

20
196

X



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA
TIERRA EN LAS ZONAS URBANAS.**

101

11

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ELPIDIO TORRES CORTES

MEXICO, D. F.

12478

1979



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

PROLOGO

Este modesto trabajo lo realizamos con el fin de dar a conocer un sinnúmero de problemas que se presentan en la Regularización en la Tenencia de la Tierra en las Zonas Urbanas; dada su actualidad problemática y consecuentemente la importancia que reviste el análisis, aún precario de muchos de sus aspectos.

Evidentemente tal esfuerzo rebasa nuestra capacidad y posibilidades analíticas, no obstante a modo de ensayo pretendemos sintetizar en algunos puntos, los principales temas que presentan situaciones legales y prácticas intentando con ello el siguiente problema que afecta la sociedad mayoritaria mexicana, como consecuencia del desarrollo industrial, la migración rural a centros urbanos, la expansión demográfica y como efecto de estos fenómenos la invasión de los terrenos ejidales y comunales de que están circundadas nuestras grandes -- ciudades.

Los casos de despojos de solares y de ventas fraudulentas realizados en agravio de individuos -- no ejidatarios mediante la promesa de adquirir un lote de terreno en el fundo legal o zona de urbanización, por algunos presidentes de comisariados -- ejidales y funcionarios, han hecho que exista mucha irregularidad en tenencia de la tierra.

El crecimiento demográfico en las grandes -- ciudades del país en el lapso de 32 años, provocó asentamientos humanos irregulares, principalmente

en terrenos ejidales y comunales. La estadística actual habla de más de un millón y medio de jefes de familia que ocupan un lote carente de escrituras que les dé seguridad jurídica.

Por tal motivo tratamos en nuestro trabajo - los siguientes temas entre otros: PROBLEMAS EN LAS ZONAS URBANAS EJIDALES, INTERVENCION DE AUTORIDADES EN LAS ZONAS URBANAS, DOMINIO PLENO, REGULARIZACION EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS ZONAS URBANAS; con un solo objetivo, colaborar aunque sea en una pequeña parte con este trabajo a la solución de tantos problemas, que ha provocado la Regularización de la Tenencia de la Tierra en las Zonas Urbanas.

I N D I C E :

CAPITULO I.- PROBLEMAS EN LAS ZONAS URBANAS
EJIDALES.

- A).- LA ORGANIZACION URBANISTI-
CA.
- B).- CONFRONTACION DE ALGUNOS -
ASPECTOS.
- C).- PRINCIPALES PROBLEMAS EN -
LAS ZONAS URBANAS.

CAPITULO II.- INTERVENCION DE AUTORIDADES EN-
LAS ZONAS URBANAS.

- A).- INTERVENCION DE AUTORIZA--
DES EN GENERAL.
- B).- EL MINISTERIO PUBLICO FEDE-
RAL.
- C).- INTERVENCION DEL MINISTE--
RIO PUBLICO EN MATERIA - -
AGRARIA URBANO EJIDAL.

CAPITULO III.- DOMINIO PLENO.

- A).- PRESCRIPCION.
- B).- USO Y USUFRUCTO.
- C).- EL PATRIMONIO FAMILIAR.

**CAPITULO IV.- REGULARIZACION EN LA TENENCIA DE
LA TIERRA EN LAS ZONAS URBANAS.**

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

B I B L I O G R A F I A G E N E R A L .

C A P I T U L O I**PROBLEMAS EN LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.**

- A).- LA ORGANIZACION URBANISTICA
- B).- CONFRONTACION DE ALGUNOS ASPECTOS
- C).- PRINCIPALES PROBLEMAS EN LAS ZONAS URBANAS

A).- LA ORGANIZACION URBANISTICA.

No pretendemos agotar el tema sino tan solo el presentar algunas ideas lo suficientemente seguras para poder opinar respecto al problema que nos ocupa, esto es el de las zonas urbanas ejidales.

Nuestro propósito pues, es dar una idea según algunos autores de la división territorial de un perímetro regular dado, para sí encuadrarnos - lo mejor posible en un campo científico, sin entrar de lleno al propiamente técnico.

Dado que la zona urbana de todo ejido está enclavada en el perímetro del mismo es evidente la necesidad de tener al menos una idea de su organización, como tal, para poder después relacionarla en conjunto y tener un concepto más amplio acerca de los problemas que se presentan.

Se entiende por urbanismo "el complejo organizador de ciudades y territorios", (1) según algunos autores, y para otros "la ciencia de la organización de las masas sobre el suelo" (2); según el pensamiento de cada autor y las tendencias técnicas más afines con su personalidad. Los autores aludidos entre quienes se encuentran Rigotti y Bar

(1).- Rigotti G.- Urbanística: "La Técnica, Introducción.

(2).- Bardet, Gaston: L'urbanisme, Presses Universitaires de France. Pág. 6.

det, lo dividen en dos ramas principales que son - la técnica y la compositiva, diríamos que se refieren a los elementos analíticos y sintéticos de toda construcción o de elaboración científicas. Sin entrar en muchos detalles diremos que él mismo confronta y trata de solucionar los grandes problemas ocasionados a raíz del fenómeno colectivo ocurrido a mediados del siglo XIX, el cual fué causa directa del nacimiento de esta ciencia y arte de las masas, volúmenes, espacios, etc., y demás elementos - y que por así decirlo es un arte contemporáneo íntimamente relacionado con el ser humano con su convivencia, su funcionalidad, su vida material y espiritual.

De ahí la importancia que representa el estudio urbanístico de cualquier superficie dada para un mejor conocimiento humanista como debe ser - el jurídico y esto sino en sus formas legales si - al menos en sus grandes rasgos hecho que patentiza una crítica al sistema legalista.

El urbanismo así entendido tiende hacia un fin humano y hoy en día dicho fin es la causa directa de las grandes tendencias arquitectónicas de las grandes metrópolis.

Como ciencia y como arte igualmente presenta innumerables problemas surgidos de la compleja convivencia humana y de su constante devenir en - el tiempo y el espacio a través de la evolución, - organización y composición de sus diversos elementos es patente el hecho de que nos referimos en este sentido al urbanismo de carácter humanista que-

no por calificársele de tal, deja de ser eminentemente técnico y a la vez de participar entre los - profesionistas de esta ciencia de gran ascendencia, y sin el cual no es posible ninguna forma de actividad humana al decir de ellos mismos. Este mismo tiene supeditado el llamado organismo técnico que es una exposición de elementos materiales guardando una configuración, en todos sus aspectos, humana, para ser factible el fenómeno de la interrelación, comunicación, progreso y demás factores humanos amén de los propiamente técnicos. Lo anteriormente expuesto está suficientemente apoyado con el aserto transcrito del Profesor Rigotti en su obra "Urbanismo: "La Técnica" y que afirma: "El urbanista ha prescindido de todos estos conceptos unilaterales (se refiere el autor a otras tendencias de carácter positivista o material y a sus seguidores) para situarse en el punto de confluencia de las diversas corrientes del saber y las recoge, -- combina y ordena en el supremo intento de servir a un interés colectivo, a un bien común..." (3)

No nos detendremos mucho en este apartado - y solo diremos que el urbanismo comprende dentro - de sus grandes divisiones de estudio el apartado - dedicado a los llamados Servicios Públicos; en - ellos se destaca principalmente los elementos indispensables para obtener una mejor distribución y composición de los mismos tomando en cuenta los - factores humanos, geográficos, estadísticos y de - otra índole teniendo tal importancia su conocimiento

(3).- Rigotti G.- Ob. Cit. Pág. 5.

to que a decir del citado autor afirma: "se destruye y se construye con tal de hacer algo nuevo; se desarraigan multitud de personas como si fueran reses; se trazan normas sobre magnitudes siempre diversas; se derriba lo viejo para crear lo nuevo, - ignorado y se dictan leyes absolutas que se pretende sean aplicables desde los polos al ecuador y - del oriente al ocaso"... (4) sin pretender hacer - una extensa crítica de nuestro medio en materia de funcionalidad urbanística, afirmamos que lo asentado por el autor comentado tiene sobrada vigencia - en nuestra realidad. . .

Al analizar estos temas tan solo nos proponemos el que la división, organización y demás elementos constituidos tanto de un ejido como principalmente de toda zona urbana, reúnan los elementos, requisitos urbanísticos y de que al plantearse los - problemas propios de estos núcleos no se vean frustrados los propósitos de una Reforma o de una Ley - por el simple desconocimiento de la base en que - descansa todo ordenamiento legal. Por desgracia, - este trabajo es un intento por desterrar esa práctica tan vigente en nuestros días y como efecto de la misma se siguen aún sistemas que no resisten - ningún análisis, no digamos desde el punto de vista científico, sino aún político, jurídico, o en - suma doctrinario... Es pues esta la finalidad de - anunciar los problemas que deben tenerse en cuenta para la creación de un ente urbano cualquiera que - sea su naturaleza.

(4).- Ibidem.

Evidentemente no exigimos que el agrónomo - tenga avanzados conocimientos sobre urbanismos pero sí que el nivel de los actuales profesionistas-encargados de organizar la constitución y creación de los ejidos y en general del aspecto y materias agrarias, tengan una visión más amplia de carácter científico y humanista y no, como es el caso de - las instituciones profesionales de nuestro medio - y días que, con tener un conocimiento técnico, el cual no es suficiente dadas las extremas exigencias de nuestra situación agraria nacional, pretenden rudimentariamente ser los consejeros enviados paternalmente para solucionar el gran y nunca viejo problema del campo en México...

Podemos decir y anunciar como elementos - esenciales a tal construcción que todos los ejidos deberían ser organizados atendiendo estas cuantas normas de organización:

1).- Cada organización debe corresponder a las condiciones generales de subsistencia vital, - de ahí la exigencia de un estudio y conocimiento - lo más realista posible de todos los elementos que afectan y tienen íntima relación con la tierra, el hombre, características y factores humanos, geológicos, climatológicos, etc.

2).- Debe igualmente estar íntimamente ligada a la función económica de cada uno de sus elementos y establecida en función del macroorganismo del que forma parte la zonificación de la producción y distribución planificada de los demás factores económicos.

3).- Efectuar una directa interrelación en todos los aspectos entre el campo y la ciudad o nuestras poblaciones semiurbanas no obstante que nuestro actual desarrollo provincial no alcance a los niveles económicos de transporte, educativos y de otra índole que tienen suma importancia en la organización de estos núcleos.

4).- Funcionalidad de los ejidos en relación al nivel de índole diversa de sus elementos antes enunciados como son, población, producción, y medios de progreso, etc., más esto no en sentido "político" como se ha entendido hasta la fecha sino con un criterio eminentemente científico y realista.

5).- Encuadrar todos estos elementos anteriormente enunciados en el marco de un plan o período de X cantidad de años a fin de prever y dirigir los resultados obtenidos.

Es enorme y distante el sitio que ocupa el análisis más o menos científico de una realidad analizada, aquí en nuestro medio, de esa misma realidad considerada en sus aspectos diarios y cotidianos. Nos parece tan idealista la presentación de este tema que no se ve reflejado ni en lo más mínimo con nuestra pseudoorganización ejidal o comunal actual, que estamos seguros de que éste, como la mayoría de los trabajos académicos presentados para la obtención de una licenciatura, resultan hasta cierto punto ineficaces en su aspecto práctico.

Estamos obligados a reconocer que el presente trabajo no es un estudio propiamente dicho sino un intento por conocer nuestras precarias instituciones y a la vez el estado que guardan bajo algunos puntos de vista.

Dejamos al profesionalista especializado el conocimiento y obtención de los demás requisitos urbanísticos indispensables para la creación, localización, sistematización y constitución general de zonas. En cuanto a la sistematización de los elementos que integran las mismas, como lo son, servicios públicos, vivienda y demás servicios, etc., configuración y relación de otros elementos, corresponde al Estado su regulación y conocimiento así como la ordenación práctica, como también las consecuencias que de ellos se obtengan.

Podemos afirmar que la organización no digamos urbana de los ejidos responde siquiera a esta mínima exigencia expuesta anteriormente sino que aún hoy en día no se llenan los mínimos requisitos de organización No dudamos que nuestra incapacidad económica en el ámbito nacional al referirnos a esa misma carencia de los conocimientos a nivel cultural y académico de nuestras estructuras generales, es desde todos los puntos incorrecta.

Dentro de la rama de servicios públicos se pueden enunciar los siguientes: agua potable (captación, distribución), alcantarillado, limpieza, energía eléctrica, alumbrado público, servicios viales, transporte, etc. La constitución de todos estos elementos no es una deficiencia de tipo econó-

mico, su causa en nuestros pueblos, es más bien -- una deficiencia de carácter organizativo en marcados aspectos de nuestra vida política.

Para terminar solo enunciaremos algunos de los grandes problemas, destacando los que mayor trascendencia tienen de acuerdo con nuestra realidad.

Según el autor Bardet ya comentado, se enuncian los siguientes:

- a).- De higiene y confort ambientales.
- b).- Los Sociales y Económicos.
- c).- Los Estéticos, Intelectuales y Espirituales.
- d).- De circulación.

Los problemas anteriores deben llamar la atención a las Autoridades encargadas de la organización ejidal (Secretaría de Reforma Agraria) para que sean superados.

Igualmente y según nuestro nivel de desarrollo los que más nos interesan y deben llamar la atención de las autoridades encargadas de la multicitada organización ejidal, (Secretaría de Reforma Agraria), los de los tres primeros incisos y nos limitaremos a exponerlos brevemente.

B).- CONFRONTACION DE ALGUNOS ASPECTOS.

En este aspecto las mismas relaciones entre órganos, autoridades y solicitantes de solar urbano, tienen una contextura todavía más complicada y difícil de solucionar, y aún cuanto está íntimamente ligada al problema agrario penal, no deja de -- plantear algunas cuestiones independientes y de índole netamente administrativa.

De los casos analizados y para completar en cuanto nos sea posible este modesto trabajo haremos alusión de los ejidos o comunidades mencionados con anterioridad, pero en su fase procedimental de dotación de zona urbana ejidal. Mencionaremos algunos de los puntos que complican más el aspecto penal y al cual están íntimamente unidos dentro del proceso general, para completar el panorama y objeto del presente trabajo.

