda" pp. 245, 246, Ed. Porrúa, S.A. México, 1977.

III.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cu ya elaboración y ejecución serán previstos en la legislación local de los Estados; y

IV.- Los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del artículo 115 Constitucional.

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

Asimismo se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se lleve su registro... (46)

Encontrando su fundamentación legal en la Ley General de Asentamientos Humanos. El 19 de mayo de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país... (47)

El "Considerando" que establece el Decreto que aprueba este Plan, y el articulado del mismo es el siguiente :

CONSIDERANDO:

Que ante el imperativo de contar con un marco jurídico y administrativo que permita afrontar con objetividad y eficiencia los ingentes problemas derivados de los asentamientos humanos irregulares, del desarrollo urbano desordenado y, en general de las disparidades y desequilibrios que por regiones y sectores, ha caracterizado el crecimiento económico del país en las últimas décadas, el Gobierno de la República pro-

(46) Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976, p.- 20, Tomo CCCXXXVI, No. 17.

(47) Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1978, p.- 5, Tomo CCCXLVIII, No. 13

movió las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la -
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la -
expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, ordena-
mientos que establecen un esquema de concurrencia y responsa-
bilidad compartida, en el que participan los tres niveles de
gobierno.

Que para cumplir con lo previsto en la legislación an-
tes citada, la presente administración propuso el estableci-
miento de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Pú-
blicas (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), la
que en forma conjunta con la Comisión Nacional de Desarrollo
Urbano, se ha abocado a realizar el diagnóstico de la proble-
mática urbana del país, desde el ámbito de las competencias -
conferidas al Gobierno Federal y con sentido orgánico y parti-
cipativo concluyeron la primera versión del Plan Nacional de
Desarrollo Urbano, que tiene el propósito de reencuadrar esta
expresión del desarrollo, el que establece obligaciones pro-
gramáticas y administrativas para las Dependencias y Entida-
des de la Administración Pública Federal, y constituye un ele-
mento indicativo para las acciones del sector privado.

Que el Plan determina los objetivos nacionales, las -
políticas y los instrumentos conforme a los cuales el Gobier-
no Federal encuadrará sus acciones y participará en la ordena-
ción y regulación de los asentamientos humanos con el propósi-
to de alcanzar la realización de los principios consignados -
en el párrafo tercero del artículo 27 de la ley fundamental -
del país.

Que el artículo Cuarto de la Ley General de Asentamien-
tos Humanos, establece como una de las vías de ordenación y -
regulación el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que debe --

ser coordinado en su elaboración y revisión por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) con la participación de las Dependencias y Entidades que forman parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y aprobado por el Presidente de la República, lo que determina la obligatoriedad de su aplicación, dentro del marco de formalidad y seguridad jurídica que requiere la definición de las acciones relativas al desarrollo urbano.

Que en observancia del principio constitucional que postula la participación concurrente de los distintos niveles de gobierno, y al de corresponsabilidad y colaboración que anima la Reforma Administrativa y la organización sectorial del Gobierno de la República, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano es producto de un amplio proceso de consulta en el que se han plasmado los puntos de vista y las experiencias de las diversas instituciones públicas, armonizándolo con los diversos planes y acciones del Gobierno Federal, dentro del necesario contexto de congruencia que debe regir las actividades y el esfuerzo de la Federación.

Que de las disposiciones que integran el Plan, destacan las relativas a los objetivos, políticas y programas de acción concertada a los cuales se refieren los artículos Tres, Cuatro, Cinco y Seis, que constituyen las normas fundamentales conforme a los cuales se deberá realizar la acción del Gobierno Federal en materia de desarrollo urbano. Los programas de acción concertada que establece el Decreto, definen instrumentos que contribuirán al logro de los objetivos previstos en el Plan, los que quedarán regulados conforme a los acuerdos y disposiciones específicas que dicte el Ejecutivo Federal.

Que dentro del propósito de ampliar las perspectivas de cooperación y acción conjunta entre la Federación y los Estados a través de los convenios que se celebren de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Organica de la Administración Pública Federal, se fijarán las bases de coordinación y compatibilización de los programas de acciones e inversiones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que incidan en el desarrollo urbano de los centros de población, con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

Que la Ley General de Asentamientos Humanos, establece que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano estará sujeto a un proceso permanente de análisis, revisión y evaluación al que deben concurrir las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, y el cual el Ejecutivo Federal a su cargo estime conveniente participen también los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como los sectores social y privado, por lo que en el presente Decreto se consignan las bases correspondientes.

Que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se sustenta en las bases y políticas de la planeación económica y social, por lo que para los efectos de modificación del Plan, deberán de considerarse los cambios a las políticas básicas antes señaladas, la interinfluencia de las diversas políticas sectoriales y los propios requerimientos de la evolución de la problemática urbana del país por lo que he tenido a bien expedir el siguiente :

DECRETO:

ARTICULO 1.- Se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará

en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país.

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán tomar en cuenta los objetivos y las políticas previstos en el Plan, al definir sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el desarrollo urbano.

ARTICULO 2.- En atención a la necesaria congruencia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano con las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social, el Plan deberá ser modificado de acuerdo con los cambios de dichas bases y objetivos, debiéndose también considerar la interinfluencia de las diversas políticas sectoriales.

Las modificaciones al Plan que se aprueben, para el efecto de su observancia, deberán ser incorporados a dicho documento cada dos años.

ARTICULO 3.- Son objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los siguientes :

I.- Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;

II.- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;

III.- Promover condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, y equipamiento urbanos; y

IV.- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

ARTICULO 4.- El cumplimiento de los objetivos del Plan se regulará conforme a las principales políticas que a continuación se señalan, así como a las demás previstas en -

el propio Plan :

I.- Desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México;

II.- Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos, y de las diversas actividades a cargo del sector privado orientándolas a las zonas que declare prioritarias el Plan;

III.- Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo económico y social;

IV.- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana como elementos de ordenación del territorio nacional;

V.- Aprovechar adecuadamente los recursos naturales y materiales como factor de preservación y mejoramiento del medio ambiente urbano;

VI.- Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa;

VII.- Promover la congruencia de las acciones e inversiones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que inciden en el desarrollo urbano de los centros de población, con lo previsto en los planes locales de desarrollo urbano respectivos;

VIII.- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de una población en acciones de vivienda progresiva y mejorada; y

IX.- Desalentar el establecimiento de asentamientos humanos en áreas susceptibles de desastre y prevenir los probables efectos derivados de este tipo de fenómenos que afectan a la población.

ARTICULO 5.- Para el efecto de alcanzar los objetivos del Plan, se ejecutarán los diversos programas previstos en el presente ordenamiento, así como todos aquellos que sean necesarios de acuerdo con el proceso de planeación del Desarrollo Urbano.

Cada uno de estos programas se regularán por los acuerdos y disposiciones específicas que dicte el Titular del Ejecutivo Federal en los que deberán precisarse las responsabilidades que correspondan a los diversos sectores de la Administración Pública Federal, en el ámbito de su competencia, y en cuya formulación deberán participar los sectores respectivos.

De acuerdo con lo anterior, se establecen los siguientes programas de acción concertada:

I.- Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal;

II.- Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las actividades industriales;

III.- Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos;

IV.- Programa de Sistemas de Enlace Interurbanos;

V.- Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados; y

VI.- Programa de Aprovechamiento, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los Recursos Naturales que se relacionan con los Asentamientos Humanos.

ARTICULO 6.- Para dar respuesta a los requerimientos de los distintos sectores de la Administración Pública Federal, en relación con la ubicación geográfica de sus programas prioritarios, el Plan establece los siguientes Programas de acción concertada :

I).- Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades Pescueras;

II).- Programa de Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos;

III).- Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Los Energéticos;

IV.- Programa de Dotación de Infraestructura a Centros Industriales Prioritarios y de Apoyo a Puertos Industriales; y

V.- Programa de Equipamiento para la Comercialización.

ARTICULO 7.- Dentro del Convenio Único de Coordinación que celebre el Ejecutivo Federal con los gobiernos de los Estados, se fijarán las bases de coordinación y compatibilización de los programas de acciones y de inversiones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que inciden en el desarrollo urbano de los centros de población, con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

ARTICULO 8.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) coordinará la ejecución y cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus competencias, promoverán la ejecución y cumplimiento de dicho Plan.

ARTICULO 9.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá tomar las medidas que juzgue convenientes, en materia de política crediticia, política fiscal y en la formulación del programa financiero del Sector Público con base al cual se manejará la deuda pública, para el efecto de entablar la adecuada congruencia con lo previsto en el Plan.

ARTICULO 10.- Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones relativas

al otorgamiento de estímulos fiscales de incentivos y facilidades para el fomento económico, la fijación de aranceles, o la de tarifas que regulen el abastecimiento de insumos, o la prestación de servicios públicos, deberán considerar lo previsto en el Plan para tales efectos.

ARTICULO 11.- La Secretaría de Programación y Presupuesto al formular el programa del gasto público federal y los proyectos de presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, conforme a los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, tomará en cuenta los objetivos y políticas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La misma Secretaría hará compatibles las asignaciones de recursos para gasto corriente y las autorizaciones de inversión pública federal, salvo excepciones debidamente justificadas, con lo dispuesto en el referido Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

ARTICULO 12.- Las Dependencias de la Administración Pública Federal que tengan facultades para otorgar permisos, autorizaciones o concesiones que impliquen la ejecución de acciones realizadas con las materias que forman parte del contenido del Plan, deberán verificar en forma previa a la expedición de los mismos, que dichas actividades u obras sean compatibles con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y en las declaratorias respectivas que expidan las autoridades competentes.

