

672
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SITUACION JURIDICA Y SOCIOLOGICA DE LOS
OBJETIVOS QUE PERSIGUE LA COMISION PARA LA
REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
MIGUEL REBOLLEDO TEXTA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

SITUACION JURIDICA Y SOCIOLOGICA DE LOS OBJETIVOS QUE
PERSIGUE LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE
LA TENENCIA DE LA TIERRA

I N D I C E

Pág.

Introducción 1

CAPITULO I

LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA
DE LA TIERRA

a) Fundamentos sociales en la Exposición de Motivos
del Decreto que crea a la CoReTT 3

b) Fundamentación Constitucional y Reglamentaria de
la creación de la CoReTT 7

c) Tipo de Organismo 14

d) Patrimonio 20

e) Jurisdicción 22

f) Objetivos 26

CAPITULO II

FUNCIONES SOCIALES QUE CUMPLE LA COMISION PARA LA
REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

A. FACTORES FORMATIVOS:

a) En los Procesos Migratorios 29

b) En el desempleo y sub'empleo 37

c) En la carencia de recursos económicos 38

d) En la falta o insuficiencia de desarrollo indus-
trial en sus regiones de origen 40

e) En el desconocimiento de técnicas de cultivo	42
f) En los créditos de técnicas de cultivo	45
g) En el acrecentamiento de expectativas para emigrar a zonas urbanas	47
h) Respecto de corrupción de autoridades por deficiencias de la Ley	50
B. CARACTERISTICAS:	
a) Respecto de bajos niveles de escolaridad	53
b) Sobre relevante progresión de aspiraciones	54
c) En la ausencia de alto grado de solidaridad social	57
d) En la desviación social (alcoholismo y delincuencia)	59

CAPITULO III

CAUSAS JURIDICAS Y SOCIALES QUE ORIGINAN LA EXPROPIACION DE ZONAS URBANAS EJIDALES A FAVOR DE CORETT

a) Concepto de expropiación y elementos que la integran	66
b) Fundamentación Jurídica	70
c) Causas de utilidad pública	74
d) Causas de utilidad social	76
e) Zonas urbanas ejidales y comunales expropiadas a favor de CoReTT	78
f) Procedimiento administrativo en la expropiación .	82
g) La resolución y su ejecución	85

CAPITULO IV

SITUACION SOCIO-ECONOMICA POR LAS EXPROPIACIONES

a) Concepto de asentamiento humano legal	92
b) Asentamientos humanos irregulares en ejidos	93
c) Asentamientos humanos irregulares en bienes comu- nales	94
d) Estudio Socio-económico en los asentamientos humanos irregulares	96
e) Jurisprudencia	101

CAPITULO V

CONSECUENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE LA REGULARI-
ZACION DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES

a) La culminación del objetivo de la regularización de los asentamientos humanos irregulares	106
b) Situación Jurídica de los grupos beneficiados con la regularización	109
c) Consideración a ejidatarios con derechos agrar- rios reconocidos para efectos de la regulariza- ción	112
d) La indemnización al núcleo ejidal	113
e) Situación social de los grupos beneficiados con la regularización	116
f) Integración del grupo social regularizado al contexto social de la urbanización	120
g) Jurisprudencia	123
C O N C L U S I O N E S	127
B I B L I O G R A F I A	131

I N T R O D U C C I O N

Durante la Catedra de Derecho Agrario me pareció importante el Tema que se desarrolló en diversos Capítulos, los cuales fueron desde los antecedentes sobre el Régimen de Tenencia de la Tierra así como sus formas de explotación, pasando por diversas etapas hasta llegar a la Antigüedad.

En efecto el Derecho Agrario que se refiere a la Tenencia de la Tierra es realmente por cuanto que reglamenta las distintas formas de aprovechar y usufructuar la Propiedad Rural en México.

Pero el derecho Agrario según lo muestran sus antecedentes tuvo períodos que siempre trataron de reestructurar en la mejor forma la Tenencia de la Tierra, en especial en México que se significó por una Revolución que la mejor Bandera fué el de Regularizar la Propiedad con Justicia Social.