Así pues consideramos únicamente los problemas y deficiencias que se presentan dentro del trámite administrativo, la organización administrativa, etc., los órganos que intervienen en la solución de las situaciones conflictivas a que da lugar dicho procedimiento, los medios de que disponen los solicitantes para la solución de los problemas planteados, sus ventajas, etc.

A).- Aspecto Administrativo.

Ya que este problema se encuentra latente - en todo el trabajo como simple exposición hacemos una síntesis presentando una visión general del es

tado que guardan algunos de los expedientes administrativos analizados, dejando para el capítulo siguiente su razonamiento legal más extenso.

Se presentaron las siguientes situaciones:

1).- Situaciones de solares amparados con - certificados de derecho a solar o normales: Con - los siguientes datos: Adjudicatorio original -ac- - tual poseedor- construído -habitado- pagado.

Son raras las personas que reúnen todos y - cada uno de los requisitos exigidos y de los anteriormente expuestos, en su totalidad. La mayoría - cumple con uno o dos de los mismos, igualmente la - mayoría no están pagados y si construídos o habita - dos. Este hecho tiene suma importancia en relación con los problemas urbanos que se presentan en cual - quier municipio, dada la diversidad de regímenes y estatutos irregulares que se aplican y a los cua - les circunstancialmente están sujetos.

La situación de los derecho-habientes pre - sentó este caso: de "40 ejidatarios que están en - situación regular de una lista de 186", es explica - ble la causa de los problemas que se presentan y - los que se pueden dar.

Entre los actos irregulares y con trascen - dencia administrativa presentados, se encuentran - los siguientes:

1).- Incumplimiento de obligaciones impues - tas por los ordenamientos vigentes, la toma de po -

sesión de varios solares, los trasposos, ventas y demás situaciones reales.

2).- Los solares vacantes.- Con estos se presentan las mismas situaciones problemáticas que con los no vacantes. Así, no se adjudican y se pagan; no se pagan y se habitan y construyen. Estas situaciones varían de acuerdo a la situación personal del poseedor y a las circunstanciales del lote. Podemos pues decir QUE SE CUMPLEN ALGUNOS DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS IRREGULARMENTE ATENDIENDO SOBRE TODO A LAS NECESIDADES VITALES DE LOS OCUPANTES Y NO A LAS EXIGENCIAS LEGALES ADMINISTRATIVAS O DE OTRA INDOLE.

Igualmente los informes rendidos por los inspectores y demás personal administrativo de la Secretaría de Reforma Agraria son deficientes en su mayoría y por lo que a este tema se refiere, tampoco responden a las exigencias legales a que deben estar sujetos amén de que los requisitos exigidos no concuerdan con las exigencias reales. Se rinden con apego al reglamento en lo referente a la inspección anual a que alude el mismo, pero son improcedentes ya que los mismos ordenamientos no consideran la serie de relaciones, situaciones que se han presentado y que sobrepasan la simple enunciación que hace el reglamento. Carecen de la seriedad requerida ya que pueden ser modificados a intereses y conveniencia de quienes los formulan, quedando, por otra parte, sujetos a la discrecionalidad de la autoridad superior circunstancia que en muchos casos agrava más el problema. No existe

un control efectivo y existente; el administrativo, es contradictorio en este caso: no puede un órgano o autoridad reprimirse simplemente, porque un principio general del derecho administrativo así lo establece; el control de otra índole, político, jerárquico, social, etc., opera de acuerdo a nuestra idiosincráticas circunstancias; el sancionatorio de esta misma índole, solo en ciertos casos - muy especiales, por último el penal que en nuestro problema, no es conveniente su aplicación, en fin; **TODO ESTO NO BASTA PARA SOLUCIONAR A FONDO EL PROBLEMA, ES NECESARIO UNA TIPIFICACION ESPECIAL DELICTIVA AGRARIO PENAL A FIN DE QUE PUEDA ESPERARSE UNA SOLUCION AL MISMO.**

3).- Según esta exposición la Secretaría de Reforma Agraria y sus funcionarios tanto técnicos- como administrativos atienden insuficientemente estos aspectos, sin tener en cuenta que los mismos, - van acompañados de otros muchos elementos, que con el tiempo modifican las situaciones inclusive legales, que privan a muchos ejidatarios de sus solares en zonas urbanas ejidales.

Igualmente las autoridades y órganos agrarios no pueden modificar un problema cuyos elementos de asistencia han sido analizados desde un punto de vista puramente técnico y con bastantes deficiencias, como lo son el retardo burocrático, pérdidas de toda índole, aprovechamiento de la condición del mismo solicitante, etc., lo cual da lugar a situaciones humanas, que complican más el problema agrario en general.

En este sentido los ordenamientos son demasiado técnicos, dejando una enorme cantidad de hechos y factores fuera de su consideración, consecuencia lógica: la insolución de los problemas que se plantean y a los que da lugar.

4).- De ahí la necesidad de crear entidades y figuras agrarias o administrativas, con responsabilidad no administrativa, sino penal delictiva, según las atribuciones que se les encomienden para su mejor control y seguridad tanto de éstos como de los intervinientes en esta problemática.

Así igualmente hablando de órganos y autoridades, estos solo controlan, y este control es el mínimo, dado que es el legal, la aplicación, y esta de diversa índole, de normas procedimentales - técnicas que tienden a la tramitación, realización, ejecución, etc., de los distintos procedimientos - típicamente agrarios, más no a la jurisdiccionalidad de las mismas. Situación que es nociva para el solicitante.

Todos estos aspectos vienen a complicar y - negativizar la situación real de las modernas avanzadas agrarias, como lo son la Reforma Agraria y - la Reforma Agraria Integral, la Política Agraria - urbano ejidal etc. Solo nos limitaremos a enunciar este aspecto ya que su tratamiento sería objeto de otro trabajo, no dejando de poner de manifiesto su importancia y trascendencia.

5).- No existen en los ordenamientos apuntados los medios procesales necesarios y eficientes-

para modificar o anular los actos u omisiones de empleados y funcionarios y el existente de jerarquías e instancias, no es suficiente por la serie de lagunas de que adolece.

Los medios impugnativos en materia agraria así como los recursos de que dispone el particular, son imperfectos e ineficaces; de donde surge la necesidad de una reglamentación técnico jurídica de dichos aspectos.

Otro fenómeno que ocurre con bastante frecuencia es el hecho de la no coordinación de los elementos de la dotación, lotificación, adjudicación, titulación de dichas zonas en el momento del otorgamiento de los certificados de derecho; de éste surgen el desconocimiento; y de la desorganización, situaciones que propician la serie de actos que imperfectamente tipifican el despojo, la invasión, el fraude, etc.

La indebida aplicación del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los ejidos en perjuicio de los adjudicatarios provisionales y el aprovechamiento de los mismos lotes provisionalmente entregados por el comisariado y comisionado agrarios.

Entre la serie de problemas que se presentaron entresacamos los siguientes para nuestro objeto:

a).- La construcción de habitaciones, casi-

siempre en forma irregular, unida a la aportación-inmediata de numerario.

b).- El problema de la complicidad en todos los órdenes de elementos agrarios.

c).- El problema social, entre los cuales - se encuentran predominantemente el nivel familiar, cultural, y sobre todo el económico, mismos que -- dificultan la solución de cualquier situación que se presente en relación con el otorgamiento de solares urbanos ejidales.

d).- El problema de la inseguridad referente a las instituciones, a sus elementos principales; autoridades, procedimientos, requisitos personales, etc.

e).- El problema principal en estos casos, - del cumplimiento inmediato de la dotación.

Todo esto tiene lugar debido a que en la mayoría de los casos no se dicta ni tampoco se ha dictado la Resolución Presidencial que ordene y determine la adjudicación de tales lotes. Siendo una situación de por sí compleja e irregular, ésta se complica más ya que los mismos lotes no se adjudican porque no se ha dictado resolución y no se dicta porque no están adjudicados, situación que en última instancia se debe a la morosidad de funcionarios y a la poca atención dedicada a la solución de estos problemas que son los que deberían resolver no solo los apuntados funcionarios, sino el mismo Presidente de la República según el apodo me

ramente político de que es el máximo "líder agrarista de México".

Debido al trámite burocrático, irregular en todos los casos analizados, las posesiones otorgadas son precarias.

No existen igualmente en la mayoría de los casos Acta de Adjudicación de solares debidamente reconocida por la Secretaría de Reforma Agraria.

6).- La situación del adquirente de solar urbano, irregularmente divididos cuya extensión del mismo no debe pasar de 2500 M² y la posterior división del mismo convirtiéndolo en fraccionamiento, efectuando ventas y arrendamientos de dichas divisiones.

7).- La construcción y demás hechos base y fundamento del derecho y de actos jurídicos con el transcurso del tiempo no puede modificarlos o extinguirlos un determinado sistema jurídico y mucho menos el nuestro vigente cuyas deficiencias normativas son patentes al no regular situaciones como éstas, tanto por carencias sustantivas y deficiencias técnicas evolutivas del derecho agrario; como por esas mismas carencias desde el punto de vista subjetivo aspecto que en este mismo derecho está todavía menos organizada: de ahí que no pueda defenderse desde ningún punto de vista aquello que no tiene una naturaleza definida y determinada.

8).- Las permutas autorizadas por la Secretaría de Reforma Agraria y celebradas tanto entre ejidatarios como entre particulares y ejidatarios sobre parcelas ejidales y consecuentemente sobre los solares urbanos de que gozan dichas parcelas en cada caso.

9).- El hecho de la movilización, por efecto del proceso político de colonización mediante el traslado de ejidatarios que a supuestos centros creados con la intención de colocarlos en los mismos y que por Resolución Presidencial han sido despojados de sus originarios centros de población o ejidos, teniendo como resultado el que abandonen únicamente sus lugares sin la obtención de la su-puesta dotación de dicho cambio, máxime que el transcurso del tiempo y lo tardado del procedimien-to general agrario es factor decisivo en estos casos.

En otro aspecto el certificado de posesión que en muchos y la mayoría de los casos es lo único que se tiene como documento de dicha posesión, y que igualmente suple deficientemente la falta del título de propiedad, desde el punto de vista civil, no se diga agrario, no confiere derechos, si tal cosa es cierta de que naturaleza, colectivos o individuales, contra el núcleo, contra su representante, etc.? Desde el punto de vista de hecho, es Título suficiente para proteger ampliamente la simple posesión y los actos de que de esta se originan? TODAS ESTAS CONSIDERACIONES SON - -

IGUALMENTE APLICABLES AL TITULO DE PROPIEDAD OTORGADO POR LA SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA.

C).- PRINCIPALES PROBLEMAS EN LAS ZONAS URBANAS.

a).- Definición.- El crecimiento demográfico en las grandes ciudades del país en el lapso de treinta años, provocó asentamientos humanos irregulares, principalmente en terrenos ejidales y comunales. La estadística actual habla de más de un millón y medio de jefes de familia que ocupan un lote carente de escrituras que les dé seguridad jurídica.

Entre los muchos complejos problemas en - - nuestras ciudades, se encuentra la irregularidad - en la tenencia de la tierra en forma sobresaliente, con la transformación de terrenos agrícolas en zonas precariamente urbanizadas.

Los asentamiento humanos se definen como - irregulares cuando:

Los terrenos ejidales o comunales, parcial- o totalmente están siendo usufructuados por personas distintas a los ejidatarios y a los comuneros. Esos asentamiento humanos están ocupando terrenos para satisfacer necesidades de vivienda y de servicios, cuando habían sido destinados por resolución presidencial, fundamentalmente, a la explotación - agrícola:

Los ejidatarios han perdido el usufructo de la tierra, ese bien de producción que el gobierno de nuestra república les había dotado:

En la generalidad de los casos, los habitantes carecen de los servicios más elementales como son los de luz, agua, drenaje, pavimento, banquetas, mercados, escuelas y jardines y sus moradas son muy pobres;

Los gobiernos estatales y los ayuntamientos, tratándose de asentamientos en terrenos ejidales y comunales no pueden legalmente gravar con impuestos prediales esas posesiones y carecen de recursos para satisfacer las demandas permanentes de servicios;

Los asentamientos se producen en sitios donde existen mayores facilidades y ello provoca el crecimiento anárquico de las ciudades;

Las familias que viven en esos terrenos, mantienen una posesión precaria de la tierra que les genera intranquilidad. (5)

El que no se desincorporen del régimen agrario estas tierras en un proceso que puede tener una duración de 10 a 15 años, ocasiona que los adjudicatarios, vecindados o invasores de estas tierras, estén viviendo con la incertidumbre y la angustia de que no es suya por un lado, que los ejidatarios despojados no tengan fuentes de trabajo por el otro; y en cambio se está deteniendo la in

(5).- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá. Mayo-Junio de 1976.

corporación de estas tierras al fondo legal de las ciudades y por lo tanto -incorporarlas al régimen de propiedad particular, con los derechos y obligaciones que tiene éste-, se podría realizar la infraestructura y equipamiento urbano que fuese posible a paso y media que pudiese hacerlo el municipio, en base a las recaudaciones que por los impuestos se estén efectuando.

Esto en la realidad no debiera de llevarse a cabo por estar dichas tierras sujetas al régimen ejidal o comunal, aunque de hecho en muchos casos se viene realizando ilegalmente, propiciando:

Primero; que dadas las necesidades de crecimiento de las ciudades, las gentes no tengan - un hogar legalmente constituído donde asentarse;

Segundo; que las autoridades ejidales, sin tener un conocimiento pleno y en algunos casos - - guiados por personas mal intencionadas, contribuyen a dichos asentamientos, lo que ocasiona una - anarquía de carácter urbano, legal y administrativamente; y

Tercero; que la regularización siempre esté a la zaga de la realidad, porque al terminarse los estudios técnicos informativos, estos son obsoletos por la dinámica de los núcleos humanos y, que la irregularidad en la tenencia de la tierra propi

cie violencia. (6)

b).- Antecedentes históricos del fenómeno - de irregularidad en la tenencia de la tierra.- Una vez consolidados los regímenes generados por la revolución de 1910, por mandato expreso de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y en acatamiento a las demandas de la clase - campesina, se inició la primera etapa de la Reforma Agraria, disolviendo los latifundios existentes y restituyendo a los pueblos que habían sido despojados de sus tierras.