ARTICULO 13.- En atención a la trascendencia que las acciones en materia de desarrollo urbano tienen en el ámbito estatal y municipal, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) deberá solicitar la participación de los Gobiernos de --

Los Estados y de los Municipios para el análisis y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el seno de los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados. Para tales efectos, los resultados de los estudios que se efectúen y, en su caso las propuestas que estimen convenientes para su incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, deberán ser remitidas a dicha Dependencia.

ARTICULO 14.- Las organizaciones representativas de los diversos grupos sociales, así como las del sector privado podrán hacer proposiciones relacionadas con el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, debiendo enviar los mismos a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (actualmente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). Para tales efectos, las organizaciones antes señaladas también podrán utilizar las estructuras participativas, que en su caso se establezcan, para hacer llegar sus propuestas al Gobierno Federal.

ARTICULO 15.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) formulará los proyectos de actualización del Plan, mismos -- que serán sometidos por conducto de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, a la opinión de las Dependencias Coordinadoras de Sector, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de las demás entidades que la integran, a efecto -- de que formulen las observaciones que estimen convenientes -- en el plazo que determine la propia Comisión, debiendo considerar en todo caso lo previsto en el Artículo 2 del presente ordenamiento.

ARTICULO 16.- Se establece la Unidad de Registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desa

Desarrollo Urbano y Ecología) que tendrá las siguientes funciones:

- I.- Llevar el registro del Plan;
- II.- Inscribir las modificaciones que se le hagan al Plan;
- III.- Proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente al Plan;
- IV.- Difundir el contenido del Plan; y
- V.- Las demás que le sean conferidas por otras disposiciones legales o que le sean señaladas por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología).

Comentario :

Un adecuado Plan de Desarrollo Urbano, cualquiera que sea el nivel en que se aplique: Nacional, Estatal o Municipal debe de permanecer actualizado con las revisiones y modificaciones que correspondan a la dinámica de la Ciudad; debe de ser continuo y periódicamente debe de incorporar nuevos estudios y evaluaciones, así como el debido registro de sus acciones. Debe de incluir una planeación comunitaria que capte las aspiraciones populares. Debe de ser participativo a través de la organización ciudadana y la consulta popular.

COMENTARIOS A LA LEY GENERAL DE
ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Las reformas constitucionales muestran las necesidades históricas que se presentan en toda sociedad con su propio desarrollo, y como la nuestra es y debe ser dinámica, requiere de seguir creciendo ya que no debe ni puede detener su desarrollo, esto trae como consecuencia el planteamiento de problemas nuevos, que no contempla la legislación vigente.

Es por ello que a la Administración Pública Federal-1970-1976 le correspondió promover las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - en sus artículos 27, 73 y 115 con el fin de incluir en ella el problema de los Asentamientos Humanos.

La base jurídica para reformar o adicionar la Constitución, se halla en el artículo 135 de la misma, que dice :

"ARTICULO 135.- La presente Constitución puede ser - adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere - que el Congreso de la Unión por el voto de las dos - terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. - El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en - su caso, harán el cómputo de los votos de las legis- laturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"...(48)

Con base en el citado precepto el H. Congreso de la-

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - p. 142, México, 1979.

Unión acordó las reformas y adiciones a la Constitución. Y - el decreto que se expidió, previa aprobación de las reformas y adiciones fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27: se adicionan el artículo 73 con la fracción -- XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V de la --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... (49)

"ARTICULO 27.- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades adecuadas que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de -- los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de - la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y - urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de -- los centros de población para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de -

 (49) Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976 -
 p. 2, Tomo CCCXXXIV, No. 25

la ley reforestadora, la organización y explotación --
colectiva de los ejidos y comunidades; para el desa--
rrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación
para la creación de nuevos centros de población agrí--
cola con tierras y aguas que les sean indispensables;
para el fomento de la agricultura y para evitar la --
destrucción de los elementos naturales y los daños --
que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la so--
ciedad. Los núcleos de población que carezcan de tie--
rras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente -
para las necesidades de su población, tendrán derecho
a que se les dote de ellas, tomándolas de las propie--
dades inmediatas, respetando siempre la pequeña pro--
piedad agrícola en explotación".

.....
.....
.....
.....
.....

1 a XVIII.....

"ARTICULO 73.-

1 a XXIX - B.-

XXIX - C.- Para expedir las leyes que establezcan la-
concurrencia del gobierno federal, de los Estados y -
de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas --
competencias, en materia de asentamientos humanos, --
con objeto de cumplir los fines previstos en el párra-
fo 3o. del artículo 27 de esta Constitución."

"ARTICULO 115.-.....

1 a III.-

IV.- Los Estados y municipios, en el ámbito de sus --
competencias, expedirán las leyes, reglamentos y dis-

posiciones administrativas que sean necesarias para-- cumplir con los fines señalados en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley federal de la materia, y

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en te-- rritorios municipales de dos o más entidades federati-- vas formen o tiendan a formar una continuidad geográ-- fica, la Federación, las entidades federativas y los-- municipios respectivos, en el ámbito de sus competen-- cias, planearán y regularán de manera conjunta y coor-- dinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Ante la magnitud de los problemas urbanos y a la mul-- tiplicidad de los elementos y competencias que impone el desa-- rrollo urbano, el Estado, con objeto de cumplir sus fines, re-- conoció la urgente necesidad de establecer un instrumento ju-- rídico que lo regulara y al mismo tiempo estableciera la con-- currencia y colaboración de los tres niveles de gobierno con-- sagrados por nuestro sistema constitucional.

Por las razones antes expuestas, y con fundamento en-- los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, con fe-- cha 26 de mayo de 1976 fue publicada en el Diario Oficial de-- la Federación, la Ley General de Asentamientos Humanos... (50)

Desde su publicación, dicha ley viene a ser el instru-- mento jurídico con que cuenta nuestro país para planificar y-- controlar el crecimiento desordenado de los conglomerados hu-- manos, principalmente el de nuestras grandes urbes.

(50) Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976, p.-- 20, Tomo CCCXXXVI, No. 17

La Ley General de Asentamientos Humanos, es una ley - de planeación encaminada a resolver los problemas existentes - de desarrollo urbano desordenado; pero sobre todo, a enfren-- tar los que se presenten a futuro estableciendo de manera con-- currente la participación de los 3 niveles de Gobierno : el - Federal, Estatal y el Municipal.

Al decretarse esta ley constaba de 47 artículos, divi-- didos en 4 capítulos intitulados de la siguiente forma :

CAPITULO I.- "Disposiciones Generales" arts. 1 al 7.

CAPITULO II.- "De la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades" arts. 8 al 17.

CAPITULO III.- "De las Conurbaciones" arts. 18 al 27.

CAPITULO IV.- De las Regulaciones a la Propiedad en - los Centros de Población" arts. 28 al - 47.

Posteriormente a esta ley se le adicionó con un capí-- tulo V. El Decreto por el que se le adicionó este capítulo se publicó publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981... (51)

El Capítulo V se intitula : "De la Tierra para la Vi-- vienda Urbana", y comprende del artículo 48 al artículo 59.

La Ley General de Asentamientos Humanos en su :

"CAPITULO I.- Disposiciones Generales, establece :

"ARTICULO 1.- Las disposiciones de esta ley son de or-- den público e interés social y tiene por objeto :

1.- Establecer la concurrencia de los Municipios, de-- las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordena-- ción y regulación de los asentamientos humanos en el territo--

(51) Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1981
p. 43, Tomo CCCLXIX, No. 40.

rio nacional;

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

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

ARTICULO 2.- Para los efectos de esta ley se entenderá :

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

II.- Por centros de población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reservan a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dedican a la fundación de los mismos; y

III.- Por Sector Público Federal, las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal con capital mayoritario del Gobierno Federal y demás instituciones públicas.

ARTICULO 3.- La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante :

I.- El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer-

una distribución equitativa de la riqueza pública;

II.- El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo -- equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III.- La distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV.- La adecuada interrelación socio-económica de -- ciudades en el sistema nacional;

V.- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, -- particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones -- favorables para la relación adecuada entre zonas industria-- les y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI.- El fomento de ciudades de dimensiones medias a -- fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII.- La descongestión de las grandes urbes;

VIII.- El mejoramiento de la calidad de la vida en -- la comunidad;

IX.- La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamien-- tos humanos;

X.- La regulación del mercado de los terrenos. Ade-- más el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI.- La promoción de obras para que todos los habi-- tantes del país tengan una vivienda digna.

ARTICULO 4.- La ordenación y regulación de los asen--

tamientos humanos se llevará a cabo a través de :

I.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

II.- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto;

III.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, - cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y

IV.- Los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la fracción V del artículo 115 Constitucional.

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

Asimismo se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se lleve su registro.

ARTICULO 5.- Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, proveerán en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de los planes correspondientes y a la observancia de esta ley y las demás que se dicten conforme a ella. Dichas autoridades deberán informar a las superiores responsables de la ejecución de los planes, cuando alguna dependencia al ejercer sus funciones, faculte al cumplimiento de la presente ley.

ARTICULO 6.- Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos legalmente constituidos, en la elaboración de los planes que tengan por objeto,-

La ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente ley.