Así en México con la Constitución de 1917 surgen los tipos de Tenencia de la Tierra; como son la Propiedad Ejidal, la Comunal y la Privada. Dentro de la Propiedad Ejidal y Comunal, surgen diversos bienes inmuebles como la Tierra de Cultivo, la Cultivable, La de Uso Comun, La de la Zona de Urbanización, La Parcela Escolar y La Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.

La Zona de Urbanización que se rige por la Ley Federal de Reforma Agraria para la debida legalización, primero respecto de los lotes urbanos y luego de los solares urbanos, --

ha presentado dificultades para su Regularización, porque sus Beneficiarios ya sean Ejidatarios o Vecindados, comercian con sus solares en la mayoría de los casos sin esperar a que se Regularicen los mismos, y a este respecto se han presentado dificultades en miles de Ejidos en la República, para su solución por parte de las Autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, por ello en nuestro concepto se creó una Institución Específica para atender y resolver estos problemas, siendo esta la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Esta Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que se le conoce por las siglas CORETT, en sus aspectos de funciones y objetivos, es el meollo de esta nuestra tesis, que es modesto este trabajo por las limitaciones de mis conocimientos, pero que en el mismo trabajo he puesto todo mi entusiasmo y mis conocimientos escasos, pero que de todas formas pongo a consideración del Honorable Jurado que me ha de examinar.

1.- LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

La regularización de la tenencia de la tierra como respuesta gubernamental para resolver el grave problema creado con motivo de los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades, se instituyó hasta el año de 1974 con motivo de la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y de las Reformas de los Artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es decir, casi 34 años después de que se gestó el problema de la irregularidad, lo que aunado al dinamismo del fenómeno implica que la solución va detrás del problema y que seguirá esta tendencia en caso de que no se ataquen y resuelvan a los agentes y causas que promueven la irregularidad.

a).- FUNDAMENTOS SOCIALES EN LA EXPOSICION DE MOTIVOS DEL DECRETO QUE CREA A LA CORETT.

Para entender adecuadamente lo que encierra lo social o sea los hechos sociales, como lo menciona Recaséns Siches, conviene analizar solo brevemente la realidad de la vida humana; todos los hechos y actividades sociales son conducta humana y a fuerza de tal, tienen su origen, su campo y su proyección en la vida del hombre, mostrándose con esto que lo Social es un conjunto de modos o formas de vida humana, y de interacciones entre los hombres.

Uno de los componentes del mundo en que vivimos es el-

conjunto de convicciones ambientes con que nos encontramos. La palabra social parece indicar una realidad de comportamiento recíproco: "No sólo soy centro emisor de actos hacia otro ser, sino que este otro ser es también centro emisor de actos hacia mí". (1)

Para Leandro Azuara Pérez, "Lo social puede ser entendido como un conjunto de individuos, o bien como vinculación entre ellos que da lugar a un sistema". (2)

Más adelante agrega este autor "que cuando se da una organización social, ésta debe entenderse como la artíficulación o unión de los campos o subgrupos que integran la sociedad ya sean estos de edad, de sexo, de parentesco, de residencia, de propiedad, de autoridad, de estatus, etc. Los individuos que forman una sociedad simplemente agregados los unos a los otros forman una mera pluralidad, sino que para poder subsistir tienen que conseguir determinados satisfactores por medio de la organización. Las relaciones interhumanas, han de tener patrones permanentes, que regulen la actuación y las relaciones de los individuos. Estos

(1) Recaséns Siches Luis, Sociología, Cap. VII y VIII, PP. 109, 110, 119 y 148., 11a. Edición, 1971, Ed. Porrúa.

(2) Azuara Pérez Leandro, Sociología, Editorial Porrúa S. A., Cuarta Edición, PP. 55, 65, 93, 1980.

patrones son los que integran junto con la conducta de los individuos y la de los grupos que se adecúa a ellos la organización social. Es necesario que todos los individuos que forman un grupo social se comporten de acuerdo a los patrones culturales que privan en un grupo social determinado. Por ejemplo en una familia, cuando los padres cumplen con sus roles o papeles, establecidos para este grupo social, de acuerdo con el contexto sociocultural en que se inserte la familia, se da la organización social.