Después de la segunda guerra mundial, en México se intenta una política de industrialización, basada en la apertura del capital extranjero, que

Por razón natural se generó la migración - del campesino a las ciudades, en una corriente gigantesca de hombres y mujeres, familias enteras, - que abandonaron su lugar de origen en busca de mejores oportunidades de trabajo, educación (en particular la superior) de seguridad social y asistencia médica, así como el fácil acceso a la cultura- y el esparcimiento.

(6).- Textos de las recomendaciones para la acción nacional aprobadas por la Comisión III. Memoria de Vancouver, Impreso en México 1976.

Este fenómeno económico que hizo que las ciudades crecieran enormemente, creando los grandes centros industriales, tuvo como consecuencia la avalancha de los campesinos que tuvieron que asentarse en los terrenos que rodeaban a estos centros de población que pertenecían a los ejidatarios o comuneros. (7)

La explosión demográfica alcanzada en el país durante las últimas décadas fué tremenda. El nuestro es uno de los países del mundo con mayor tasa de crecimiento, ya que alcanza el 3.5% anual. Lógicamente este crecimiento de la población ha dado lugar al nacimiento y multiplicación de los centros urbanos de grandes proporciones.

Este proceso se ha dado en un marco de fuertes desigualdades regionales. La población y las actividades se han concentrado en muy pocos centros como la ciudad de México, que es el caso de metropolización más patente, aunque no el único, pues han surgido zonas metropolitanas en distintas partes de la república, tanto por la migración de los campesinos, como por la absorción que hace el

(7).- Ponencia presentada por el C. Félix Barra García, en el primer Seminario para el estudio de la regularización de la tenencia de la tierra, organizado por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. 12 de febrero de 1975. México, D.F.

núcleo urbano central de las numerosas localidades rurales durante su expansión física. Tales son los casos de Torreón, Orizaba, Puebla, Guadalajara y - Monterrey. (8)

c).- Formas en que se realizan los asentamientos irregulares.- La problemática agraria actual está vislumbrando el surgimiento de una nueva forma de tenencia de la tierra ejidal y comunal:

La detentación de predios agrícolas para fines de habitación urbana, o sea, la proliferación excesiva de las zonas de urbanización ejidal, que sin serlo legalmente, de hecho existen.

Las personas carentes de un lugar donde - - asentarse en las grandes ciudades, ya sea por la - falta de predios particulares o por las excesivas rentas de los mismos, recurren a los terrenos de - siembra para hacerlo; por lo anterior estamos afirmando que el ejido es generador de los asentamientos humanos irregulares, ya que las ciudades no -- contaban con las reservas territoriales suficientes y las tierras de los ejidos circundantes a las grandes urbes fueron ocupadas para establecer viviendas.

La invasión de los ejidos para fines urbanos se presenta como un fenómeno natural incontrolado, sin ninguna vigilancia de las autoridades -

(8).- Antecedentes de la regularización de la tenencia de la tierra. México, 1974.

agrarias, sin mediar alguna autorización lícita para ocupar los predios; en fin fuera de todo orden y legalidad.

Así, los terrenos ejidales van albergando - en ocasiones con la sanción de la asamblea general de ejidatarios, en ocasiones sin ella; en algunos casos porque se trataba de familiares o amigos y - en otros, porque aún no siéndolo, se fué solidario con familias de precaria situación económica; el - ejido primero va albergando avecindados en lo que fué la zona urbana y cuando ésta se agota, los - asentamientos se inician en las distintas parcelas, provocando con todo ello el fenómeno de la irregularidad y del crecimiento anárquico.

Otra de las formas en que se realizan los asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales o comunales es, por ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies.

Los fenómenos expuestos en este capítulo explican las causas por las cuales más de un millón y medio de familias, confrontan en México problemas de irregularidad en sus viviendas. (9)

(9).- El proceso de urbanización en México, ponencia presentada por el Arquitecto Luis Unikel S., en la Reunión Nacional de Asentamientos Humanos. México, D.F.

C A P I T U L O I IINTERVENCION DE AUTORIDADES EN LAS ZONAS URBANAS.

- A).- INTERVENCION DE AUTORIDADES EN GENERAL
- B).- EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
- C).- INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN
MATERIA AGRARIA URBANO EJIDAL.

A).- INTERVENCION DE AUTORIDADES EN GENERAL.

La relación que guarda el presente capítulo con el tema tratado en el presente trabajo es mínima en cuanto a su importancia desde el punto de vista general, no obstante esta observación consideramos que la división del capítulo nos permite y creemos es necesario desarrollar aún cuando sea breve y limitadamente, consideramos pues la intervención que toda autoridad puede tener por ley en asuntos relacionados con las Zonas Urbanas Ejidales.

a).- Autoridades Federales y Locales.

En cuanto a las primeras brevemente diremos que su intervención puede reducirse a la división general que hace el derecho administrativo en cuanto a la clasificación de las mismas Autoridades en un Gobierno de Tipo Clásico Occidental es decir - puede ser dicha intervención y clasificación desde los puntos de vista:

- 1).- Legislativo.
- 2).- Judicial.
- 3).- Administrativo.

Esta misma clasificación dada nuestra organización constitucional tiene intervención a distintos niveles.

Judicialmente tanto la Suprema Corte en los respectivos casos que señala la Ley de Amparo y la

propia Constitución como los juzgados de las distintas jerarquías o instancia intervienen en la solución de los conflictos presentados en la materia agraria y a propósito de problemas Urbano Ejidales no obstante nuestra precaria investigación al respecto podemos señalar que tal intervención dado el régimen a que están sujetos las zonas Urbano - Ejidales es mínima y en la mayoría de los casos nula, dado que en la práctica el amparo en los casos de la segunda instancia Federal Agrario es absorbido no por la caracterización propia de los problemas Urbano Ejidales que es la de índole colectivo-sino por una caracterización de tipo individualista y particular que condiciona esa misma caracterización dado el régimen de las Zonas Urbano Ejidales.

No pretendemos agotar este tema ya de suyo-repetidamente tratado en trabajos como éste, sino-solo hacer una breve enunciación del problema planteado. En relación al respecto administrativo por-ser el régimen de las mismas Zonas Urbanas en principio de orden Federal podemos decir que intervienen en los mismos todas las Secretarías y Departamentos de Estado, al igual que los organismos descentralizados y demás de orden Federal tal intervención se canaliza principalmente por la Secretaría de Reforma Agraria, en lo referente a la creación, Constitución Organización, Control, etc., de las Zonas Urbano Ejidales a través de su Dirección de Nuevos Centros de Población Ejidal y otros.

Igualmente en otros aspectos esta misma intervención de carácter administrativo federal, en-

aspectos más reducidos, se presentan en organismos descentralizados como lo son los diferentes Bancos, Institutos, etc., que intervienen en la solución de problemas de su competencia y originados en dichas zonas o podemos decir que tal intervención es igualmente reducida y de poca importancia en nuestro caso o quizás debido a la notoria disminución que aún sufren todos los sectores rurales y campesinos de México.

Por último nos resta tratar la intervención de Autoridades Federales en su aspecto legislativo.

El único caso de que podemos hablar de tal intervención se refiere a la expedición de Leyes agrarias por el Congreso de la Unión. Dicha intervención desafortunadamente adolece de la necesaria vigilancia que dicho órgano debería tener en atención a los problemas de tipo agrario ejidal.

Sería pertinente la intervención antes apuntada a fin de que las irregularidades de que adolece el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos fueran suplidas por una mejor normación aplicativa. Sin tratar de extendernos en este aspecto de suma importancia pero de gran dificultad para que se lleve a la práctica su intervención -- consideramos que sería de gran utilidad el que se consideraran, el problema de la aplicabilidad de las normas penales en materia agraria y que debido a la caracterización administrativa que se hace de algunos artículos y en especial del capítulo de sanciones hace nula tal reglamentación subsistiendo el problema en su aspecto penal.

En atención a la mención que hemos hecho de las autoridades locales diremos brevemente que la misma se reduce a las siguientes:

a).- Estatales, b).- Municipales, c).- Ejidales.

La actividad de cada uno de estos órganos - está regularizado debidamente en el Código de la - Materia y en general se le caracteriza como una intervención de índole netamente administrativa y solo en contados casos secundarios se refiere ya sea a la Judicial o Legislativa debido, a que la mencionada actividad de estas autoridades estatales - en general son simplemente coadyuvantes más no decisorios de la autoridad federal a quien constitucionalmente compete la resolución de todo lo relativo a materia agraria.

Siendo la finalidad propuesta en este aspecto únicamente enunciativa y no exhaustiva pasamos a analizar más ampliamente la intervención tan importante del Ministerio Público Federal en problemas de tipo penal objeto de este estudio.

B).- EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

Al mencionar la intervención de esta Institución pretendemos dejar una idea lo suficientemente exacta de la misma analizando sus antecedentes-históricos, situaciones por las que ha atravesado y que presentan una evolución de las misiones encomendadas, como también la caracterización autonómica de la Institución y por último la situación actual que guarda dentro de nuestra Organización - Constitucional no dejando de considerar la evolución y demás aspectos que en nuestro país ha tenido desde que la misma se creó.

Para el desarrollo de las anteriores consideraciones dividiremos el presente apartado en los siguientes incisos:

- 1).- Breve síntesis histórico jurídica.
- 2).- Situación actual y panorama de intervención.
- 3).- Intervención en materia agraria (Urbano Ejidal)

Antes de tratar el presente tema dejamos - apuntado el hecho por sí notorio de los innúmeros trabajos y estudios que sobre la misma Institución se han hecho, no pretendiendo con esto restar la importancia que se merece sino al contrario haciendo de este trabajo el último en la presentación de estos aspectos. Hecha la presente aclaración trataremos de desarrollar el tema mencionado lo mejor posible de acuerdo a nuestra capacidad.

1).- Breve síntesis histórico jurídica.

Al tratar el presente tema nuestro propósito es el de considerar sólo desde el punto de vista histórico los aspectos más importantes y sobresalientes relativos a la Institución del Ministerio Público Federal. En tal sentido como indicamos anteriormente, los autores versados en esta materia referente a los antecedentes históricos apuntan como los primarios las antiguas figuras que tanto en Roma como en Grecia tuvieron alguna similitud o analogía en el desempeño de sus funciones, tales antecedentes o figuras a nuestro propósito restan importancia, debido a que los mismos son propios de temas históricos y no del que se trata así consideramos que el nacimiento de la Institución tuvo propiamente su aparición en la Francia de Carlo Magno, pasando posteriormente a otros países entre los cuales pueden citarse como antecedentes de la Institución actual mexicana a los Estados Unidos de Norteamérica y sobre todo a la España de siglos anteriores.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; (solicitar) buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; pedir una explicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma Ley determinare.

El Procurador General de la República será Consejero Jurídico del Gobierno. Tanto él como sus Agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la Ley, siendo responsable de toda falta, u omisión y violación en que incurran con motivo de sus funciones, como se ve el artículo transcrito se refiere a las funciones, organización, casos de intervención y demás elementos que constituyen la estructura sobre la que descansa esta Institución; igualmente en el artículo 21 Constitucional se señalan otras de las facultades conseguidas al Ministerio Público Federal como se desprende de la transcripción que hacemos a continuación:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los Reglamentos Gubernativos y de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o - - arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá, en ningún caso, de 15 días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".(1)

(1).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. "Divulgación", México, 1973.- Pág. 19.

Tiene igualmente íntima relación con la exposición hecha por el citado maestro González Bustamante el artículo 40 Constitucional que se refiere a la forma orgánica de Gobierno y que en el caso de nuestra, la misma se conforma según el tipo de una República representativa, democrática y Federal, dado este sistema de Gobierno las disposiciones norman la estructura del mismo son aplicables dado el pacto Federal tanto a la Federación como a las integrantes de la misma, así lo dispues to en relación a la naturaleza, funciones y actividad del Ministerio Público en general son aplicables igualmente tanto a la Federación como a los Estados. En nuestro caso dado que son órdenes distintas la creación y Reglamentación del Ministerio Público Federal se refiere únicamente a este aspecto aludido.

De los artículos se desprenden que la norma ción relativa al Ministerio Público es la que está vigente en nuestros días y por tanto dada nuestra finalidad positiva nos limitaremos en la línea siguiente a comentar brevemente las consideraciones o aportaciones que las diferentes Leyes Orgánicas del Ministerio Público Federal, hicieron de la misma institución.

En las diferentes Leyes Orgánicas aludidas y que fueron las de los años 1919, 1934 y 1941 se pueden considerar las siguientes modificaciones - que se hicieron en el marco de las atribuciones ya sea del Procurador como de la misma institución - las siguientes: 1).- La vigilancia de los intereses del Estado; 2.- El ejercicio a la Ley; 3).- El

desempeño de las funciones del Consejo Jurídico. - No deseamos valorizar o enjuiciar la importancia o desventura de las funciones encomendadas en esta Ley al Ministerio Público Federal dado que nuestro propósito es meramente expositivo y con el mismo pretendemos exponer las mismas ventajas que el aspecto funcional aportó esta Ley a la actividad del Ministerio Público Federal; nuestro juicio o valorización no ya de las atribuciones conferidas al mismo, sino de la actividad desarrollada con base en esas atribuciones será objeto de un inciso posterior en el cual valorizamos la importancia como Autoridad Máxima en Materia Penal así como la confrontación que de la misma se hagan en el aspecto agrario que venimos tratando; dadas estas consideraciones diremos que la tercera de las leyes mencionadas se encomendaron a la Institución las siguientes funciones:

a).- Cuidar en general de la legalidad y en especial, del respeto a la Constitución;

b).- Aconsejar al Gobierno en materia jurídica;

c).- Defender a la colectividad de los ataques de los individuos, especialmente en materia delictiva;

d).- Representar a la Federación en los conflictos de la misma con las entidades federales, o intervenir en los que surjan entre ellos; funciones que comparativamente son las mismas en relación a la anterior reglamentación con las variantes de los incisos primero, tercero y cuarto que en sí son cambios secundarios y sólo relacionados-

con la actividad e importancia de la misma que en un momento histórico desempeñó dicho Ministerio, - esto consecuentemente de acuerdo a la cantidad de problemas suscitados y a la importancia de la función y los intereses desempeñados y protegidos.