ARTICULO 7.- La ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demográfica".

Comentario.- Este Primer Capítulo, utiliza el término de "Concurrencia", en observancia del principio constitucional que postula la participación concurrente de los distintos niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

CAPITULO II.- De la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades.

ARTICULO 8.- Las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación en el ámbito de su jurisdicción y competencias.

ARTICULO 9.- Los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación, en el ámbito de su jurisdicción, deberán:

I.- Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su entidad, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos;

II.- Elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas, necesarias;

III.- Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano;

IV.- Regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas con

ducentes; y

V.- En general, proveer a la exacta observancia de la planeación urbana.

ARTICULO 10.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano - deberá basarse entre otras consideraciones, en las siguientes

I.- Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámico y distribución de la población;

II.- El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país;

III.- La problemática de los asentamientos humanos, - estableciendo sus causas y consecuencias;

IV.- Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas;

V.- Las metas posibles por alcanzar en cuanto a calidad de la vida en los asentamientos humanos; y

VI.- La estrategia general para alcanzar estas metas- de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas- sean compatibles con los recursos y medios disponibles para - lograrlas.

ARTICULO 11.- El Plan Nacional señalará las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización. En consecuencia, el Plan Nacional - de Desarrollo Urbano estará sometido a un proceso permanente- de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evolución a corto, mediano y largo plazo de todas - las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo- de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo.

En caso de que el proceso permanente de análisis y --

evaluación a que estará sometido el Plan Nacional, haga necesaria su modificación, ésta se realizará con las mismas formalidades de consulta y publicación establecidas para la elaboración del Plan, en el artículo 4o. de esta Ley.

ARTICULO 12.- Las dependencias del Sector Público Federal ejercerán sus atribuciones que afecten el desarrollo urbano, de modo congruente con las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social. En esta materia y con el fin de elaborar los planes previstos en esta ley dichas atribuciones las ejercerán de manera conjunta.

ARTICULO 13.- El Ejecutivo Federal, representado por la Secretaría de la Presidencia, podrá celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano, con los gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas y con la participación de las dependencias del Sector Público Federal correspondientes.

ARTICULO 14.- Corresponde a la Secretaría de la Presidencia: (después atribuciones de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).

I.- Coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Para tales efectos se establece la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, la que deberá integrarse por las dependencias que determine el Titular del Poder Ejecutivo, y será presidida por el Secretario de la Presidencia (después Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y ahora el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología).

II.- Promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer amplia intercomunicación con toda clase de instituciones públicas y-

privadas y con los particulares para la mejor elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

III.- Proponer a las Dependencias del Sector Público-Federal, anteproyectos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y recibir de los mismos sus proposiciones que atiendan a lo prevenido en el artículo 12 de esta Ley;

IV.- Satisfechas las prevenciones de las tres fracciones anteriores, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que deberá ser sometido a la aprobación del Presidente de la República;

V.- La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

VI.- Someter a la consideración del Presidente de la República los Decretos, relativos a las Declaratorias de Conurbación a que se refiere el artículo 19 y representar al Ejecutivo Federal en materia de conurbación que regula el capítulo tercero de esta Ley;

VII.- Practicar investigaciones científicas y recabar amplia información sobre desarrollo urbano, a fin de ser eficiente órgano de consulta para el Sector Público Federal, para los Gobiernos de los Estados y de los Municipios;

VIII.- Asesorar a los Municipios y a las Entidades Federativas que lo soliciten en la elaboración de sus respectivos planes y en sus programas de capacitación técnica del personal para la ejecución de los mismos;

IX.- Proponer a los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas, por los conductos debidos, los convenios de que trata el artículo 13 de esta ley;

X.- Proponer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, por los conductos debidos, la fundación de los centros

de población que deban originarse por la realización de obras públicas federales;

XI.- Evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

XII.- Realizar con la frecuencia y amplitud que estime necesarias, visitas de inspección a los trabajos relacionados con el desarrollo urbano en que participe el Gobierno Federal; y

XIII.- Las demás atribuciones que le otorguen las leyes y sus reglamentos.

ARTICULO 15.- En materia de desarrollo urbano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes Municipales, Estatales y Nacional, a que se refiere el Artículo 4o. de esta Ley.

ARTICULO 16.- Corresponde a los Poderes de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias :

A).- A las Legislaturas Locales :

1.- Expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional en materia de Asentamientos Humanos y en esta Ley .

En ella se incluirán las normas pertinentes para :

a).- La elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal;

b).- La elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, en los que necesariamente deberán participar los Ayuntamientos correspondientes;

c).- La coordinación entre los Planes Estatales y Municipales.

d).- Fijar la competencia a favor del Gobernador del-

Estado, de los Ayuntamientos o conjunta para la aprobación - de los Planes Municipales y para la expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

II).- Dictar los Decretos que procedan sobre fundación de centros de población;

III).- Determinar los límites de los centros de población;

IV.- Establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación entre Municipios de la propia Entidad;

V.- Establecer los procedimientos para la expedición de decretos y de resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano; en la inteligencia de que contendrán como mínimo, un estudio previo del caso considerado y comparativo de otras soluciones posibles, la obtención de criterios técnicos sobre el particular y las fórmulas de consulta popular;

VI.- Señalar o instituir los tribunales o autoridades administrativas competentes para ventilar inconformidades que se susciten con motivo de la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes al desarrollo urbano y fijar las defensas y recursos procedentes, así como los términos para interponerlos;

VII.- Establecer los sistemas de control del correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los mismos o sus funcionarios puedan incurrir, más vías de reparación de daños y señalamiento de sanciones;

VIII.- Establecer las medidas de ejecución administrativa para hacer efectivas las obligaciones de hacer y de no hacer, que incumplan los particulares;

IX.- Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de leyes, reglamentos y Planes de Desarrollo Urbano y fijar las correspondientes sanciones; y

X.- Las demás atribuciones que les otorguen la presente y las respectivas leyes locales.

B).- A los Ejecutivos Locales :

I.- Tomar la participación que les asignen las Leyes del Estado en la elaboración, revisión y ejecución del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, -- oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 6 de la presente Ley y ejercer sus atribuciones referentes a la aprobación de dichos planes y de la expedición de las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

II.- Coordinar el Plan Estatal con el Nacional de Desarrollo Urbano, haciendo al efecto las proposiciones que estimen pertinentes para la elaboración de éste último y desahogar las consultas que al respecto se les formulen;

III.- Coadyuvar con las autoridades federales en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el territorio de su Entidad;

IV.- Participar en la planeación y regulación de los centros de población situados en el territorio de su entidad y de otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación, en los términos del artículo 24 de esta Ley;

V.- Iniciar ante la respectiva Legislatura local la fundación de centros de población en los casos en que lo solicite el Gobierno Federal, según lo establece esta Ley;

VI.- Celebrar convenios con los Gobiernos de los Mu-

nicios de las Entidades Federativas o de la Federación, - que enojen los objetivos y finalidades propuestos en los - diversos planes; y

VIII.- Las demás atribuciones que les otorguen la presente Ley y las respectivas locales de Desarrollo Urbano.

ARTICULO 17.- Corresponde a los Ayuntamientos :

I.- Tomar la participación que les asignen las leyes del Estado en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos - sociales que menciona el artículo 6o. de la presente Ley, - y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de dicho plan y a la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

II.- Dar publicidad a los Planes Municipales, una vez que éstos sean aprobados;

III.- Llevar a ejecución el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y al efecto dar publicidad conforme a esta - Ley, a las declaratorias de provisiones, usos, reservas y - destinos de áreas y predios;

IV.- Al llevar a cabo la ejecución del Plan Municipal, prever lo referente a inversiones y acciones que tien - dan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los - centros de población;

V.- Proponer a los Poderes del Estado que corres-- pondan, la fundación de centros de población dentro de los límites de su jurisdicción cuando a su juicio sean neces-- rios; promoviendo en su caso los correspondientes centros- de trabajo;

VI.- Participar en los términos de la legislación-

correspondiente, en la conducción de los procesos de conurbación;

VII.- Celebrar con la Federación, las Entidades Federativas o con otros Municipios, los convenios que autorice la legislación local y que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los planes que se realicen dentro de su jurisdicción;

VIII.- Prover y auxiliar el cumplimiento y ejecución de los planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano, en lo que el Ayuntamiento compete; y

IX.- Las demás atribuciones que les otorgan la presente Ley y los Locales de Desarrollo Urbano."

Comentario.- Este Segundo Capítulo, establece las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tienen las autoridades en el ámbito de su jurisdicción y competencias, es decir, a nivel Federal, Estatal y Municipal y la forma en que dichas autoridades deberán concurrir y coordinarse en esta materia.

"CAPÍTULO III.- De las Conurbaciones.

ARTÍCULO 18.- El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social.

ARTÍCULO 19.- Para los efectos de la presente Ley, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periódico oficial correspondiente. Si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el "Diario Ofi-

cial de la Federación". En ambos casos se publicará, además en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación, según corresponda.

ARTICULO 20.- En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará, según corresponda, o bien conjuntamente por los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas involucradas y de la Federación, o bien sólo por los Gobiernos de los Municipios y de la respectiva Entidad Federativa.

ARTICULO 21.- Para efectos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución General de la República, zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 Km. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes.

Los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor.