Para hablar de grupo social, debemos entender que éste es el conjunto de personas cuyas relaciones se basan en una serie de roles o papeles, que se encuentran interrelacionados; que participan en un conjunto de valores y creencias y que además, son conscientes de sus valores semejantes y de relaciones recíprocas."

Los fundamentos sociales contenidos en la Exposición de motivos del decreto que crea a la CoReTT, de fecha 6 de Noviembre de 1974. Se encuentran contemplados en cuatro considerandos, en los cuales se mantienen esencialmente marcadas tendencias netamente sociales; así en el Considerando Primero, se manifiesta, "Que el elevado crecimiento demográfico del país y la constante migración de los habitantes del campo a la ciudad, han originado asentamientos irregulares de grupos de población en muchas zonas urbanas, provocando con ello entre otros problemas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley, con secuela de viviendas carentes de condiciones mínimas -

de higiene y ausencia de toda clase de servicios urbanos".

En el considerando segundo del referido Decreto, se hace notar, "Que para hacer frente a los problemas que plantea un crecimiento urbano desordenado, es indispensable disponer de instrumentos legales y políticas destinadas a regular la tenencia de la tierra, a evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y a contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familiares".

Asimismo el considerando tercero, redefine el ámbito de acción de la CoReTT, refiriéndose, "Que debido a la variedad y creciente importancia de las funciones que tiene que cumplir el Organismo responsable de la regularización de la tenencia de la tierra, se considera conveniente fortalecer su estructura actual, ampliar sus atribuciones y redefinir sus objetivos; otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que disponga de los elementos necesarios para prever las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano".

El considerando Cuarto, finaliza haciendo mención a los fines básicos a que llegará el Organismo encargado de regularizar la tenencia de la tierra, refiriéndose a "Que el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, constituido como Organismo Descentralizado, favorecerá el crecimiento racional homogéneo de

Las zonas urbanas y contribuirá al bienestar de los habitantes de terrenos y fraccionamientos debidamente regularizados, al facilitarles la construcción o remodelación de sus viviendas", (3) para finalmente dictarse el correspondiente Decreto que reestructura a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

b). Fundamentación Constitucional y Reglamentaria de la Creación de la CoRETT.

Del Artículo 27 Constitucional se desprende que a la Nación corresponde originalmente la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y que la misma ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

El Artículo 27 Constitucional es el precepto rector que constituye el marco legal de la regularización de la tenencia de la tierra en Ejidos y Comunidades que son encomendadas a la CoRETT; porque establece los principios sobre la propiedad de los bienes que constituyen el territorio nacional y la propiedad originaria que corresponde a la nación, contiene disposiciones sobre la ordenación de asentamientos humanos y más

(3) "Decreto que crea al Organismo Descentralizado Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Noviembre de 1974".

adelante el mismo artículo establece principios sobre el fraccionamiento de latifundios desarrollo y protección de la pequeña propiedad en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola, para el fomento de la agricultura, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad y para dotar de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente; además dicta las normas relativas a las aguas, minas, petróleo, energía nuclear y recientemente con la adición de las fracciones XIX y XX, también regula el aspecto relativo a justicia agraria y desarrollo rural integral. (4)

"El artículo 27 Constitucional desde su redacción primitiva, manda que se dote de tierras a los poblados que necesiten "en cantidad suficiente para las necesidades de su población"; pero por defectos de organización administrativa y de las leyes reglamentarias, por insuficiencia de los recursos destinados a la Reforma Agraria por la influencia de los terratenientes y la ejecución de las leyes de la materia, durante mucho tiempo se dieron tierras a los grupos de campesinos solicitantes en extensiones tan pequeñas que se llegó-

(4) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27.

a la "pulverización de los ejidos". Actualmente hay más de veinticinco mil centros ejidales y cuando menos la mitad de ellos dispone de parcelas de un cuarto, de media, de una o cuando mucho de cuatro hectáreas de tierra, en la generalidad de los casos de temporal, no toriamente insuficientes para satisfacer las necesidades materiales y morales de una familia campesina".