En cuanto a esta Ley y a las modificaciones que la misma trae consigo nos abstenemos en absoluto de enjuiciar la crítica, o constructivamente dado que, como lo apuntamos ya repetidas veces no es tal nuestra finalidad sino sólo presentar sintéticamente las principales etapas modificativas por las que atravesó nuestra institución. Tal razonamiento tiene importancia dado que la actividad del Ministerio Público Federal aún y en estos días y - relativa a nuestra materia inclusive tratándose de las funciones encomendadas propiamente a la institución y por tanto al primer representante de la misma, esto es al Procurador General, como decíamos en nuestro caso no se relacionan directamente con el mismo y así la exposición histórico jurídica que se hace de la misma es sólo con el fin anteriormente y ya repetidas veces dicho.

En atención a estas consideraciones nos resta únicamente pasar a la exposición del tercer inciso en relación con el Ministerio Público Federal y que se refiere a la situación y panorama actuales de intervención del Ministerio Público Federal. En atención a tal propósito nos bastará con comentar suscintamente la vigente Ley del aludido Ministerio y que data del año de 1974.

2).- Situación y Panorama Actuales de Intervención.

A propósito de este inciso es oportuno señalar que el mejor medio de analizar tal intervención es el de considerar lo más ampliamente posible la vigente Ley relativa a la Institución comentada, la que nos dará las bases necesarias para poder fundadamente enjuiciar, criticar y valorar la intervención que esta Institución tiene en nuestros días tanto en materia penal como en la directamente relacionada con nuestro trabajo, el aspecto agrario penal de intervención del Ministerio Público Federal en zonas urbanas ejidales.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de fecha 27 de diciembre de 1974.

Al tratar el presente inciso deseamos presentar, para los fines propios a nuestro propósito consideraciones directa y específicamente relacionadas con las funciones y atribuciones que tanto Constitucional como Orgánicamente se le tiene asignadas. No abordaremos temas relacionados con la caracterización propia de la institución, sus tipos o clases de la misma, el ámbito de intervención, etc. y otros temas secundarios y que son necesarios en un trabajo especial y más extenso sobre esta materia.

Por lo mismo la finalidad de nuestro interés es considerar breve pero exhaustiva en el tema aludido, teniendo en cuenta y en función del mismo la eficiencia aplicación y beneficios de la actividad

dad realizada por el Ministerio Público Federal en relación directa con una problemática de índole agraria penal y específicamente relacionada con nuestra materia con el aspecto urbano ejidal. Hechas estas breves consideraciones abordaremos el tema enunciado.

La actividad del Ministerio Público en general puede decirse que está formada principalmente por las siguientes disposiciones:

Los Artículos 102, 21 y 40 Constitucionales a los cuales se aludió anteriormente en la parte histórica y que por ser elementos relacionados directamente con las garantías de que en un Gobierno dado gozan los gobernadores, sólo aludimos a los mismos situándolos apropiadamente dentro del marco que les corresponde, por tanto la alusión que se hace a los mismos es meramente secundaria y para otros efectos que no son los propuestos en este inciso.

La presente Ley determina en su artículo 3º las siguientes atribuciones del Ministerio Público Federal y las que limitativamente enunciaremos por ser las únicas que tienen una relación explícita y directa con nuestra problemática.

"Art. 3o.- Son atribuciones del Ministerio Público Federal, las siguientes:

1.- Perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la policía judicial federal, practicando las averiguaciones previas necesarias,

en las que debe aportar las pruebas de la existencia de aquellos y las relativas a la responsabilidad de los infractores.

11.- Ejercitar ante los tribunales la acción penal que corresponda por delitos del orden federal, pidiendo la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables; buscar y aportar las pruebas. Que demuestren la existencia de las infracciones, así como la responsabilidad de los inculcados y formular las conclusiones que procedan". (2)

"Art. 22.- Los Agentes del Ministerio Público Federal recibirán las denuncias, acusaciones o querellas por delitos del orden federal que les sean presentadas, dándoles trámite inmediato. Sin perjuicio de lo dispuesto por el Art. 50 de esta Ley en casos de urgencia o en los lugares donde existan esos funcionarios ni quienes legalmente los sustituyan, la denuncia, acusación o querella, podrá presentarse ante un agente de la policía judicial federal o sus auxiliares". (3)

(2).- Ley de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Diciembre de 1974, - - Pág. 317.

(3).- Ley de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de Diciembre de 1974, - - Pág. 325.

Dejamos para una consideración posterior el juicio que tenemos que hacer a efecto de valorizar este trabajo y la actividad de la institución que se comenta con el objeto de aportar la mayor cantidad de elementos que justifiquen y demuestren la inclinación en pro de un juicio positivo o negativo.

Siguiendo nuestra exposición, nos permitimos externar la opinión personal en el sentido de que no concordamos con las afirmaciones y exposiciones que relacionadas con esta misma materia e institución se han vertido en todos si en algunos de los ya repetidos trabajos de esta misma índole no excluyendo el presente.

En la secuela expositiva que nos proponemos, y vistas las atribuciones encomendadas al Ministerio Público Federal, el siguiente problema que se nos presente es el de ver si, según el tema de nuestro trabajo, las infracciones faltas, actos u omisiones a que se aludió en la parte tercera de este trabajo, caben dentro del marco de los delitos llamados del orden Federal; igualmente si este mismo orden comprende suficientemente o no dichos actos o hechos y por último si la actividad supuestamente desarrollada en nuestros días por el Ministerio Público Federal es satisfactoria desde todos sus puntos de vista o si por el contrario existe alguna deficiencia que justifique el planteamiento de la problemática que enunciarnos o por el contrario es debido a otras causas o deficiencias de diversa índole. Así pues queda entendido que de - -

acuerdo a nuestro planteamiento y dada la índole de intervención de este Ministerio trataremos de exponer que la presente problemática es de la misma naturaleza o en su caso que es distinta, analizando las mismas desde el aspecto y puntos de vista agrario ejidal.

C).- INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MATERIA AGRARIA URBANO EJIDAL.

1).- La intervención del Ministerio Público Federal, según hemos podido constatarlo en el número de expedientes analizados es precaria y en la mayoría de los casos fundada sólo desde el punto de vista procedimental, independientemente de que se encuentra sujeta a principios y exigencias propias de su organización oficial como lo son principalmente el de subordinación y decisión.

2).- Es precaria porque le limita al cumplimiento de requisitos de forma (declaración, investigación, etc.) que de acuerdo a las funciones encomendadas constitucional y doctrinariamente son secundarias.

3).- Es poco fundada ya que dada la fundamentación normativa a que está sujeta principalmente en nuestro caso, sobre la cual descansa, su actividad desde el punto de vista jurídico se ve condicionada por esta deficiencia.

4).- Es normativamente deficiente, porque la tipificación y fundamentación legal que se hace de los casos y delitos vistos y analizados, no reúnen en forma clara y patente elementos tipológicos que encuadren debidamente según las figuras y tipos penales que considera el Código Penal.

Siguiendo el criterio de la Suprema Corte en Jurisprudencia asentada, igualmente los órganos

agrarios están sujetos no a la autoridad Federal, - en los casos que se analizan, sino a la del fuero, esto para presentar lo asentado anteriormente en - el sentido de que no toda la rama y materia que - comprende la Ley Federal de Reforma Agrario en su - normación son de índole neta Federal, (fallo Cp. - 17/1960 Severiano Diez Barrozo y otros Dic. 5 de - 61 Pleno, Sexta Epoca, Vol. LIVII parte, Pág. 47), igualmente Jurisprudencia 7 S. C. Sexta Epoca, - - Sec. II, Vol. II, Pág. 98, Apéndice de Jurispruden - cia de 1917 a 1965. Agrario, Delito en materia no - configurado. Competencia.

El hecho de que las tierras, materia del de - lito sean ejidales aún demostrada esta circunstan - cia, no da competencia a los Tribunales Federales - para conocer de los procesos relativos, como tampo - co la calidad de ejidatarios de los que hayan in - tervenido en el ilícito, aún probada esta circuns - tancia, en razón, lo primero, de que esos terrenos o parcelas al formar parte integrante de un núcleo de población ejidal, por resolución presidencial - publicada en "El Diario Oficial de la Federación", pertenecen a aquel como bienes particulares con - las limitaciones que señala la Ley Federal de Re - forma Agraria, y no al anterior propietario, sea - éste otro particular o el municipio o el estado o - la nación, de los que se hayan expropiado o dis - puesto tomarlos para construirlo, y lo segundo, en que la simple calidad de ejidatario no es suficien - te para que la persona incurra en alguno de los de - litos tipificados como tales por la apreciada Ley - Federal de Reforma Agraria, sea juzgada por una au - toridad judicial del orden federal, sino que ade--

más debe aunarse el carácter de ser dicha persona-representante de los núcleos de población o autoridad interna de los ejidos o comunidades que posean tierras, como se desprende de lo dispuesto por los artículos 469 y 470 del ordenamiento legal invocado.

Séptima época, Segunda parte, Vol. 59, pág. 13.- - C 98/73.

Entre los jueces Décimo Cuarto Penal del Primer - Partido Judicial del Distrito Federal y Segundo de Distrito en el Distrito Federal en Materia Penal, - unanimidad de 4 votos.

Suprema Corte de Justicia.

Jurisprudencia.

Apéndice.

1917-1975.

Primera Sala.

Semanario Judicial.

Despojo de parcela ejidal, competencia del fuero - común.

Si el proceso se inició en contra del acusado por los delitos de despojo y daño en propiedad ajena en perjuicio de un particular y por estos delitos se le motivó prisión, el caso no queda com-prendido en el Art. 359 del Código Agrario, que establece que los Tribunales Federales serán compe-tentes para conocer de los delitos oficiales come-tidos por los miembros de los comités ejecutivos -

agrarios y de los comisariados ejidales dado que - al acusado no tiene ninguno de esos cargos, ni se ejercitó acción penal en contra de alguno de esos funcionarios agrarios y aunque se trate de una parcela ejidal, no puede considerarse cometido el delito en tierras de propiedad nacional puesto que - el artículo 130 del citado Código Agrario dispone que a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población agraciado será propietario y poseedor de las tierras que se le entreguen; en el caso sólo se efectuaron intereses particulares y corresponde conocer del asunto a la autoridad judicial del fuero común por no quedar comprendido en el Art. 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que fija cuáles son los delitos del orden federal.

Séptima época, Segunda parte; Vol. 49, Pág. 19, - C. 67/72.

Entre los Jueces de Distrito en el Estado de Querétaro y Segundo de Primera Instancia del Ramo Penal de la Capital de la citada entidad federativa, unanimidad de 4 votos.

Tesis relacionadas.

Agrario delito en la materia, no configurado, competencia.

Si no hay prueba de que el acusado al penetrar en una parcela ajena produciendo daños, hubiera producido en su carácter de presidente del comisariado ejidal del ejido respectivo y se establece que actuó como simple particular, pues pretendió -

justificar su proceder afirmado que los bienes -
 dañados eran de su propiedad, en el caso no es - -
 aplicable el artículo 469 de la Ley de Reforma - -
 Agraria, en donde se establece la responsabilidad-
 de las autoridades agrarias. Sobre el particular -
 resulta atinente hacer hincapié en que tratándose
 de los delitos oficiales su comisión está regida -
 por la función del sujeto activo; es decir si éste
 al delinquir lo hizo en el ejercicio de su funcio-
 nes o con motivo de ellas, su conducta integraría
 un delito de carácter federal; pero si procede co-
 mo simple particular, y su conducta podría ser ade-
 cuada a la que describen los delitos de despojo de
 cosa inmueble y daño en propiedad ajena, debe con-
 cluirse que el caso no queda comprendido en las hi-
 pótesis previstas en la fracc. I del Art. 41 de la
 Ley Agraria del Poder Judicial de la Federación y
 la jurisdicción radica en el fuero común.

Séptima época, Segunda parte; Vol. 39, Pág. 13. -
 C 82/71.

Fidelio Recinos Roldán.- unanimidad de 4 votos.

Despojo.

Si la sentencia reclamada declara que el -
 quejoso es responsable penalmente del delito de -
 despojo, no resulta incongruente la propia senten-
 cia al condenarlo a la restitución del predio que-
 indebidamente ha ocupado, ya que con tal medida -
 únicamente se vuelve al estado de cosas que priva-
 ba antes de la comisión del hecho delictuoso impu-
 tado. No existe ninguna violación de garantías co-

mo consecuencia de la condena a restituir el referido predio, en virtud de que tal decisión constituye una pena pública y tal acto no es arbitrario, pues en el propio proceso el acusado tuvo oportunidad de defensa y de demostrar el supuesto derecho de posesión alegado.

EJECUTORIA DESPOJO DE TIERRAS EJIDALES COMPETENCIA:
 El delito de despojo de tierras ejidales no da competencia a las autoridades del fuero federal, pues no tiene el carácter de delito federal por lo que no está previsto en el Código Agrario, y por lo tanto no es aplicable el Art. 359 de dicho ordenamiento en cuanto dispone que los delitos que expresamente prevé y señala; tampoco puede considerarse el delito como cometido en tierras de propiedad nacional supuesto que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 130 del citado Código Agrario, a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población agraciado será propietario y poseedor de las tierras y aguas que se le entreguen, en esa virtud, sólo se afectan intereses particulares, y por tanto, la competencia para conocer del caso corresponde a los jueces del fuero común. (competencia 141/56.- J.C. FELIX CORTEZ MONREAL.- 5 de marzo de 1957.- AGUSTIN MERCADO DE - - ALARCON).