ARTICULO 22.- Los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere que existe una zona de conurbación cuando:

I.- Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona señalada en el artículo anterior;

II.- Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada en dicho artículo pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano; y

III.- Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de Entidades vecinas.

ARTICULO 23.- El pacto que se celebre de acuerdo con el artículo anterior, tendrá los efectos de la Declaratoria ordenada por el artículo 19 de la presente Ley, y se publicará en los términos establecidos en el mismo.

ARTICULO 24.- Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una Declaratoria de Conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a Los Gobernadores y -- Presidentes Municipales correspondientes, para constituir dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la Declaratoria, una comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona. La comisión será presidida por el Secretario de la Presidencia, en representación del Gobierno Federal.

A partir de la primera sesión los miembros propietarios podrán designar sus respectivos suplentes.

La Comisión tendrá facultades para procurarse la asesoría técnica que estime necesaria, promover la presentación de proposiciones, cantar información, realizar investigaciones y establecer la participación que señala el artículo 60. de la presente Ley.

ARTICULO 25.- La Comisión tendrá las siguientes -- funciones :

I.- Elaborar y revisar el Plan de ordenación de la zona conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República; y

II.- Gestionar ante los Gobiernos de los Municipios de las Entidades Federativas y de la Federación, cumplan en el ámbito de su jurisdicción y competencias las decisiou

nes que hayan tomado.

ARTICULO 26.- Una vez aprobado por el Presidente de la República, el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada, - se expedirán las Declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

ARTICULO 27.- Los fenómenos de conurbación dentro - de los límites de una sola Entidad Federativa, se regirán - por lo que disponga la respectiva legislación local."

Comentario.- Este Capítulo, utiliza el término de - "Conurbación" y se refiere a él como "el fenómeno que se -- presente cuando dos o más centros de población forman o -- tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social". Ya antes previsto en nuestra Carta Magna, en la fracción V- del artículo 115 de la misma.

CAPITULO.- IV. De las Regulaciones a la Propiedad -
en los Centros de Población.

ARTICULO 28.- La ordenación de los asentamientos hu-
menos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación
de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento -
de los centros de población y conforme hayan sido previstas
dichas actividades en los planes a que se refiere el Artícu-
lo 4o. de esta Ley.

ARTICULO 29.- La fundación de los centros de pobla-
ción que se realice conforme a esta Ley, requerirá Decreto-
expedido por la Legislatura de la Entidad Federativa, cones
nondiente, y declaratorias procedentes sobre provisión de -
tierras y determinación de usos, reservas y destinos.

ARTICULO 30.- El Decreto a que se refiere el artícu-
lo anterior, contendrá las declaratorias procedentes, sobre
provisión de tierras y determinación de usos, reservas y --

destinos.

ARTICULO 31.- La conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener :

I.- El equilibrio ecológico;

II.- El buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto en los planes de Desarrollo Urbano; y

III.- El buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general todo aquello que corresponde a su acervo histórico y cultural, de conformidad con las leyes vigentes.

ARTICULO 32.- El mejoramiento es la acción tendiente a reordenar y renovar los centros de población, mediante el más adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales integrantes y necesarios.

ARTICULO 33.- El mejoramiento podrá llevarse a cabo mediante convenios entre autoridades y propietarios, en que se atiendan sus respectivos intereses, o a través de la expropiación de predios por causa de utilidad pública.

ARTICULO 34.- Se atenderá al crecimiento de los centros de población mediante la determinación de áreas necesarias para su expansión.

ARTICULO 35.- A partir de la publicación de los Planes de Desarrollo Urbano previstos en el Artículo 4o., las áreas y predios en ellos comprendidos quedarán sujetos a las regulaciones de esta Ley.

ARTICULO 36.- En virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, para los fines de ordenación y regulación de los asentamientos humanos, la consiguiente declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, se hará por las autoridades que señalen las leyes locales.

ARTICULO 37.- Para los efectos de esta Ley se esta-

blecen las siguientes definiciones :

I.- Provisiones: Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;

II.- Usos: Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios;

III.- Reservas: Son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población;

IV.- Destinos: Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

ARTICULO 38.- Determinadas las áreas de provisiones y reservas, las autoridades competentes estudiarán y señalarán los destinos y usos correspondientes.

ARTICULO 39.- Las declaratorias a que se refiere el artículo 36o. de esta Ley, deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron.

ARTICULO 40.- Son también razones de beneficio social el cumplimiento y la ejecución, por parte de los Gobiernos y de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, de los Planos de Desarrollo Urbano a que se refiere el Artículo 4o. de esta Ley.

ARTICULO 41.- Cuando el cumplimiento de estos planes implique el empleo de cualquiera de los medios indicados en el Artículo 3o. de esta Ley, y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública, proveerá a la expropiación de la misma, de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables.

ARTICULO 42.- Los predios comprendidos en la zona declarada reserva territorial, se utilizarán por sus propietarios en forma que no presente obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por las correspondientes declaratorias

de usos y destinos.

ARTICULO 43.- Las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios, entrarán en vigor a los sesenta días a partir de su publica--ción, y deberán ser inscritas dentro de los 10 días siguientes, en el Registro Público de la Propiedad y en los otros registros que correspondan en razón de la materia. Los planes Municipales de Desarrollo Urbano estarán a consulta del público en las oficinas del respectivo Ayuntamiento.

Son responsables del incumplimiento de esta disposición las autoridades que expidan las citadas declaratorias y no gestionen su inscripción, así como los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencias. Estos incumplimientos se sancionarán conforme a las leyes locales.

No se podrá inscribir ningún acto, convenio o con--trato que no se ajuste a lo dispuesto en Los Artículos 44 y 46 de esta Ley.

Las autoridades administrativas no expedirán ningún permiso, autorización o licencia que contravenga lo establecido en los planes y declaratorias mencionados en este artículo. Los que se expidan no obstante esta prohibición, serán nulos de pleno derecho.

ARTICULO 44.- Todos los actos, convenios y contra--tos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las Declaratorias co--rrespondientes.

ARTICULO 45.- Serán nulos de pleno derecho, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, pose--sión o cualquier otro derecho sobre áreas y predios que con

través de las correspondientes Declaratorias de provisiones usos, reservas y destinos inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

ARTÍCULO 46.- Los notarios sólo podrán autorizar -- las escrituras públicas en que se cumpla lo dispuesto en el Artículo 44 y en las que se inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad sobre la existencia o inexistencia de las Declaratorias de que habla dicho precepto.

ARTÍCULO 47.- Los áreas y predios de un centro de población cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la Ley.

Las tierras que se encuentren en explotación, minera, agrícola o forestal, o que sean aptas para estos tipos de explotación deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades, de las que sólo podrán retirarse para ser incorporadas al proceso de urbanización, de acuerdo con la legislación especial sobre esas materias.

Cuando en los procesos de urbanización deban comprenderse terrenos ejidales o comunales, los Ayuntamientos en cuya jurisdicción queden ubicados, harán las gestiones correspondientes a fin de que se expidan los decretos de expropiación necesarios, según las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria."

Comentario.- Este Capítulo, establece que la Legislatura de la Entidad Federativa donde se lleve a cabo la fundación de un centro de población deberá expedir un Decreto, el cual contendrá las declaratorias procedentes, sobre provisión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos.

"CAPITULO V.- De la Tierra Para la Vivienda Urbana.

ARTICULO 48.- Corresponde a los Municipios, a los -
Gobiernos de las Entidades Federativas, y al Gobierno Fede-
ral, de manera concurrente, realizar programas y acciones -
que faciliten la adquisición de predios en áreas urbanas pa-
ra la construcción de viviendas, en condiciones de precio -
que correspondan al ingreso de los requirentes de tales in-
muebles.

ARTICULO 49.- Es de utilidad pública la adquisición
de terrenos para satisfacer las necesidades de suelo urbano
para la vivienda y su equipamiento en los términos de esta-
Ley.

Cuando los Municipios y los Gobiernos de los Esta--
dos requieran de terrenos federales, baldíos, nacionales o
de naturaleza ejidal o comunal, deberán acreditar las nece-
sidades respectivas ante las Secretarías de Asentamientos -
Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desarrollo Ur-
bano y Ecología) o de la Reforma Agraria, para que en su ca-
so éstas propongan al Ejecutivo Federal la asignación o ex-
propiación de las tierras necesarias, observándose las dis-
posiciones aplicables, y las de la Ley Federal de Reforma -
Agraria cuando se trate de ejidos o comunidades.

ARTICULO 50.- El Gobierno Federal, por conducto de-
la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y -
de acuerdo con lo previsto en el Plan Nacional de Desarro-
llo Urbano, en el Programa Nacional de Vivienda, así como -
en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y de centros
de población, realizará estudios que determinen a nivel na-
cional los requerimientos de la tierra urbana para la vivien-
da y su equipamiento. La misma Secretaría podrá coordinar -

dichos estudios con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en los términos que en cada caso convenzan.

Los estudios tomarán en cuenta las necesidades presentes y las del futuro inmediato, comprendidas las de los siguientes cinco años, a partir de la fecha de conclusión de los mismos estudios y conforme a estas previsiones se harán los programas de adquisición específicos, señalando la coordinación de las acciones e inversiones que correspondan a los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales.

ARTICULO 51.- Atendiendo a los estudios a que se refiere el artículo anterior, y a los planes de desarrollo urbano correspondientes se localizarán los lugares y las extensiones de tierra que sea necesaria para la realización de los programas públicos de vivienda, en los que quedarán incluidas las acciones de las instituciones, dependencias y organismos respectivos, de los autoconstructores, y en general de las personas, entidades de interés social y de carácter privado.

ARTICULO 52.- Las previsiones para satisfacer el requerimiento de tierra para vivienda urbana, en cada centro de población, deberán considerar el crecimiento poblacional y físico, las carencias de vivienda, las necesidades de equipamiento, las condiciones urbanas para el bienestar colectivo, así como la factibilidad de introducción con el menor costo posible, de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, sobre la base de que cada familia pueda disponer de un predio para su vivienda o en edificios habitacionales, de un departamento con espacio suficiente para las necesidades de su familia.

ARTICULO 53.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de acuerdo con los programas de adquisición de los Estados y de los Municipios, propondrá al Ejecutivo Federal las adquisiciones en el nivel nacional y para organismos federales de manera complementaria, en atención a requerimientos específicos.

ARTICULO 54.- La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) auxiliara a los Gobiernos de los Estados, a su solicitud, en el establecimiento, en la entidad respectiva, del Registro de la Vivienda, para el efecto de llevar el control administrativo de los programas que se elaboren .

ARTICULO 55.- En la asignación o expropiación de terrenos que soliciten al Ejecutivo Federal, los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, deberán observarse las normas que establecen los artículos 56 y 57.

ARTICULO 56.- Cualquiera enajenación de predios que realicen las dependencias y organismos de acuerdo con esta Ley, estará sujeta a las siguientes normas :

I.- Que el solicitante no sea propietario de casa-habitación en ninguna otra localidad;

II.- Las condiciones de pago se determinarán en atención al ingreso de los solicitantes;

III.- La superficie corresponderá al lote tipo o de tamaño promedio de la localidad; y

IV.- Cuando el solicitante contrate a plazos, el crédito se otorgará con intereses del 4% anual.

ARTICULO 57.- El precio de los lotes y predios se-

determinará de manera independiente de los costos y precios de las urbanizaciones y de los servicios específicos.

ARTICULO 58.- Las disposiciones de los artículos 56 y 57, serán aplicables en todo caso por las dependencias y organismos públicos responsables de satisfacer las necesidades de suelo urbano para la vivienda, salvo las entidades públicas encargadas de ejecutar los programas de vivienda para los trabajadores, conforme a la obligación prevista -- por el artículo 123 Constitucional.

ARTICULO 59.- Las entidades privadas cuya actividad sea la construcción de viviendas para adquirentes que tengan ingresos diarios hasta seis veces el salario mínimo, podrán adquirir terrenos que les enajenen las entidades públicas, siempre que se comprometan a su vez a enajenar los predios y lotes a los solicitantes con plena observancia a las normas de este ordenamiento.

Las entidades públicas no podrán enajenar terrenos a las entidades privadas que construyan viviendas para adquirentes con ingresos superiores a seis veces el salario mínimo.

La entidad privada adquirente de los bienes del Estado que enajene a un tercero, violando las disposiciones de esta Ley, será sancionada con diez veces el monto del lucro que haya obtenido y si la infracción se repitiera se -- anulará la enajenación inicial relativa a los lotes o predios que no hubiere enajenado. Esta declaratoria la realizará administrativamente la entidad enajenante.

En este caso, las entidades, instituciones u organismos enajenantes, asumirán las correspondientes responsabilidades.

El precio de venta de dichos lotes o predios por parte de las empresas privadas a los adquirentes, será fijado - por las dependencias, instituciones u organismos de los gobiernos de los Estados o Municipios, o en su caso, por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).

Comentario.- Este Capítulo, especifica claramente -- que el Estado considera como utilidad pública la adquisición de terrenos para satisfacer necesidades de suelo urbano para la vivienda.

CAPITULO V.

CASO PRACTICO DE EXPROPIACION EJIDAL PARA
 REGULARIZAR AREAS EN DONDE
 EXISTEN ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.
 CASO DE EXPROPIACION DE TERRENOS EJIDALES
 DE "SANTA ISABEL TOLA"
 DELEGACION VILLA GUSTAVO A. MADERO, D. F.

Expropiación de una superficie de 37-57-21.16 hectáreas de terrenos ejidales del Ejido "Santa Isabel Tola", Delegación Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal, para destinarse a su lotificación y titulación legales a favor de sus ocupantes mediante su venta.

Antecedentes del Poblado Ejidal:

Dotación :

Resolución Presidencial.- 20 -XII -1923
 Publicación en el Diario Oficial de la F.- ... 11- I- 1924
 Ejecución.- 12- VIII- 1926
 Superficie.- 149-37-00 Has.
 Beneficiados.- 54

Ampliación :

Resolución Presidencial.- 16- II- 1938
 Publicación en el Diario Oficial de la F.-... 19- II- 1938
 Ejecución.-..... 20- II- 1938
 Superficie.-27-76-07 Has.

Zona Urbana :

Mediante Resolución Presidencial del 25 de julio - de 1951, publicada el 7 de diciembre del mismo año, se segregó del ejido una superficie de 5-39-16 hectáreas, para-

la zona urbana del poblado de que se trata, constituyéndose 70 solares urbanos, distribuidos como sigue : 67 para ejidatarios o sucesores, uno para el Mercado Público y 2 como vacantes para aumento de la población. La titulación se hizo mediante Resolución Presidencial de fecha 15 de septiembre de 1959 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre del mismo año, entregándose los títulos respectivos el 17 de septiembre de 1959.

Por Resolución Presidencial del 25 de julio de 1951 se segregó una superficie de 11-03-93 hectáreas, para ampliación de dicha zona urbana.

Permuta :

Por Resolución Presidencial del 20 de mayo de 1955 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio del mismo año, el ejido de referencia, permutó una superficie de 41-16-05 hectáreas, ubicadas en el poblado "Rancho de Manríquez", Municipio de Salvatierra, Estado de Guanajuato, ejecutada el 21 de noviembre de 1956.

Expropiaciones :

1a.

Decreto Presidencial publicado en el
Diario Oficial de la Federación.- 8- II- de 1940
Superficie expropiada.- 25-41-60 Has.
Beneficiado.- Departamento del Distrito Federal

2a.

Resolución Presidencial.- 8- II- 1957-
Publicación.- 27- III- 1957
Superficie expropiada.- 0-16-86-78 Has.
Beneficiado.- Empresa L. M. Guibara Sucs. en C.
Expediente de Ejecución aprobado.- 11- III- 1958

3a.

Resolución Presidencial.- 6- III-1957
 Publicación.- 26- III- 1957
 Superficie expropiada.- 3-35-05 Has.
 Beneficiado.- Departamento del Distrito Fede-
 ral.

4a.

Resolución Presidencial.- 30- VII- 1958
 Publicación.- 7- XI- 1958
 Superficie expropiada.- 7,724.00 M².
 Beneficiado.- Empresa L. M. Guibara
 Suc. en C.

5a.

Resolución Presidencial.- 25- V- 1979
 Publicación.- 11- VI- 1979
 Superficie expropiada.- 0-17-71 Has.
 Beneficiado.- Sistema Nacional pa-
 ra el Desarrollo In-
 tegral de la Familia.

6a.

Decreto Presidencial.- 23- X- 1979
 Publicación.- 8- XI- 1979
 Superficie expropiada.- 3-44-33 Has.
 Beneficiado.- Secretaría de Asenta-
 mientos Humanos y --
 Obras Públicas.

PROCEDIMIENTO :

Solicitud.

El C. Director General de la Comisión para la Regula-
 rización de la Tenencia de la Tierra, mediante oficio de fe-

cha 8 de octubre de 1975, solicitó al C. Secretario de la -
 Reforma Agraria, la expropiación de una superficie de 40-91
 -48 hectáreas, de terrenos pertenecientes al poblado denomi-
 nado "Santa Isabel Tola", Delegación de Villa Gustavo A. Ma-
 dero, Distrito Federal, para destinarse; a su lotificación-
 y titulación legales a favor de sus ocupantes mediante su -
 venta, fundando dicha petición en el artículo 112 fracción-
 VI de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Oficio 8 de octubre
 de 1975.

Comisión Para la Regularización de
 la Tenencia de la Tierra
 Organismo Público Descentralizado.

C. Lic. Felix Barra García
 Secretario de la Reforma Agraria
 Bolívar # 145
 México 1, D. F.

En términos del artículo 10. en relación con el 117
 de la Ley Federal de Reforma Agraria es de interés público-
 el mejoramiento de los centros de población y de sus fuentes
 propias de vida mediante la regularización de la tenencia -
 de la tierra. En tal virtud y con apego, además, en lo dis-
 puesto por los artículos 20. fracciones I y II y 90. frac-
 ciones I y VII del Decreto que creó la Comisión Para la Re-
 gularización de la Tenencia de la Tierra, solicitó de la De-
 pendencia a su digno cargo, se tramite la expropiación de -
 una superficie de 40-91-48 hectáreas aproximadamente perte-
 necientes al Ejido "Santa Isabel Tola", Delegación de Villa
 Gustavo A. Madero, Distrito Federal, en favor de la Comisión

que represento para proceder a la regularización.

Cumpliendo con lo dispuesto por el artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria manifiesto a usted lo siguiente :

I.- Bienes Concretos que se Proponen como Objeto -
de la Expropiación :

Una superficie de 40-91-48 Has. aproximadamente -- del Ejido "Santa Isabel Tola", Delegación de Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal.