Igualmente el Código Penal, y creemos que este problema es eminentemente agrario y por tanto no se encuentra regulado en dicho ordenamiento, no considera bajo ningún aspecto tipológico la problemática agraria en general y en particular la urbano ejidal. Es evidente y necesario el que el mismo

ordenamiento proteja, tanto represiva como preventivamente todo acto o conducta que tiendan contra la disminución aniquilamiento o figuras conexas - del patrimonio agrario en todas y cada una de sus formas y clases; no podemos pasar por alto el hecho tan notorio en nuestro medio de que nuestras afirmaciones y postulados parecen demasiado tópicos, no obstante esto es necesario hacer estas consideraciones.

En relación con la hipótesis que se determina tanto en la Ley Orgánica del P. Judicial como Orgánica del M. P. F., podemos afirmar sin lugar a dudas que todas aluden a hipótesis de índole Federal que están específicamente determinados y que son propios de la actividad o de la naturaleza del sujeto "Federación", más no de nuestro caso que aún cuando se le ha asimilado por una analogía demasiado generalizada, ya que consideramos que los hechos y en general la problemática analizada en este trabajo caen dentro de ámbitos tanto de Índole Federal como de otros fueros común, privado, -- etc., por tanto en principio están sujetos al régimen Federal.

De acuerdo a la enumeración que hace la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de los delitos de Índole Federal), la invasión o propiamente el despojo de inmuebles como lo llama el Código Penal, desde el punto de vista intrínseco penal i.e. de los elementos constitutivos, del mismo no es un delito de Índole Federal como la determina la anterior Ley, de la aplicación del C. Penal en las infracciones por delitos oficiales (y -

decimos los establece el Código en nuestra materia tratada? evidentemente que no), cometidos en materia agraria.

La Suprema Corte, en relación a la Ley Federal de Reforma Agraria su naturaleza normativa y - aplicativa, en jurisprudencia asentada, ha determinado que no todas las ramas del derecho agrario -- mismas que norma en forma general este ordenamiento, son propiamente de naturaleza Federal sino que en algunos casos ha prevalecido, y lo mismo nos inclinamos a afirmar en el nuestro, con ciertas modalidades, el fuero común o en otros el mixto, aun-- que no determinado en forma jurisprudencial. Dadas las modificaciones sustantivas que está sufriendo hoy en día el aspecto ejidal y en el general el Derecho Agrario, no podemos, desde un punto de vista como el de nuestra problemática, afirmar que sea - propia y tajantemente de índole Federal.

En otro aspecto y que está relacionado - - igualmente con el tema que nos ocupa i.e. con la - intervención del M P. F. afirmamos que no existe - una justicia agraria propia dictada, y si la misma no existe mucho menos podemos afirmar que tenga vigencia una justicia agraria penal.

Las disposiciones del mismo ordenamiento, - aún en sus repetidos proyectos (3), no hablan de - ningún caso de responsabilidad penal, aún el últi- mo de estos que analiza algunos de los casos en - que cabría la sistematización de típicos delitos - agrarios, no solo de índole "oficial", sino gene- ral, sigue el sistema seguido por los anteriores y

por el vigente que como afirmaba un autor en relación al mismo: "estaba elaborado pensando fundamentalmente en el trámite de los expedientes agrarios", i.e. era un sistema meramente procedimental, administrativo...

De las situaciones presentadas en la mayoría de los ejidos que muestran un sin número de problemas desde algunos puntos de vista y los cuales abordamos, (e.e. como son los casos de los ejidos, Santa Cruz, la Garita de Juárez, Pie de la Cuesta, las Cruces y la Sabana, en Acapulco, Gro., por solo nombrar unos cuantos), pero principalmente en el aspecto administrativo, como lo son la regularización y legalización de las situaciones patrimoniales de los adquirentes de los lotes urbanos ejidales como efecto de la creciente explosión demográfica, la dotación de servicios, etc., en lo que respecta a la intervención del M.P.F., como autoridad federal encargada de solucionar y sancionar en principio todo problema de índole penal, Y EN LA PRACTICA, PROBLEMAS QUE NO NECESARIAMENTE ESTAN INTIMAMENTE LIGADOS A DICHA MATERIA, en suplencia de la Secretaría de Reforma Agraria, dada su mínima y paupérrima intervención es de exigirse una reglamentación adecuada a dicha intervención toda vez que ésta no está suficientemente definida, y a la vez, dado el creciente aumento de nuestros problemas urbanos, comprendidos aquí también los urbanos ejidales, la creación de un departamento con facultades propias para el control y regulación de estos problemas, que aunque no se susciten sino en contadas ocasiones representan situaciones latentes que pueden explotar en un momento dado.

Todo esto debido a que la intervención del M. P. F. se ve desvirtuada y como tal no actúa debidamente en la solución de tales problemas.

COMENTARIO SOBRE LA MEMORIA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA 1968.-

Según se indica en la misma, es deber de la Procuraduría según lo disponen los artículos 21 y 102 constitucionales, cumplir con sus funciones -- ejerciendo acción penal en contra de quienes infrinjan la ley en perjuicio de la seguridad social que es patrimonio de la ciudadanía mexicana.

En relación al campo solo se afirma, previo análisis de quejas y denuncias se intervino en los asuntos del agro para conseguir el equilibrio de intereses contenciosos y así lograr la solución a los problemas de los campesinos, en justa y ordenada aplicación de nuestras normas jurídicas, coordinados con las dependencias del Ejecutivo se aplicaron soluciones en intereses de la seguridad nacional, observando una conducta tutelar para hacer respetar los derechos protegidos.

En la misma no se encuentra ninguna averiguación de intereses que se refiera a nuestro tema a pesar de que el mismo se encuentra latente en numerosos expedientes. Ignoramos la causa de esta carencia. Desafortunadamente en la relación que se hace de esta nuestra materia no se presentó ningún caso de importancia y todos los que se mencionan -- "invasión de pequeños propietarios por ejidatarios, invasión de ejidos (i.e. parcelas) por particula--

res, despojo de parcelas por parte de comisariados ejidales, invasión de terrenos ejidales por ejidatarios", y demás figuras conexas, aluden a los diferentes tipos de problemas agrarios y en cuanto a la forma de solución de los mismos se afirma: pues se acude principalmente al convencimiento, a la asesoría de los interesados para la solución de sus problemas.

Creemos que es prudente tal política desde el punto de vista administrativo, interno por la presencia de ciertos casos, pero es opinión nuestra que la existencia de numerosos casos, que además tienen constancia en expedientes y averiguaciones radicadas, si ameritan el tomar otras medidas y en vista de nuestro creciente desarrollo urbano, el encauzarlas hasta el aspecto penal propiamente a fin de que prevengan y sancionen situaciones que pueden presentarse debidas a la absoluta inaplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria. Evidentemente solo apuntamos tales hechos con la exigencia de que los ordenamientos de la materia sean no ya reformados, al menos modificados.

Aquí igualmente se pone de manifiesto el hecho de que ante la deficiente estructuración jurídico procesal del procedimiento agrario, y en relación a nuestra problemática se presenta en forma directa y manifiesta la ineficacia de la acción penal en materia agraria por falta de elementos suficientes que la hagan efectiva.

C A P I T U L O I I IDOMINIO PLENO.-

- A).- PRESCRIPCION.
- B).- USO Y USUFRUCTO.
- C).- EL PATRIMONIO FAMILIAR.

PLENO DOMINIO.- Para nosotros las palabras pleno dominio significan propiedad. Desde el punto de vista económico social, "la propiedad es la estabilidad o consolidación de la posesión exclusiva de los bienes, es el poder jurídico... La disciplina del derecho de propiedad (llamado también con expresión romanista "dominio". Este dominio se afirma como derecho subjetivo privado en un conjunto de poderes, de goce, de disfrute, de disposición, de uso, etc., es decir con una plenitud de poderes pero con las limitaciones que la legislación y el interés público dicten".(1) No difiere esta interpretación de la realidad histórica de nuestra tierra al considerarla como función social, o sea que las limitaciones que se le han impuesto deben redundar en beneficio del interés público. - El término dominio pleno no puede perder los atributos de goce de disfrute, de disposición y de uso a que hace referencia la expresión romanista de dominio. De entenderse así este término en sentido lato como lo da a entender la legislación que estudiamos, tan sólo por el transcurso del tiempo de cuatro años de vivir en el solar con casa o choza, se adquiere la propiedad privada del mismo, lo confirma así el primer párrafo del artículo 182: "El abandono del solar durante un año consecutivo dentro del término fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos-

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

de su poseedor, salvo el caso de fuerza mayor". De igual forma el artículo 183 del mismo ordenamiento previene: Los compradores de solares que los abandonen antes de haber adquirido el dominio pleno sobre ellos, no podrán reclamar la devolución de las cantidades que hayan entregado en pago del predio al núcleo de población. ¿Quiere decir esto que - después de adquirir el dominio pleno sí pueden hacer la reclamación aun cuando no tengan todavía el título que les acredite la propiedad? La respuesta sería positiva si entendemos la propiedad como dominio pleno; pero será negativa si el legislador tomó el vocablo "dominio pleno" como una simple posesión.

A).- LA PRESCRIPCION.

La prescripción la define el Código Civil - en su artículo 1135 como el medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley, y el artículo 1151 del mismo ordenamiento, completando esta disposición, establece que la posesión necesaria para prescribir debe ser en concepto de propietario, pacífica, continua y pública, tratándose de inmuebles y fijando un límite de cinco años para tal objeto según la procedencia de la posesión; aplicando esta definición y elementos en nuestro caso podríamos llegar a la conclusión de que el término de la prescripción serían cuatro años, las condiciones establecidas por la ley, ser ejidatario o comprador, y que se estaría en el disfrute de una posesión en concepto de propietario, pacífica, continua y pública.

B).- EL USUFRUCTO.

El usufructo es definido como "el derecho - real y temporal de disfrutar los bienes ajenos"(2) Esta institución aplicable al Derecho Privado pudiera ser la situación jurídica que guarda el poseedor de un solar urbano ejidal, sin embargo éste no posee a título de usufructuario sino que su posesión se deriva de una adjudicación que se le hace con una expectativa de derecho para adquirir el predio en calidad de propietario, con una promesa de ser titular del derecho de propiedad, por lo tanto no disfruta un bien ajeno, sino casi un bien propio; aún cuando en el caso de ser usufructuario, este usufructo terminaría por reunirse a este derecho y la propiedad, en una sola persona.

"El derecho de uso es el que tiene una persona para percibir los frutos de una cosa ajena" - (3), pero está obligado a restituir el bien en el mismo estado en que lo haya recibido, por lo que tampoco es aplicable esta institución jurídica.

La habitación es la facultad de una persona para ocupar gratuitamente una cosa. (4) Este derecho participa de la naturaleza del derecho de uso. El usuario no puede enajenar ni arrendar en todo ni en parte su derecho, a otro, por lo tanto debe restituirse el bien en el mismo estado en que se -

(2).- PENICHE LOPEZ, op. cit., p. 195

(3).- Cfr. PENICHE LOPEZ, ibidem, loc. cit.

(4).- Cfr. PENICHE LOPEZ, ibidem, loc. cit.

haya recibido. No son, pues, aplicables estas instituciones a la posesión que disfruta el ejidatario en el predio urbano.

La fuente del derecho de propiedad lógicamente nace de la ley, en el caso que nos ocupa; es un derecho sui generis y la relación de tipo contractual forma más bien parte del Derecho administrativo.

Desde luego desvirtuamos la antingencia de esta legislación porque no satisface las necesidades de la clase ejidal campesina y porque aún suponiendo que el titular del derecho obtuviera a los cuatro años el título correspondiente a su propiedad, ésta no es ninguna garantía para su familia - que queda sujeta a los vaivenes de la fortuna sin llegar a constituir un verdadero patrimonio de tipo familiar, institución que realmente sería benéfica aplicándola con determinadas modificaciones al caso específico que nos ocupa; si el deseo del Estado es amparar a las partes más humildes de la población, beneficiar al ejidatario y a su familia - y sobre todo garantizar a ésta sobre los excesos - o irresponsabilidad del jefe de familia, lógico es pensar que junto con el título de propiedad debería constituirse éste como un patrimonio familiar.

C).- EL PATRIMONIO FAMILIAR.

El patrimonio familiar es una institución - de Derecho Privado, y "viene de una ley americana - llamada la Homestead, dictada en Texas en el año - 1893 con objeto de proteger a las familias de te- rratenientes que habían logrado una posesión desa- hogada contra los acreedores, alrededor de estas - leyes se fue creando una doctrina jurídica y so- cial que puede resumirse en estas ideas: Es neces- rio evitar que las familias de la clase media des- ciendan de su posición social a fin de evitar que- vayan a aumentar el número de los sin trabajo, de- los desheredados, para ello es preciso impedir que los jefes de familia queden en la miseria como con- secuencia de los embargos llevados a cabo a instan- cia de los acreedores. El Homestead comprendió más tarde no sólo las tierras de los colonos, sino tam- bién la casa-habitación y pasó además de una insti- tución que pudiéramos llamar rural, a ser una ins- titución jurídica urbana". (5) En el Derecho mexi- cano se ordenó con el fin de consolidar la peque- ña propiedad. Si en México se instituyó con el - fin de consolidar la pequeña propiedad, aun cuando actualmente con el alza del costo de la vida ha - quedado sin ninguna aplicación práctica, es conve- niente reestructurarla y reconociendo su valor uti-

(5).- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional", Editorial Porrúa, S.A. 2a. Ed. México, 1940, Págs. 189-190.

lizarla para proteger a las familias de los campesinos tomando en consideración el carácter y peculiaridades de los jefes de casa de nuestro pueblo humilde.

C A P I T U L O IV.

REGULARIZACION EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN

LAS ZONAS URBANAS.-

Existen cientos de poblaciones en el país, - que afrontan el problema de la tenencia de la tierra; sin embargo Corett. está atendiendo las siguientes: aquellas que se enfrentan a la mayor tasa de crecimiento como Guadalajara, que tiene un crecimiento de 8.7, y Poza Rica, que ocupa el primer lugar en tasa de crecimiento, en donde este límite alcanza el 18%.