II.- Destino que pretende dárseles :

Su regularización mediante la venta a los avecindados de los solares que ocupen y a terceros de los lotes -- que resultaren vacantes.

III.- Causa de utilidad pública que se invoca :

La prevista en el artículo 112, fracción VI de la Ley Federal de Reforma Agraria, en efecto, la expedición - de títulos de propiedad en favor de sus ocupantes, determina el mejoramiento del fraccionamiento existente de hecho - en los terrenos cuya expropiación se solicita, porque les otorga seguridad jurídica en el disfrute de sus solares y les facilita la construcción, mejoramiento o remodelación - de sus viviendas.

IV.- Indemnización que se propone :

Sin perjuicio del avalúo que rinda la Dirección General del Catastro de la Propiedad Federal de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la indemnización será equivalente al doble del valor comercial agrícola de la superficie que se expropié, más el 20 % de las utilidades netas - resultantes de la regularización. Esta indemnización, en - términos del artículo 122, fracción II, párrafo Segundo de

La Ley Federal de Reforma Agraria se cubrirá en la medida y plazos en que se canten los recursos provenientes de la regularización.

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios:

Se acompaña al presente, plano de la poligonal que comprende la superficie del ejido donde se localiza el asentamiento irregular.

Ruego a usted, por último, ordenar que se notifique al Comisariado Ejidal del núcleo afectado por oficio mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación y así solicitar las opiniones que dispone el Artículo 344 de la Ley, así como la ejecución de los Trabajos Técnicos Informativos, la verificación de los datos consignados en esta solicitud y solicitar el avalúo correspondiente a fin de que oportunamente en términos del artículo 345 se someta el asunto a la consideración del C. Presidente de la República.

Iniciación del Trámite :

La entonces Dirección General de Tierras y Aguas, - ahora Procedimientos Agrarios, con fecha 16 de octubre de 1975 inició el expediente respectivo registrándolo bajo el número 4033/ CoReTT.

Notificación :

De conformidad con lo establecido por el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mediante oficio número 239394 del 22 de octubre de 1975, se notificó al C. Presidente del Comisariado Ejidal, la solicitud de expropiación.

Publicación :

De conformidad por lo previsto por el artículo 344-

de la Ley Federal de Reforma Agraria, mediante oficios - - 239778 y 187817 de fecha 25 de noviembre de 1975 y 18 de julio de 1978 se solicitó de los C.C. Secretario de Gobernación y Jefe del Departamento del Distrito Federal, las - publicaciones de la solicitud de expropiación en estudio, - tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal mismas - que fueron publicadas con fecha 10 de diciembre de 1975 y - 10. de agosto de 1978, respectivamente.

Opiniones :

Opinión del Jefe del Departamento del Distrito Federal.-

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mediante oficio número 239750 de fecha 19 de noviembre de 1975, la entonces Dirección General de Tierras y Aguas, hoy de Procedimientos Agrarios, solicitó al C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, emitiera su opinión con respecto a la expropiación en estudio, opinión que fue emitida en sentido favorable, mediante oficio número 18678 de fecha 18 de diciembre de 1975.

Opinión de la Comisión Agraria Mixta.-

Atento a lo dispuesto en el artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mediante oficio número 239749- de fecha 19 de noviembre de 1975, la entonces Dirección General de Tierras y Aguas, actualmente de Procedimientos -- Agrarios, solicitó al C. Presidente de la Comisión Agraria Mixta en el Distrito Federal, emitiera su opinión con respecto a la expropiación de que se trata, misma que fue emitida en sentido favorable mediante oficio número 679 de --

fecha 12 de diciembre de 1975.

Opinión del Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.-

De conformidad con lo previsto por el artículo 344- de la Ley Federal de Reforma Agraria, mediante oficio número 239751 de fecha 19 de noviembre de 1975, la entonces Dirección General de Tierras y Aguas hoy de Procedimientos Agrarios solicitó al Director General del Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., emitiera su opinión respecto a la expropiación que nos ocupa, opinión que fue emitida en sentido favorable mediante oficio número J'JLF- 368 de fecha 14- de junio de 1975.

Dictámen de la Secretaría de Asentamientos Humanos- y Obras Públicas.-

De conformidad con el Decreto Presidencial de fecha 26 de marzo de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril del mismo año, se solicitó a la Dependencia mencionada emitiera su dictámen técnico con respecto a la expropiación de que se trata, la cual emitió su dictámen respectivo en sentido positivo.

Trabajos Técnicos e Informativos :

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 344- de la Ley Federal de Reforma Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria comisionó al C. Ingeniero Eucario Pastor -- Rodríguez a fin de que ejecutara los trabajos técnicos e informativos del poblado de referencia, el cual rindió su informe respectivo con fecha 9 de julio de 1980, manifestando:

Régimen de Propiedad.- El régimen a que pertenecen los terrenos que componen la superficie a expropiar es el - Ejidal.

Descripción del predio.- Esta integrado por 3 poligonales que comprenden terrenos de la ampliación y la dota-

ción ejidal, teniendo las siguientes colindancias: Polígono I.- Al norte con terrenos del propio ejido, al Sur con terrenos de Santa Isabel Tola, al Este con la carretera México-Pachuca, y al Oeste con terrenos del ejido de San Pedro Zacatenco; Polígono II.- Al Norte con terrenos del ejido de San Pedro Zacatenco, al Sur con el acueducto de Guadalupe, al Este con terrenos del mismo ejido, al Oeste con la carretera México Pachuca; Polígono III.- Al Norte y el Sur con propiedades particulares, al Oeste con la calzada Viveros, Departamento Forestal y propiedades particulares.

Los 3 polígonos están conectados por la carretera México-Pachuca y se encuentran a la altura de los Indios Verdes, sobre el kilómetro 10.

Clasificación y descripción del suelo.- Los terrenos son de color café oscuro y con textura limo-arcillosa, clasificados como de temporal de buena calidad.

Cultivos e instalaciones en el predio.- Los terrenos se encuentran totalmente cubiertos de asentamientos humanos.

Sistema de explotación en el área por expropiar.- Son terrenos destinados para usos colectivos.

Campo.- Para la práctica de los trabajos fue utilizado un aparato marca Chope-Mex, de un minuto de aproximación en ambos círculos, balizas, estadal y cinta de acero de 50 metros de longitud, habiendo consistido en el levantamiento de 3 polígonos cerrados utilizando el método de ángulos interiores, se orientó el lado 0-1 por medio del sol, en dos posiciones.

Gabinete.- Fue calculada la orientación astronómica

ca, habiéndose arrojado un rumbo de $05^{\circ} 47'$ N.E., partiendo -- del mismo fueron calculados los rumbos astronómicos de las líneas con base en los valores de los círculos horizontales habiéndose obtenido un error de cierre angular de un minuto y lineal de 16.00. 0.04 y 0.03 mts. respectivamente para -- las "Y" y de 0.00. 0.03 y 0.04 metros para las "X" respectivamente; se calcularon las coordenadas y fue obtenida la superficie por procedimiento analítico.

Observaciones.- Con respecto a la superficie analítica del polígono II, se segregan dos áreas; una de 0-11-50.54 hectáreas, que ocupa la lumbrera del Departamento del -- Distrito Federal, y la otra de 2-15-34.05 hectáreas, ocupada por la línea de transmisión de energía eléctrica; por lo tanto la superficie real del polígono II es de 30-97-44.88-- hectáreas.

Resumen de superficies :

Polígono I.-	1-48-96.35 Has.
Polígono II.-	30-97-44.88 Has.
Polígono III.-	<u>5-10-79.93 Has.</u>
Total.-	37-57-21.16 Has.

Siendo esta la superficie que deberá servir de base para la expropiación que nos ocupa.

Trabajos Técnicos e Informativos Complementarios.--

Acatando lo ordenado por la Consultoría de Expropiación y Compra de Terrenos en plano nacional, mediante oficio 612/186 de fecha 27 de abril de 1978, en el que solicita se practique un nuevo replanteo parcial de linderos de -- los terrenos solicitados por la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en los límites con los lotes 1, 2, y 3 de la manzana 53, fue comisionado para tal --

efecto el C. Ingeniero Pastor Rodríguez, por la Dirección - General de Procedimientos Agrarios, dicho comisionado rindió su informe complementario el 3 de febrero de 1981, en el que manifiesta lo siguiente :

Con la debida oportunidad y ubicado en el ejido de "Santa Isabel Tola", se llevó a cabo un reconocimiento de los terrenos que motivaron este problema, los cuales se encuentran limitados, por el Sur con una calzada paralela a Acueducto Colonial- Cusutepec la Villa que aún existe y se encuentra en buen estado de conservación y que fue tomado como referencia para la localización de los lotes de referencia. Se consideró como referencia y apoyo la zona federal de la línea de alta tensión de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (Necaxa - México) así como el acotamiento de la carretera Federal México - Laredo.

Para la ejecución de los trabajos técnicos se utilizó un aparato marca Chone-Mex, de un minuto de aproximación en ambos círculos estadal, balizas y cintas de acero de 50-metros, consistiendo estos en el levantamiento de una poligonal abierta de 5 vértices, cuyos lados 0-1, 1-2, 2-3, sirvieron de apoyo para localizar el lado 3-5 el cual constituye el lindero Oeste del ejido (Poligonal III) prolongando dicha línea con dirección al Este, queda fijado el límite ejidal quedando definido por el muro oriente de una gasolinera que existe en el lugar.