O sea, que hay dos criterios:

Primero, atacar aquellas ciudades que están creciendo con gran rapidez, para adelantarse al rápido crecimiento;

Segundo, detectar aquellas ciudades en las que la problemática de la Irregularidad en la Tenencia de la Tierra, está siendo el máximo problema social y que cada vez se vuelve más conflictivo.

El 95% de los asentamientos irregulares, - ocupan terrenos ejidales, el 4% terrenos comunales y el 1% particulares.

El 90% de los asentamientos humanos irregulares, corresponden a familias de escasos recursos. (1)

(1).- Ponencia presenta por el C. Félix Barra García, en el primer Seminario para el estudio de la regularización de la tenencia de la tierra.

a).- Fundamento legal.

El 8 de noviembre de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como un Organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.

El entonces Presidente de la República, - - Luis Echeverría Álvarez, expidió el Decreto del 8 de noviembre de 1974, en uso de las facultades que le confieren, la fracción I del artículo 89 constitucional y con fundamento además en los artículos 10, 112, 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria; 2ª de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Era necesario crear un organismo de esta naturaleza con los instrumentos legales, humanos y técnicos, destinados a la regularización de la tenencia de la tierra para evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias.

Este organismo favorecerá el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas y contribuirá al bienestar de los habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados, al fa-

ilitarles la construcción o remodelación de sus viviendas.

Resuelto el problema de personalidad jurídica de Corett sólo faltaba resolver el aspecto económico del pago de indemnizaciones, que se estimó-ascendía a 9 mil millones de pesos a nivel nacional. Esta cifra resultaba inconveniente distraerla de los recursos fiscales, puesto que agravaría el problema inflacionario que ha caracterizado al mundo en los últimos tiempos.

Era importante garantizar el pago justo a los ejidatarios y preservar el espíritu de la Ley, que éstos deben recibir el pago de la indemnización previamente a la ocupación de sus terrenos, - pues en el pasado, a título de expropiaciones por causa de utilidad pública, habían sido prácticamente despojados de sus tierras, sin que mediara pago alguno. Sin embargo, en estos casos, ya los terrenos ejidales se encontraban ocupados por particulares y se hacía imperativo realizar la regularización.

Así nuevamente se encontró la solución a - tan grave problema que consistió en reformar la - Ley Federal de Reforma Agraria, en el capítulo correspondiente a expropiaciones, otorgándole por - mandato del artículo 117, la facultad a Corett., - de solicitar directamente las expropiaciones y en el artículo 122, estableciendo la posibilidad de - que tratándose de regularización de terrenos, la - indemnización se cubra a los ejidatarios en la misma medida en que se captan los recursos que generan los avecinados.

Así, el entonces Presidente de México, L. - E. A., envió la iniciativa de Ley correspondiente, al H. Congreso de la Unión, aprobándose las reformas propuestas por el Ejecutivo, los días 29 y 30 de diciembre de 1974 y haciéndose la publicación respectiva en el Diario Oficial de la Federación, - el día último de este año.

Los artículos mencionados que se reformaron, quedaron de la siguiente forma:

Artículo 117.- Las expropiaciones de bienes ejidales o comunales que tengan por objeto crear - fraccionamientos urbanos o suburbanos, se harán in distintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la - Vivienda Popular, o del Departamento del Distrito Federal 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 reg respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de - los lotes urbanizados o regularizados. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo si - siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en - el artículo 122.

Artículo 122.

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

Tratándose de 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 capten 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 fracción I de este artículo. (2)

La regularización es una política social - trazada por el régimen de Luis Echeverría Álvarez, que significa un doble rescate histórico:

(2).- Decreto que reforma los artículos 117 y 122- de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicado el 31 de diciembre de 1974, en el Diario Oficial de la Federación, México, D.F.

Primero, el dar seguridad jurídica al ocupante de un lote que carece de título alguno, otorgándoselo;

Segundo, la rehabilitación de los núcleos ejidales y su economía, mediante la acción coordinada de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la Secretaría de Reforma Agraria y el Fideicomiso de apoyo a la Industria Rural.

El Procedimiento para la regularización de la tenencia de la tierra, se inicia invariablemente con la anuencia del C. Gobernador Constitucional de la Entidad Federativa donde se encuentre ubicado el poblado que se va a regularizar. A continuación se establece una estrecha coordinación tanto con las autoridades municipales competentes, cuanto con el Delegado de la Secretaría de Reforma Agraria en el Estado.

Se recopilan los documentos básicos del núcleo ejidal en las direcciones generales de derechos agrarios, de tierras y aguas y del Registro Agrario Nacional de la Secretaría de Reforma Agraria; se realiza un análisis exhaustivo de la información contenida en los documentos básicos y se establece un diagnóstico de la problemática agraria del núcleo ejidal a ser regularizado.

Con los indicadores obtenidos, producto del diagnóstico, se ejecuta la primera fase del proceso de sensibilización a los integrantes del núcleo ejidal, consistente en dar a conocer el carácter -

técnico y social de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, así como explicarles en asambleas generales los beneficios que resultan de la regularización, tanto para el núcleo ejidal como para la comunidad.

Al mismo tiempo, con base en los trabajos de gabinete y en las inspecciones oculares realizadas, se procede a determinar la superficie que será solicitada para expropiación. El Delegado de la Secretaría de Reforma Agraria, convoca a una asamblea general extraordinaria de ejidatarios, con objeto de explicar cuál será el procedimiento de regularización a través de una acción expropiatoria, al término de dicha asamblea, se elaborará una acta de conformidad firmada por los integrantes del núcleo ejidal en la cual se asiente su aceptación expresa, para que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, solicite la expropiación correspondiente al C. Secretario de la Reforma Agraria y pueda así llevar a cabo los trabajos de regularización.

Una vez cumplidos los pasos anteriores, el Departamento de promoción para la aplicación de indemnizaciones, ejecuta una investigación para poder determinar, siempre de acuerdo con el núcleo ejidal, cuál será la mejor forma de invertir el monto de la indemnización por las tierras que serán expropiadas. En paralelo el Departamento de Estudios Topográficos, elabora el plano que muestra tanto la poligonal envolvente que delimita los límites del ejido, cuanto la poligonal que indica el perímetro de la superficie a ser expropiada. Con -

el plano antes mencionado el Departamento jurídico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, realiza la solicitud de expropiación por escrito ante el C. Secretario de la Reforma Agraria; el Departamento de tramitación agraria promueve en la Dirección General de Tierras y - - Aguas de la Secretaría de la Reforma Agraria, el envío de la solicitud autorizada al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

El Departamento de avalúos obtiene la información necesaria para elaborar el avalúo ejidal, - en el cual se indica el monto de la indemnización - a que tendrá derecho el núcleo ejidal por las tierras que sean segregadas de este régimen de tenencia al culminar el procedimiento expropiatorio.

Con base en el monto de la indemnización resultante, se determina, considerando la investigación previamente realizada, en que forma será aplicada dicha indemnización.

Nuevamente, el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, convoca a una asamblea general extraordinaria de ejidatarios, con objeto de que - se apruebe tanto el monto de la indemnización tanto la forma en que será aplicada expresando su conformidad los integrantes del núcleo ejidal a través de una acta de asamblea en la cual aparezcan - las firmas de todos los asistentes.

Una vez expresada la conformidad del núcleo ejidal referente al monto de la indemnización y su aplicación, se inicia la segunda fase del proceso-

de sensibilización, orientada esta vez a los poseedores de lotes en la zona a ser regularizada, consistente a la concientización de la importancia, de la veracidad y exactitud de las respuestas quedan a los representantes de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuando realicen los trabajos técnicos de campo necesarios para llevar a cabo la regularización. También hacerles notar con toda claridad los beneficios que para los poseedores representa el proceso de regularización, que culmina con la expedición por un notario público, del título de propiedad correspondiente al predio en que viven, eliminando así la inseguridad en la tenencia de la tierra y, volviéndolos sujetos de crédito para poder así mejorar sus casas habitación, convirtiéndolos en impuestos habientes con derecho a solicitar a las autoridades municipales los servicios de luz, agua y drenaje.

En el mismo intervalo de tiempo en que se realiza la segunda fase de sensibilización, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra promueve ante la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que se realice en forma expedita el avalúo solicitado por la Dirección General de Tierras y Aguas de la Secretaría de la Reforma Agraria; para que una vez ejecutado lo comunique de inmediato a la Dirección antes mencionada y al Departamento de expropiaciones del Fideicomiso de apoyo a la Industria Rural.

Es en este punto, donde se inicia el estudio de factibilidad para la aplicación de la indemnización.

nización de acuerdo a lo expresado en el acta de conformidad firmada por los integrantes del núcleo ejidal. Este proceso continúa con la elaboración de los diferentes proyectos para cada una de las obras a ser realizadas, hasta la aprobación de los mismos, que presenta el Director General de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a través de la Subdirección de operación al Consejo de Administración de la Comisión. La Subdirección de operación convoca a concursos para selección de contratistas, y el Departamento jurídico elabora los contratos correspondientes a cada uno de los contratistas seleccionados para la ejecución de las obras antes mencionadas.

Entre tanto el Departamento de estudios topográficos, realiza el trabajo aeroplanimétrico con apoyo topográfico terrestre para elaborar el levantamiento e investigación prediales.

Con base en este levantamiento el Departamento de avalúos recopila los datos requeridos, para elaborar el avalúo para la contratación con los posesionarios. A la vez, el Departamento de estudios socio-económicos levanta las cédulas correspondientes a cada familia asentada en la zona a ser regularizada, obteniendo indicadores altamente significativos de carácter económico y social, así como la definición de las necesidades de equipamiento urbano.

Se envían los datos solicitados por la comisión de avalúos de bienes nacionales, para que ésta determine los precios de contratación que serán

utilizados por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para la regularización. A continuación se convoca a una asamblea general de posesionarios de lotes con objeto de notificarles los precios a los cuales estará sujeta la contratación en cada una de las colonias que configuran la zona a ser regularizada.

A un mismo tiempo, el Departamento de tramitación agraria promueve la comunicación oficial de los precios de contratación por la comisión de avalúos de bienes nacionales, y el Departamento jurídico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra investiga los procedimientos registrales en la Entidad Federativa de que se trate y procede a seleccionar los notarios públicos que expedirán los títulos de propiedad.

El departamento de tramitación agraria promueve en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, el avalúo ejidal a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Fideicomiso de apoyo a la Industria Rural; promueve también la elaboración de dictamen y su aprobación por el H. Cuerpo Consultivo Agrario; así como su envío a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que por conducto de su juicio sea turnado a consideración y en su caso para firma del Presidente de la República. Una vez firmado el decreto expropiatorio por la máxima autoridad agraria del país, se promueve la publicación de este mandato presidencial en el Diario Oficial de la Federación de la Secretaría de Gobernación.

Al ser publicado el decreto expropiatorio, deberá ser inscrito, tanto en la Dirección General del Registro Agrario Nacional, como en el Registro Público de la Propiedad correspondiente; los planos, resultado final de los trabajos técnicos realizados, también deberán ser inscritos en este último Registro y en la oficina de catastro correspondiente.

Al mismo tiempo, se abren las cuentas bancarias para realizar el depósito de los importes producto de la contratación con los poseionarios.

El decreto expropiatorio deberá ser ejecutado formalmente por autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, del núcleo ejidal y de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Es en este punto del procedimiento de regularización en donde se inicia la contratación con los poseionarios, cada uno de los contratos realizados deberá ser exhaustivamente revisado en cuanto a la superficie, al precio por metro cuadrado, forma de pago, colindancias y generales del contratante, para poder codificar la información que posteriormente, será procesada en un sistema de cómputo electrónico, para obtener tanto los controles administrativos cuanto la impresión de las escrituras de propiedad, que serán entregadas a los notarios públicos previamente seleccionados, los cuales deberán realizar el pago por concepto de los diferentes tipos de impuesto, así como la inscripción de las escrituras en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

Simultáneamente la Subdirección Administrativa de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, procede a la ejecución de las aplicaciones contables requeridas para ejercer un estricto control, tanto de los ingresos que representan, cuanto de los egresos que por concepto de indemnización haya que realizar. Deberá controlarse también la recuperación de los gastos de operación en que haya incurrido la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, al regularizar la tenencia de la tierra.

A partir de este momento, se inician las obras previamente contratadas para la aplicación de la indemnización, según lo acordado con los integrantes del núcleo ejidal.

Se está también en posibilidad de iniciar la entrega de escrituras de propiedad, así como de iniciar los pagos en efectivo del porcentaje previamente determinado del monto de la indemnización a los integrantes del núcleo ejidal.

Es conveniente enfatizar que todas las actividades aquí descritas, desde el momento en que se inicia la contratación con los posesionarios, se vuelve cíclica, terminando sólo cuando todos y cada uno de los predios a ser regularizados, lo haya sido.

Es también parte del proceso de regularización de la tenencia de la tierra, los trabajos que se proyectan y ejecutan con objeto de desarrollar-

en forma adecuada el área de reserva territorial - expropiada, contemplando como objetivos fundamentales de este desarrollo, evitar nuevos asentamientos irregulares, evitar el crecimiento anárquico - de las poblaciones, y propiciar el satisfacer los requerimientos de equipamiento urbano de acuerdo a lo establecido por las leyes y reglamentos que sobre este particular, estén en vigor en las diferentes Entidades Federativas del País. (3)

b).- Programa de Trabajo.

La creación del Comité para la regularización de la tenencia de la tierra y posteriormente su integración como un organismo público descentralizado, es indudablemente uno de los aciertos más importantes que se han realizado en el contexto de la Reforma Agraria.

Así se considera, porque a partir de la Ley Federal de Reforma Agraria, la explotación de la tierra adquiere nuevos visos, que trascienden al tradicional de explotar solamente los recursos - agrícolas y ganaderos, para poder entregarle a los ejidatarios, y a los comuneros, nuevos mecanismos para lograr un desarrollo integral y expectativas para que desarrollen su vida.