Revisión Técnica.- Esta fue efectuada por el C. Ingeniero Enrique Ramírez González, quien en su informe de fecha 15 de julio de 1980, manifiesta lo siguiente: el cálculo de la orientación astronómica se encuentra correcto, habiéndose promediado las 3 series; las carteras de campo se-

consideran originales, estando correcto el pase de las mismas a las planillas de cálculo el cierre angular y lineal - se encuentran dentro de la tolerancia la superficie analítica de 37-57-21.16 hectáreas es correcta; el plano construido por el operador contiene todos los datos respectivos, a escala 1:4,000.

El revisor manifiesta que salvo la mas acertada de la superioridad, es de la opinión de que los trabajos motivo del presente informe sean aceptados por encontrarse correctos.

Avalúo de los Bienes Ejidales :

De conformidad con lo previsto en el artículo 344 - de la Ley Federal de Reforma Agraria, mediante oficio número 187191 del 24 de junio de 1980, la Dirección General de Procedimientos Agrarios, solicitó a la Dirección del Catastro de la Propiedad Federal dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, el avalúo de los terrenos ejidales que se pretenden expropiar, Dirección que - emitió su dictámen valuatorio, mediante oficio número BLCU-401-11-1-2178 de fecha 3 de septiembre de 1980, el cual es - comercial agrícola, atento a lo dispuesto en el artículo -- 122 fracción 11 párrafo 2o. de la Ley Federal de Reforma -- Agraria, en el que se indica que habiéndose llevado a cabo - la revisión del procedimiento valuatorio de los valores para terrenos con características similares en la zona, los - factores ponderados para fijar valor a los predios afectados y considerando el tiempo transcurrido, dicha Dirección deter - minó fijar como nuevo precio unitario para los terrenos por expropiar la cantidad de \$60,000,00 pero para efectos de --

indemnización y de acuerdo al precepto antes invocado, corresponde al doble del valor comercial agrícola de las tierras, esto es la cantidad de \$120.000,00 por hectárea, aplicando este valor a la superficie real y analítica por expropiar que es de 37-57-21.16 hectáreas, el importe total de la indemnización asciende a la cantidad de \$4.508,653.92 (cuatro millones quinientos ocho mil seiscientos cincuenta y tres pesos 92/100 M.N.).

La vigencia del presente dictámen es de 15 meses a partir de la fecha de su expedición.

Integrado el expediente en términos del artículo 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La misma Dirección General de Procedimientos Agrarios procedió a la elaboración del anteproyecto de dictámen.

Opinión de la Dirección General de Procedimientos Agrarios.-

La referida Dirección en su anteproyecto de dictámen considera que es procedente por causa de utilidad pública, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VI del artículo 112 en relación con el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la expropiación de una superficie de 37-57-21.16 hectáreas de terrenos pertenecientes al poblado "Santa Isabel Tola", Delegación Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal, para destinarse a su regularización mediante la venta a los vecindados de los solares que ocupen quedando a cargo de la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el pago por la cantidad de \$4.508,653.92 (cuatro millones quinientos ocho mil seiscientos cincuenta y tres 92/M.N.), por concepto de indemnización, la cual equivale al doble del valor comercial

agrícola de las tierras a expropiarse más el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización, cantidad -- que se pagará al poblado afectado en la medida y plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma, y que deberán depositarse en el Banco de México, S.A., o en sus -- corresponsales para concentrarse posteriormente en la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., de conformidad con lo previsto por el artículo 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para aplicarse en los términos del artículo 125 de la referida Ley.

El anteproyecto de dictámen pasó a revisión al Cuerpo Consultivo Agrario.

El Cuerpo Consultivo Agrario, revisó el expediente y anteproyecto de dictámen que le turnó la Dirección General de Procedimientos Agrarios y con fecha 18 de febrero de 1981 aprueba dicho dictámen. Con los siguientes :

Puntos Resolutivos :

PRIMERO.- Se declara procedente la acción de expropiación de terrenos ejidales del poblado denominado "Santa Isabel Tola", Delegación de Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal, promovida por la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

SEGUNDO.- Se expropia por causa de utilidad pública con fundamento en la fracción VI del artículo 112, en relación con el 117, de la Ley Federal de Reforma Agraria, con una superficie de 37-57-21.16 hectáreas, de terrenos ejidales pertenecientes al poblado denominado "Santa Isabel Tola" Delegación de Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal, a favor de la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para destinarse a su regularización mediante-

la venta a los avocindados de los solares que ocupan.

TERCERO.- La Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, pagará en efectivo la cantidad de \$4.508,653.92 (cuatro millones quinientos ocho mil seiscientos cincuenta y tres pesos 92/M.N.) como indemnización por concepto de la superficie que se expropia al poblado denominado "Santa Isabel Tola", Delegación Villa Gustavo A. Madero Distrito Federal, que equivale al doble del valor comercial-agrícola de las tierras expropiadas, más el 20% de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y plazos en que se gasten los recursos provenientes de la misma, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II, párrafo Segundo del artículo 122, de la Ley Federal de Reforma Agraria, suma que ingresará al Fondo Común del Ejido, debiendo depositarse en el Banco de México, S.A., o en sus correspondientes, para concentrarse posteriormente en la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A., de conformidad con lo establecido por el artículo 166 de la Ley Federal de Reforma Agraria para aplicarse en los términos del artículo 125 de la referida Ley.

CUARTO.- Se autoriza a la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a realizar la venta de los terrenos expropiados, en lotes, a los avocindados que constituyen el Asentamiento Humano Irregular como lo señala el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para los efectos de este "Punto Resolutivo", deberá anegarse a lo asentado en el Considerando IX con todos sus incisos.

QUINTO.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el Decreto Presidencial correspondiente o cuando en un plazo de 5 años, no cumplan la-

función asignada, pasarán a incrementar el Patrimonio del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, y no podrá reclamarse la devolución de la suma o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización, de conformidad con lo que establece el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

SEXTO.- En virtud de que la expropiación es parcial y se afectan terrenos de uso común, la indemnización que reciba el núcleo afectado, se destinará a lo que establece el artículo 123 párrafo 1, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

SEPTIMO.- La localización de la superficie que se expropia, se verificará de conformidad con el plano anteproyecto de localización que se anexa al presente dictámen.

OCTAVO.- Tórnese el presente Dictámen a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, a efecto de que proceda a elaborar el proyecto de Decreto Presidencial y el Plano proyecto de localización correspondiente.

Una vez aprobado el Dictámen por el Cuerpo Consultivo Agrario, en sesión de fecha 18 de febrero de 1981. Se turnó copia del mismo a la Subdirección de Derechos Agrarios, dependiente de la Dirección General de Tenencia de la Tierra; para que esta Subdirección procediera a la formulación del Proyecto de Decreto Presidencial. Y se turnó copia también del Dictámen a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, para que procediera a elaborar el Plano Proyecto de localización relativo a la expropiación de terrenos ejidales del poblado "Santa Isabel Tola", Delegación de Villagustavo A. Madero, Distrito Federal.

La Subdirección de Derechos Agrarios, formuló el --

Proyecto de Decreto Presidencial y posteriormente lo remitió a la Unidad de Acuerdos Presidenciales, para que ésta recabara las firmas de los Secretarios correspondientes.

Con fecha 22 de octubre de 1981 la Unidad de Acuerdos Presidenciales remitió el Proyecto de Decreto Expropiatorio para refrendo a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), mediante oficio número UAP041215. Para pasar posteriormente a la aprobación del Presidente de la República y resolviera en definitiva.

La Dirección General de Tenencia de la Tierra, previamente elaborado el Plano Proyecto de localización, relativo a la expropiación de terrenos ejidales del poblado denominado "Santa Isabel Tola", Delegación Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal, remitió a la Consultoría Titular del Cuerpo Consultivo Agrario dicho plano, con oficio número 532850 del 12 de agosto de 1981, para su aprobación.

El Cuerpo Consultivo Agrario, previa revisión del Plano Proyecto de localización, lo aprobó con fecha 19 de agosto de 1981.

El Decreto Expropiatorio del poblado "Santa Isabel Tola", Delegación de Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1982.

Y la ejecución del Decreto, se llevo a cabo el 23 de septiembre de 1983 ajustandose la zona a expropiar a -- 30-57- 21.16 hectáreas. La persona comisionada por la Secretaría de la Reforma Agraria para la ejecución, fue el Ingeniero Roberto Reyes Macías.

CONCLUSIONES

- 1.- El sistema actual de Tenencia de la Tierra en México es único, porque se presentan tres regímenes de propiedad -- perfectamente definidos en el artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria: la pequeña propiedad, la propiedad ejidal y la propiedad comunal; reservándose el Estado los terrenos baldíos y nacionales para darles el destino que mejor convenga, en la actualidad el destino se especifica claramente en la Ley Federal de Reforma Agraria, es decir, su empleo para satisfacer necesidades agrarias.

- 2.- La Propiedad Ejidal tiene su base en un principio eminentemente social y es que el Estado tiene la facultad de entregar la tierra a los núcleos de población que carezcan de ella o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, y que tengan como objetivo principal el hacerla producir, para elevar su nivel de vida. La legislación revolucionaria crea esta institución agraria, que si bien antes existía, pero con un sentido diverso al que le imprimió la misma.