(3).- Procedimiento para la regularización de la tenencia de la tierra, por el Ingeniero Rodolfo González de la Garza. Revista CORETT.- México, D.F.

No solamente el ejido recibe un estímulo - agrícola o ganadero, pues a partir de esta Ley, se postuló la necesidad de dar a la tierra el valor - real que le corresponde, de poder explotar los recursos no renovables y renovables que antes no podían explotar, la belleza de sus paisajes para el desarrollo turístico y también el valor comercial y normal que la tierra tiene en razones de crecimiento demográfico.

Se considera a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como una Institución ligada al proceso fundamental que es el desarrollo urbanístico y como una gran esperanza financiera que representa para los ejidatarios, por lo cual habrá formas de captar muchos recursos de la ciudad para darle al campo. (4)

Hoy la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuenta con todos los elementos humanos, técnicos y jurídicos, para atender la problemática de la regularización de la tenencia de la tierra.

A la fecha existen 27 delegaciones estatales, que cuentan con 44 subdelegaciones y 227 empleados. En oficinas centrales colaboran 203 personas, haciendo un total a nivel nacional de 480 co-

(4).- Comentario presentado por el C. Alfredo Ríos Camarena, en el Primer Seminario para el Estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Laboradores.

A continuación expongo los decretos expropiatorios a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que se han publicado en el Diario Oficial de la Federación al 31 de agosto de 1976, de las Entidades Federativas siguientes:

Baja California Norte: 7 decretos, expropiándose 601-05-05 (Seiscientos un hectáreas, cinco áreas y cinco centiáreas) del Municipio de Mexicali, a los ejidos: Morelos, Culiacán, Orizaba, Coahuila, Zacatecas, Piedras Negras y Torreón. El importe de las indemnizaciones es de 34,529,039.14 (Treinta y cuatro millones, quinientos veintinueve mil, treinta y nueve pesos, catorce centavos).

Baja California Sur: 11 decretos, expropiándose 2939-03-74 (Dos mil novecientos treinta y nueve hectáreas, tres áreas, setenta y cuatro centiáreas), de los siguientes Municipios:

Municipios de Comondú, los ejidos: Loreto, La Purísima y Comondú.

Municipio de Mulegé, los ejidos: San Ignacio y Melegé.

Municipio la Paz, los ejidos: San José del Cabo, La Ribera, Todos Santos, San Antonio, El Triunfo y Santiago.

El importe de las indemnizaciones es por la

cantidad de \$61,650,095.19 (Sesenta y un millones, seiscientos cincuenta mil noventa y cinco pesos, - diecinueve centavos).

Campeche: 1 decreto, expropiándose la superficie de 272-00-97 (Doscientas setenta y dos - hectáreas, noventa y siete centiáreas), en el Municipio de El Carmen, al ejido Escárrega de Matamoros. El importe de la indemnización por la cantidad de 5,440,194.00 (Cinco millones, cuatrocientos cuarenta mil, ciento noventa y cuatro pesos, cero centavos).

Colima: 1 decreto, expropiándose una superficie de 12-05-30 (Doce hectáreas, cinco áreas, - treinta centiáreas), en el Municipio de Manzanillo, al ejido Armería. El importe de la indemnización es por la cantidad de 216,954.00 (Doscientos dieciseis mil, novecientos cincuenta y cuatro pesos, cero centavos).

Chihuahua: 15 decretos, expropiándose la superficie de 3911-90-78 (Tres mil novecientas once hectáreas, noventa áreas, setenta y ocho centiáreas), en los siguientes Municipios:

Municipio de Cuauhtémoc, el ejido Anáhuac.

Municipio de Chihuahua, los ejidos: Rancharía Juárez, Tabaloapa, La Concordia, Robinson y - Nombre de Dios.

Municipio de Ciudad Juárez, los ejidos: San Francisco, Tres Jacales, Salbarcar Juárez, Jesús - Carranza y Zaragoza.

Municipio de Bacoyna, el ejido Creel.

Municipio de Praxedis G. Guerrero, el ejido El Porvenir.

Municipio de Guadalupe, los ejidos: Juárez y Reforma y Guadalupe.

Municipio de Ascención, el ejido Puerta Palomas.

El importe de las indemnizaciones es por la cantidad de \$82,087,103.61 (Ochenta y dos millones, ochenta y siete mil, ciento tres pesos, sesenta y un centavos).

Distrito Federal: 11 decretos, expropiándose se la superficie de 1974-39-83 (Mil novecientas se tenta y cuatro hectáreas, treinta y nueve áreas, - ochenta y tres centiáreas), en las Delegaciones Políticas que siguen:

Delegación Magdalena Contreras, el ejido - San Bernabé Ocoatepec.

Delegación Tlalpan, el ejido Tlalpan.

Delegación Ixtapalapa, el ejido Santa Martha Acatitla.

Delegación Atzacapotzalco, los ejidos: San Pedro Xalpa, San Juan Tlihuaca y Santiago Ahuitzotla.

Delegación Tláhuac, el ejido San Francisco-Tlaltenco.

Delegación Gustavo A. Madero, los ejidos: - Magdalena de las Salinas, Santiago Atzacolco y - Cuautepec.

Delegación Coyoacán, el ejido San Pablo Tepetlapa.

El importe de la indemnización es por la - cantidad de \$89,325,090.65 (Ochenta y nueve millones, trescientos veinticinco mil, noventa pesos, - sesenta y cinco centavos).

Durango: 3 decretos, expropiándose la superficie de 488-21-01 (Cuatrocientas ochenta y - - ocho hectáreas, veintiun áreas, una centiárea), en los siguientes Municipios:

Municipio de Durango, los ejidos: Juan de - la Barrera, Valentín Gómez Farías y J. Guadalupe - Rodríguez (Antes 20 de noviembre).

El importe de la indemnización es por la -- cantidad de 7,323,152.81. (Siete millones, tres - - cientos veintitres mil, ciento cincuenta y dos pesos, ochenta y un centavos).

Jalisco: 12 decretos, expropiándose una su - - perficie de 1431-4462 (Mil cuatrocientas treinta y un hectáreas, cuarenta y cuatro áreas, sesenta y - dos centiáreas), en los siguientes Municipios:

Municipio de Zapopan, los ejidos: Colly, --
Atemajac del Valle y Jocotán.

Municipio de Tonalá, ejido El Rosario.

Municipio de El Salto, ejido Las Pintas.

Municipio de Guadalajara, ejido Tetlán.

El importe de la indemnización por la can
ti
dad de \$100,201,234.00 (Cien millones, doscientos-
un mil, doscientos treinta y cuatro pesos, cero -
centavos).

Estado de México: 4 decretos, expropiándose
una superficie de 451-08-91 (Cuatrocientas cincuent
a y un hectáreas, ocho áreas, noventa y un centi-
áreas), del Municipio de Tlalnepantla, los ejidos:

San Jerónimo Teplacalco, San Juan Exhuate-
pec, San Lucas Tepetlacalco y San Miguel Chalma.

El importe de la indemnización por la can
ti
dad de 15,290.674.22 (Quince millones, doscientos-
noventa mil, seiscientos setenta y cuatro pesos, -
veintidos centavos).

Michoacán: 1 decreto, expropiándose una su
per
f
ficie de 438-15-78 (Cuatrocientas treinta y -
ocho hectáreas, quince áreas, setenta y ocho cen-
tiáreas), de los siguientes Municipios:

Municipio de Cuernavaca, al ejido Chapulte-
pec.

Municipio de Cautla, los ejidos: Santa Ana

Cuautlixco y Cuautla.

Municipio de Jojutla, al ejido Jojutla.

El importe de la indemnización por la cantidad de 14,542,881.60 (Catorce millones, quinientos cuarenta y dos mil, ochocientos ochenta y un pesos, sesenta centavos).

Nayarit: 4 decretos, expropiándose una superficie de 524-32-27 (Quinientas veinticuatro hectáreas, treinta y dos áreas, veintisiete centiáreas), del Municipio de Tepic, a los ejidos:

Molino de Menchaca, El Rodeo, Los Fresnos y Heriberto Casas.

El importe de la indemnización es por la cantidad de \$24,972,908.00 (Veinticuatro millones, novecientos setenta y dos mil, novecientos ocho pesos, cero centavos).

Nuevo León: 6 decretos, expropiándose una superficie de 1250-41-23 (Mil doscientas cincuenta hectáreas, cuarenta y un áreas, veintitres centiáreas), de los siguientes Municipios:

Municipio de San Nicolás de los Garza, los ejidos: Granja Sanitaria y San Nicolás de los Garza.

Municipio de Villa de Guadalupe, el ejido - Los Naranjos.

Municipio de Monterrey, los ejidos: San Bernabé Topo Chico y Los Remates.

Municipio de Cadereyta, ejido Cadereyta Jiménez.

El importe de la indemnización es por la cantidad de \$37,002,757.50 (Treinta y siete millones, dos mil, setecientos cincuenta y siete pesos, cincuenta centavos).

Oaxaca: 5 decretos, expropiándose una superficie de 309-65-52 (Trescientas nueve hectáreas, sesenta y cinco áreas, cincuenta y dos centiáreas), de los siguientes Municipios:

Municipio de Oaxaca, los ejidos: Trinidad de las Huertas y Cinco Señores.

Municipio de Cozalapa, el ejido Cozalapa.

Municipio de Santa Lucía del Camino, los ejidos: Dolores y Santa María Ixcotel.

El importe de la indemnización es por la cantidad de \$10,689,106.50 (Diez millones, seiscientos ochenta y nueve mil, ciento seis pesos cincuenta centavos).

Puebla: 9 decretos, expropiándose una superficie de 233-21-94 (Doscientas treinta y tres hectáreas, veintiuna áreas, noventa y cuatro centiáreas), de los siguientes Municipios:

Municipio de Tehuacán, a los ejidos: San Pablo Tepetzingo, Santa María Coapan, San Diego Chalma, El Riego, San Vicente, San Pedro Acoquiaco y - Santiago Tula.

Municipio de Tepanco de López, el ejido - - Francisco I. Madero.

Municipio de Atlixco, el ejido Axocopan.

El importe de la indemnización es por la - cantidad de \$7,040,338.50 (Siete millones, cuarenta mil, trescientos treinta y ocho pesos, cincuenta centavos).

Quintana Roo: 2 decretos, expropiándose - una superficie de 1229-13-45 (Mil doscientas veintinueve hectáreas, trece áreas cuarenta y cinco - centiáreas), de los siguientes Municipios:

Municipio Felipe Carrillo P., al ejido Felipe Carrillo P.

Municipio Othón P. Blanco, al ejido Payo - Obispo.

El importe de la Indemnización es por la - cantidad de \$25,032,690.00 (Veinticinco millones, - treinta y dos mil, seiscientos noventa pesos, cero centavos).

Querétaro: 3 decretos, expropiándose una - superficie de 504-25-33 (Quinientas cuatro hectá--reas, veinticinco áreas, treinta y tres centiáreas), del Municipio de Querétaro, a los ejidos:

Casa Blanca, Bolaños y Menchaca.

El importe de la indemnización es por la -- cantidad de \$3,650,026.40 (Tres millones, seiscientos cincuenta mil, veintiseis pesos, cuarenta centavos).

Sinaloa: 11 decretos, expropiándose una su perficie de 2481-02-74 (Dos mil cuatrocientas -- ochenta y una hectáreas, dos áreas setenta y cuatro centiáreas), de los siguientes Municipios:

Municipio de Ahome, a los ejidos:

Jiquilpan, Miguel Hidalgo y José María Morelos.

Municipio de Culiacán, a los ejidos:

Gabriel Leyva, El Palmito y El Barrio.

Municipio de Angostura, el ejido Angostura.

Municipio de Mazatlán, a los Ejidos:

Rincón de Urías, El Venadillo, Urías y El Castillo.

El importe de la indemnización es por la -- cantidad de 118,383,674.90 (Ciento dieciocho millones, trescientos ochenta y tres mil, seiscientos setenta y cuatro pesos, noventa centavos).

Sonora: 5 decretos, expropiándose una su perficie de 3887-64-06 (Tres mil ochocientos ochenta y siete hectáreas, sesenta y cuatro áreas, seis centiáreas), en los siguientes Municipios:

Municipio de Naco, al ejido Naco.

Municipio de Hermosillo, al ejido Villa de Seris.

Municipio de Navojoa, al ejido Navojoa.

Municipio de San Luis Río Colorado, al ejido del mismo nombre.

Municipio de Guaymas, al ejido San José de Guaymas.

El importe de la indemnización es por la cantidad de 122,454,081.50 (Ciento veintidos millones, cuatrocientos cincuenta y cuatro mil ochenta y un pesos, cincuenta centavos).

Tabasco: 3 decretos, expropiándose una superficie de 248-88-33 (Doscientas cuarenta y ocho hectáreas, ochenta y ocho áreas, treinta y tres centiáreas), en el Municipio El Centro, a los ejidos:

La Manga, Las Gaviotas y T. de la Manga.

El importe de la indemnización es por la cantidad de 7,375,115.90 (Siete millones, trescientos setenta y cinco mil, ciento quince pesos, noventa centavos).

Tamaulipas: 7 decretos, expropiándose una superficie de 1324-80-05 (Mil trescientas veinticuatro hectáreas, ochenta áreas, cinco centiáreas), en los Municipios siguientes:

Municipio de Reynosa, a los ejidos:

El Banco, Los Longoria, Presa de la Laguna y La Escondida.

Municipio de Manuel González, al Ejido Ursulo Galván.

Municipio de Tampico, a los ejidos: El Arenal y El Germinal.

El importe de indemnización es por la cantidad de 61,293,332.00 (Sesenta y un millones, doscientos noventa y tres mil, trescientos treinta y dos pesos, cero centavos).

Veracruz: 9 decretos, expropiándose la superficie de 1976-76-16 (Mil novecientos setenta y seis hectáreas, setenta y seis áreas, dieciseis centiáreas), en los siguientes Municipios:

Municipio de Coatzacoalcos, al ejido Palma-Sola.

Municipio de Poza Rica, a los ejidos Lázaro Cárdenas y Poza de Cuero.

Municipio de Veracruz, a los ejidos: Pocitos y Rivera, El Coyol, Vergara y su Anexo Tarimoya.

Municipio de Jalapa, a los ejidos: Progreso Macultepec y Rafael Lucio.

Municipio de Boca del Río, al ejido 1º de Mayo.

El importe de la indemnización es por la cantidad de 91,068,900.29 (Noventa y un millones,

sesenta y ocho mil, novecientos pesos, veintinueve centavos).

Yucatán: 2 decretos, expropiándose una superficie de 327-13-94 (Trescientas veintisiete hectáreas, trece áreas, noventa y cuatro centiáreas), en el Municipio de Mérida, a los ejidos:

Chuburná y Xcumpich.

El importe de la indemnización es por la cantidad de 11,122,739.00 (Once millones, ciento-veintidós mil, setecientos treinta y nueve pesos, -cero centavos).

Zacatecas: 2 decretos, expropiándose la superficie de 632-08-76 (Seiscientas treinta y dos hectáreas, ocho áreas, setenta y seis centiáreas), en los siguientes Municipios:

Municipio de Zacatecas, al ejido La Pimienta.

Municipio de Fresnillo, al ejido Fresnillo.

El importe de la indemnización es por la cantidad de 13,349,973.20 (Trece millones, trescientos cuarenta y nueve mil, novecientos setenta y tres pesos, veinte centavos).

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, además de obtener la tierra para regularizarla, por la vía de la expropiación, también lo hace por la realización de convenios como son los siguientes:

Primero, el que realizó con Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal, quien se encarga de regularizar la tenencia de la tierra en la ciudad de México y además de integrar esos terrenos al desarrollo urbano.

Este convenio con Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal, consistió en prestarle asistencia técnica, así como auxiliarlos en lo que respecta a contrataciones, en los terrenos ubicados en la Delegación Política Tlalpan, en la propiedad comunal Héroes de Padierna, sobre una superficie de 374-42-00 (Trescientas setenta y cuatro hectáreas, cuarenta y dos áreas), cobrando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra por su trabajo un peso por metro cuadrado regularizado.

Actualmente la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra ya no interviene para nada en Héroes de Padierna, Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal está trabajando solo en esto y se apoya en el decreto expropiatorio expedido a su favor, que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1974.

Segundo, el celebrado con el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, del Estado de México, cediéndole a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra una superficie de 390-00-00 (Trescientas noventa hectáreas), del ejido Santa María Ticomán, del Municipio de Tlalpan. El importe de la indemnización a favor de los ejidatarios es de \$35,694,216.00 (Treinta y

cinco millones, seiscientos noventa y cuatro mil, - doscientos dieciséis pesos, cero centavos). La fecha en que se publicó el decreto a favor del Instituto de Acción Urbana e Integración Social, es del 28 de noviembre de 1975.

Tercero, el que celebró con El Fondo Nacional de Fomento Ejidal, obteniendo una superficie - de 75-80-00 (Setenta y cinco hectáreas, ochenta - áreas), del ejido ciudad Lagos, del Municipio de - Netzahualcóyotl, Estado de México. El decreto ex- - propriatorio de estos terrenos fué expedido a favor de la entonces

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal obtuvo la propiedad de estos terrenos, con fundamento en el artículo 126 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que dice lo siguiente: (Antes de la reforma - de Mayo de 1976).

Artículo 126.- Cuando los bienes expropia- dos se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o cuando un plazo de 5 años no cumplan la función asignada, pasarán a ser propiedad de el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y no podrá reclamarse la devolución de las sumas o bienes que se hayan entregado por concepto de indemnización. (5)

(5).- Datos obtenidos en las oficinas centrales de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en la ciudad de México, D.F.

c). - Logros Obtenidos

Existen en la Ley Federal de Reforma Agraria los procedimientos de restitución de tierras y el de titulación, aplicables cuando éstas se han quitado a los pueblos dedicados a la agricultura y a la ganadería.

Faltaba una legislación especial que contemplara los despojos de que han sido objeto los pueblos, por asentamientos humanos, principalmente de inmigrantes.

La Ley, creada por Luis Echeverría, elevando a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a la categoría de Comisión descentralizada, con personalidad jurídica, nos dá el instrumento operativo para que los pueblos que sean despojados en distintas formas, vuelvan otra vez a ser beneficiados por el Derecho.

Este comentario anterior, que ya se ha hecho en varias reuniones sobre la materia, representa uno de los logros más grandes de la política de regularización, porque los ejidatarios que tenían invadidas sus parcelas, por la expansión física de los centros de población, están obteniendo con las expropiaciones a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el doble del valor agrícola comercial de sus tierras, más el 20% de las utilidades netas provenientes de la regularización.

Como consecuencia del proceso regularizador,

se han revertido muchos millones de pesos de las ciudades al medio rural, revitalizando la economía ejidal al darle los recursos financieros necesarios para la creación de nuevos bienes de producción.

Los beneficios que han recibido los ejidatarios con las indemnizaciones, son muchos y enumeraré algunos:

I.- Se les han entregado por las tierras afectadas, ranchos con sus terrenos de cultivo y ganado, en los Estados de Jalisco, Querétaro y Sinaloa.

II.- Se les han construido casas habitación, en el Estado de Veracruz.

III.- Algunos ejidos de los Estados de Sonora y Sinaloa, obtuvieron créditos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que consistieron en centrales de maquinaria, con sus propios edificios, trilladoras, tractores, arados, rastras, etc. Con motivo de las expropiaciones de sus tierras a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, ésta se hizo responsable de sus deudas para con el Fondo, por el importe de las indemnizaciones que les correspondían.

IV.- Se les han otorgado cuencas lecheras, en el Estado de Veracruz.

V.- Hoteles, en Zacatecas.

VI.- Distribuidoras de materiales de construcción, también en Zacatecas.

VII.- Camiones de basura, en Yucatán.

VIII.- Perforaciones de pozos para la obtención de agua, en el Estado de Chihuahua.

IX.- Dinero en efectivo hasta en un 20% del total de la indemnización, para que sean los mismos ejidatarios los que compren los bienes de producción, como la compra de tierras u otros en el caso de el Estado de Nayarit y casi toda la República.

Hasta el día 31 de agosto de 1976, se han publicado en el Diario Oficial de la Federación, 139 decretos expropiatorios a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que desincorporan del régimen ejidal 27 mil 205 hectáreas, 12 áreas y 93 centiáreas, cubriendo por concepto de indemnización a los ejidatarios y comuneros \$ 955,135,293.91 (Novecientos cincuenta y cinco millones, ciento treinta y cinco mil, doscientos noventa y tres pesos, noventa y un centavos), estando en proceso de regularización 300 mil lotes, que favorecen a un millón y medio de habitantes; resolviendo la tenencia de la tierra en 24 entidades Federativas, en 66 Municipios, en ciudades como: Mexicali, Cuernavaca, Querétaro, Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Villa Hermosa, Hermosillo, Culiacán, Tepic, Mérida y Los Mochis.

A los números anteriores, les podemos agregar las hectáreas y los pesos, de los casos en que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra ha obtenido los terrenos por medio de convenios, para quedar como sigue:

Por Decreto:	Por Convenio:
139 Expropiaciones	2 convenios
66 Municipios	2 Municipios
27205-12-93 hectáreas	465-80-00 hectáreas
955,135,293.91 indemnizaciones	\$54,694,216.00 indemnizaciones.

T o t a l :

68 Municipios

27670-92-93 hectáreas expropiadas.

\$1,009,829.509.91 indemnizaciones. (6)

CONCLUSIONES :

- 1.- La exigencia de una regulación de acuerdo a las tendencias y situaciones actuales, sobre todo en el aspecto jurídico, una configuración normativa que comprenda la naturaleza de los derechos sobre la zona de urbanización, las diversas relaciones en que pueden estar incluidos, objetiva como subjetivamente; la debida protección otorgada a los mismos mediante una técnica procesal adecuada y otras de índole administrativa de control y organización inter-nos.
- 2.- Es competencia de la Dirección de Proyectos Especiales de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, llevar a cabo la regularización de los cinturones de miseria que aquejan a las grandes urbes del País.
- 3.- La regularización de los Asentamientos Humanos que ocupan terrenos ejidales o comunales, beneficia a los gobiernos estatales y municipales, porque les brinda la oportunidad de captar recursos por la vía del impuesto predial, al incorporarse las áreas regularizadas a los fondos legales de las ciudades, generando con ello, ingresos para poder satisfacer las demandas de servicios públicos.
- 4.- Ante la exigencia de solucionar el alto índice de casos que se le han presentado en relación a los aspectos apuntados: Agrario, Penal y Administrativo, se han pensado que el Ministerio

Público Federal en ejercicio de sus funciones de índole penal federal, dado que tanto la Ley Federal de Reforma Agraria en forma general - así lo establece, ha intervenido con base en - los mismos, careciendo de una regulación amplia y específica que haga efectiva su misión - en estos sectores.

- 5.- Los casos y situaciones que pudimos comprobar y relativos a la importante actividad desarrollada por dicho Ministerio Público Federal, - puesto que es la única autoridad que interviene y relativos a nuestra problemática podemos afirmar lo siguiente:

Entendemos que dadas las circunstancias actuales de intervención de la misma, y no obstante la irregular estructuración jurídica (pues de hecho existe determinación competencial en materia penal expresa) que subsiste hoy en día; - no las autoridades del fuero común, por deducción interpretativa asentada en jurisprudencia de la Suprema Corte, con las competentes para conocer de estos casos y situaciones, e igualmente que es la autoridad del Ministerio Público Federal que aunque pseudocompetencialmente, por deficiencias normativas, se ha avocado al conocimiento de los casos aludidos, afirmamos, por que respecta a la problemática y trascendencia de los mismos, que debe ser la única autoridad federal que controle y prevenga todo - acto que tienda a la enajenación o separación de los bienes ejidales, carácter que parecen - adquirir los solares urbanos ejidales según la

actual reglamentación.

- 6.- Considerándose la propiedad inmueble de la legislación mexicana como una función social, es tán en estricto derecho las modalidades que se ñala, pero desafortunadamente se hace uso de términos como 'pleno dominio' sin fijar el sig nificado que desea dársele y sin que tampoco esta posesión quede comprendida en las figuras jurídicas de usufructo, uso o habitación, ni tampoco en la prescripción positiva.
- 7.- El exceso de protección que trata de darse al solar urbano para que cumpla su función tanto respecto a su futuro propietario como para evi tar maniobras fraudulentas de funcionarios me nores y dirigentes ejidales, resulta perjudi-- cial porque impide al ejidatario a vivir siem-- pre sin servicios municipales.
- 8.- Pienso que es necesario el descongestionamien-- to de la ciudad capital de México, con el tras lado de algunos organismos oficiales y Secreta rías de Estado, a otras entidades federativas, todo dentro de un programa de desconcentración que además de descongestionar la capital y evi tar el congestionamiento de otras como Guadala jara, León Gto., y Monterrey, busque el desa-- rrollo equilibrado del País, ofreciendo empleo en lugares determinados a fin de arraigar a los Profesionistas y no emigren.
- 9.- Como consecuencia del proceso de regulariza-- ción de la tenencia de la tierra, se han inver

tido muchos millones de pesos de las ciudades al medio rural, revitalizando la economía ejidal al darles los recursos financieros necesarios para la creación de nuevos bienes de producción por ejemplo: Ranchos, Cuencas Lecheras, Centrales de Maquinaria para el cultivo agrícola, perforación de pozos para la obtención de agua, hoteles, etc., las Autoridades Agrarias del País, además de vigilar el exacto cumplimiento de los artículos 121 y 122 del Capítulo de Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, de la Ley Federal de Reforma Agraria, deberán intervenir para que los bienes objetos de la indemnización sean aprovechados por todos los beneficiados.

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

- AGUILAR Y MAYA J. Monografía del M. P. Federal. Editorial Polis.- México, 1942.
- ALANIZ Y FUENTES, ANGEL. Apuntes de la clase de Derecho Agrario en la Escuela de Jurisprudencia. México, 1962.
- ALTAMIRA Y CREVEA RAFAEL. Historia de la Propiedad Comunal. Antecedentes de la Regularización de la Tenencia de la Tierra. México, 1974.
- BARRA GARCIA FELIX. Ponencia presentada en el Primer Seminario para el Estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, organizado por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional. - 12-Febrero-1975. México, D.F.
- BARDET, GASTON. L. Urbanisme Presses Universitaires de France.
- BEL ALBERTO L. El Constituyente y el M.P. en Revista Mexicana del Derecho Penal, No. 4.

BLAKE MCKELEY.

The Urbanization of American 1903.

CASO ANGEL.

Derecho Agrario, Historia Derecho Positivo, Antología México. Editorial Porrúa, S.A., 1960.

GONZALEZ DE LA GARZA
RODOLFO.

Procedimiento para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Revista Corett. México D.F.

MESSINEO FRANCESCO.

Manual de Derecho Civil y Comercial. Ediciones Jurídicas. Europa América. - Buenos Aires.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO.

"El Sistema Agrario Constitucional" Editorial Porrúa, S.A.

RIGOTTI G.

Urbanística "La Técnica".

RIOS CAMARENA ALFREDO.

Comentario presentado en el Primer Seminario para el Estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

UNIKEL S. LUIS.

El Proceso de Urbanización en México, ponencia presentada en la Reunión Nacional, de Asentamientos Humanos. México, D.F.

**Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asenta- -
mientos Humanos, Vancouver, Canada.- Mayo - Junio.
1976.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexican
os, Ed. "Divulgación". México, 1973.**

**Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. -
Apéndice 1917 - 1975. Primera Sala, Seminario Judici
al.**

**Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, publica
da en el Diario Oficial de la Federación el día-
30 de Diciembre de 1974.**

**Textos para la acción nacional aprobadas por la Com
isión III, memoria de Vancouver, impreso en México
co, 1976.**