- 3.- La Propiedad Ejidal es inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible y no puede transformarse en otro tipo de propiedad sino mediante expropiación decretada conforme a las disposiciones relativas de la ley que la regula, y en términos casi absolutos se puede afirmar que al salirse del régimen ejidal esa propiedad no se destinará a actividades agropecuarias.

- 4.- La Propiedad Comunal es un reconocimiento a la constancia al trabajo y a la posesión que por décadas han tenido los núcleos de población indígenas sobre las tierras en las cuales se asentaron, pero que el Estado les confirma esos bienes.
- 5.- La Pequeña Propiedad tiene ciertas limitaciones que le marca la ley agraria, como son: la que no debe extralimitar una superficie máxima predeterminada por la ley y que debe de estar en explotación, pero a la vez goza de seguridad jurídica que garantiza su conservación y permanencia.
- 6.- La expropiación de bienes ejidales y comunales sólo procede en los casos en que exista una causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social que representan los ejidos y comunidades y mediante indemnización.
- 7.- Además del interés público frente al interés privado, nuestra legislación contempla a el interés intermedio "interés social" el cual esta representado por los núcleos ejidales y comunales.
- 8.- La Regularización de la Tenencia de la Tierra es la acción a la respuesta gubernamental para resolver el grave problema creado con motivo de los Asentamientos Humanos Irregulares en ejidos y comunidades aledaños a las ciudades.

- 9.- Con el objeto de la regularización de la tenencia de la tierra a través del organismo denominado CORETT se revierte de inmediato con el procedimiento de expropiación la propiedad ejidal en particular.
- 10.-La regularización pretende como objetivo final, incorporar los predios que integran los asentamientos humanos irregulares a un orden jurídico actual y operante.
- 11.-Las reformas decretadas por el Congreso de la Unión a la Ley Federal de Reforma Agraria que establece el de la expropiación para prever el caso de la regularización, consisten en autorizar a CORETT para recibir por la vía de expropiación bienes ejidales y comunales poblados de asentamientos humanos irregulares, estableciendo además una modalidad en el monto y forma de indemnización al ejido o comunidad afectados.
- 12.-La irregularidad, las tierras sin ley o paracaidismos consisten en la ocupación de terrenos a título precario, dando lugar a situaciones que si bien son "irregulares" suceden con bastante regularidad, provocando un sentimiento de inseguridad, tanto para los legítimos o supuestos propietarios como para los propios invasores.
- 13.-El asentamiento humano irregular es aquel que esta ubicado en terrenos que no pueden ser transmitidos libremente entre particulares, como es el caso de los bienes ejidales y comunales, que por mandato de la ley son imprescrip

tibles, intransmisibles, inembargables e inalienables, y que para poder incorporarse al patrimonio de sus detentadores requirieran de una acción gubernamental como la expropiación a favor de CORETT.

- 14.- El problema de los asentamientos humanos irregulares ha dado origen a un crecimiento de las ciudades más allá de un límite crítico, a partir del cual han proliferado densos grupos de población marginada física, económica y jurídicamente.
- 15.- La Ley General de Asentamientos Humanos es el instrumento jurídico con que cuenta nuestro país para planificar y controlar el crecimiento desordenado de los conglomerados humanos, principalmente el de nuestras grandes urbes.
- 16.- La Ley General de Asentamientos Humanos establece la participación concurrente de los Municipios, de las Entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional. En observancia del principio constitucional -- que postula esta participación.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Caso, Angel. "Derecho Agrario". Editorial Porrúa, S.A. México, 1950.
- 2.- Chávez de Velázquez, Martha. "El Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
- 3.- Chávez de Velázquez, Martha. "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada". Editorial Porrúa, S.A. México, - - 1973.
- 4.- Chávez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario y -- sus Procedimientos". Editorial Porrúa, S.A. Tercera - Edición, México, 1979.
- 5.- Eckstein, Salomón. "El Ejido Colectivo en México". Edi- torial Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, México, 1978.
- 6.- Flores Cano, E. "Estructura y Problema Agrario de Méxi- co". Editorial Sep-setentas, México, 1973.
- 7.- Gómez Villanueva, A. "La Política Agraria del México - de Hoy". Editorial Campesina, México, 1973.
- 8.- González de Cossío, Francisco. "Historia de la Tierra- y la Explotación del Campo Desde la Época Precortesia- na Hasta la Ley del 6 de enero de 1915", Tomo II, UNAM.
- 9.- González G., Tarsicio. "Los Campesinos y la Reforma --- Agraria Integral". Editorial Oasis, México, 1970.
- 10.- Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica)". Editorial LIMSA, Tercera Edición, México, 1978.

- 11.- Luna Arroyo, Antonio y G. Alcerraca, Luis. "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1982.
- 12.- Mendieta y Nuñez, Lucio. "Efectos Sociales de la Reforma Agraria en Tres Comunidades de la República Mexicana". Editorial UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales), Primera Edición, México, 1960.
- 13.- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario y la Ley Federal de Reforma Agraria". Editorial Porrúa, S.A. Decima Segunda Edición, México, 1974.
- 14.- Pallares, Eduardo. "Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos y Colonización". Editorial Herrero Hnos. Novísima Edición, México, 1900.
- 15.- Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo", Tomo II, Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.
- 16.- Silva Herzog Flores, Jesús; González Avelar, M.; Cortiñaz Peláez, L. "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda". Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
- 17.- Silva Herzog, Jesús. "Breve Historia de la Revolución Mexicana". Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- 18.- Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión, México, 1974.
- 19.- Soustelle, Jacques. "La Vida Cotidiana de los Aztecas" Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- 20.- Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth. "El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico". Editorial Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980.

- 21.- Zavala, Silvio. "Las Instituciones Jurídicas en la --
Conquista de América". Editorial Porrúa, S.A. Segunda
Edición, México, 1971.
- 22.- Zurita, Alonso de. "Breve y Sumaria Relación de los --
Señores de la Nueva España". Imprenta Universitaria,-
México, 1942.

Legislación:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Fe-
deral Electoral, Segunda Reimpresión, México, 1979.
- 2.- Favila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria-
en México (1493 - 1940)", Tomo Primero. Editorial Ban-
co Nacional de Crédito Agrícola, S.A. México, 1941.
- 3.- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías. Edi-
ciones Andrade, S.A. Sexta Edición, México, 1967.
- 4.- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 5.- Ley General de Asentamientos Humanos

Diarios Oficiales:

- 1.- Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1973,
Tomo CCCXX, No. 36.
- 2.- Diario Oficial de la Federación, 8 de noviembre de --
1974, Tomo CCCXXVII, No. 6.
- 3.- Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976,
Tomo CCCXXXIV, No. 25.
- 4.- Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976,-
Tomo CCCXXXVI, No. 17.

- 5.- Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 1978, -
Tomo CCCXLVIII, No. 13.
- 6.- Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 1979, -
Tomo CCCLIII, No. 23.
- 7.- Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1979,-
Tomo CCCLV, No. 20
- 8.- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de --
1981, Tomo CCCLXIX, No. 40.
- 9.- Diario Oficial de la Federación, 17 de Enero de 1984 -
Tomo CCCLXXII, No. 12.

Documentos :

- 1.- Archivos de la Comisión Para la Regularización de la -
Tenencia de la Tierra.
- 2.- Archivo General de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- 3.- Instituto Mexicano de Derecho Procesal, A.C., "Memo---
rias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal".-
Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agra-
ria, México, 1979-1980.
- 4.- Plan Estratégico 1981-1987 "Instituto de Acción Urbana
e Integración Social (AURIS)", Gobierno del Estado de-
México, México, 1983.
- 5.- Ponencias de Asentamientos Humanos, Segunda Reunión --
Preparatoria de Consulta Popular Para la Planeación --
Democrática. Ediciones del Centro de Estudios Políti--
cos, Económicos y Sociales del Distrito Federal, Méxi-
co, 1982.

I N D I C E.

	Pág.
INTRODUCCION	III
CAPITULO I.- "ANTECEDENTES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO"	
A).- Época Precortesiana.-	1
B).- Época Colonial.-	8
C).- Período Independiente.-	21
D).- Período de Reforma.-	25
E).- Período Revolucionario.-	31
F).- Período Actual.-	34
CAPITULO II.- "EXPROPIACION AGRARIA EJIDAL"	
A).- Conceptos.-	44
B).- Antecedentes Legislativos sobre Expropiación Agraria Ejidal.-	48
C).- Procedimiento Expropiatorio Ejidal.-	73
CAPITULO III.- "REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA"	
A).- Antecedentes de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.-	81
B).- Organismos Encargados de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.-	86

N-0028490

C).- Procedimiento de Regularización de la Tenencia de la Tierra.-	96
--	----

CAPITULO IV.- "LA PROBLEMATICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES"

A).- El Problema de los Asentamientos Humanos Irregulares.-	104
B).- La Planeación y Control de los Asentamientos Humanos.-	107
C).- Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos.-	122

CAPITULO V.- "CASO PRACTICO DE EXPROPIACION EJIDAL PARA REGULARIZAR AREAS EN DONDE EXISTEN ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES"

A).- Caso de Expropiación de Terrenos Ejidales de "Santa Isabel Tola", Delegación Villa Gustavo A. Madero, Distrito Federal.-	151
---	-----

CONCLUSIONES	V
--------------------	---

BIBLIOGRAFIA	IX
--------------------	----