"El párrafo primero del artículo 27 constitucional, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del estado".

"En la época en que fué redactado el artículo 27 Constitucional, los conceptos sobre el fundamento del derecho de propiedad habían evolucionado en forma tal, que de la teoría del derecho natural le todo hombre a la tierra necesaria para su subsistencia, y de la teoría del derecho del hombre sobre el producto de su trabajo personal, se había llegado a la teoría de la utilidad social, generalmente aceptada hasta ahora y que consiste en afirmar que la propiedad privada es, por hoy, la manera más eficaz de utilizar la tierra porque induce al propietario a explotarla en la mejor forma posible y al hacerlo, no solamente llena sus propias necesidades, sino también las de la sociedad".

"Se considera que sin el estímulo que significa la propiedad individual, muchas riquezas quedarían inaprovechadas o serían defectuosamente aprovechadas. Siendo este el fundamento del derecho de propiedad, es ---

clarísima la facultad que el estado tiene de controlar su aprovechamiento".

"Sin necesidad de investir al estado de un derecho de propiedad absoluto sobre las tierras y las aguas que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional, es indudable que tiene sobre ellas el dominio eminente y que siendo la propiedad una función social, está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente con objeto de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria en relación con los fines del estado".(5)

Dado que la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamenta las disposiciones agrarias del Artículo 27 Constitucional contenidas en el párrafo tercero y siendo que dentro del contenido de la Ley Federal de Reforma Agraria concretamente se establece en su artículo 117, que, - "las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la Fracción VI del Artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, - en su caso, en favor de la Comisión para la Regulari-

(5) Mendieta y Núñez Lucio, Sistema Agrario Constitucional, PP. 29, 30 y 180, 5a. Edición Editorial - Porrúa, S. A. México, 1980.

zación de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares. -- Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del Artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el Artículo 122. (6)

Así es como Constitucionalmente queda fundamentada la existencia de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Además y refiriéndose a la -- Constitucionalidad de CoReTT, el Maestro Alfonso Navanegrete, afirma que, "Hoy los Organismos Descentralizados Federales se crean casi para cualquiera acción pública que interese al Gobierno Federal, pues después de todo esto lo permite la propia Ley del Control de 1970: Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

(6) Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 117.

En su primera condición Jurídica, era difícil sostener que CoReTT tenía el carácter de Organismo Descentralizado: Insuficiente como era la regularización que hizo el Acuerdo Presidencial que le dió vida (Diario Oficial de 20 de Agosto de 1973).

No se debió desde luego la ausencia de esa índole administrativa, a su denominación de Comité, pues ésta nunca ha sido relevante para la determinación de la naturaleza de ningún Organismo Público. Tampoco, que el ordenamiento legal que lo creó haya sido un acuerdo y no un decreto del Presidente, pues se tienen registrados casos de organismos en que expresamente se les tuvo como descentralizados por acuerdo (El Instituto Nacional de Protección a la Infancia, por ejemplo). Este ni siquiera podía reunir algunos de los elementos formales de la Ley de Control de 1970.

Ahora con el Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de 8 de Noviembre de 1974, que reestructuró al Comité, se adquirió plena y formalmente el cuerpo de Descentralizado: "Artículo Primero.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra es un Organismo Público Descentralizado de Carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal".

Ha sido un Decreto del Ejecutivo Federal, expedido con apoyo en el Artículo 2o. de la Ley de Control Vigente, de 1970, y por lo mismo Constitucional la creación que

hace del Organismo Descentralizado. Es el Congreso de la Unión quien autoriza al Ejecutivo Federal a crear los medios que le permitan a éste cumplir con las funciones que expresamente le otorga la Constitución y por ello se cumplen los requisitos que exige el ejercicio de las facultades implícitas de la fracción XXX, del Artículo 75.

La misma Ley Federal de Reforma Agraria en la que también se apoya el Decreto, por su naturaleza reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, recoge para la Autoridad Administrativa las facultades sustantivas que ese supremo ordenamiento le reconoce.

En suma:

- 1 - El Congreso de la Unión tiene facultades Constitucionales para crear Organismos Descentralizados.
- 2.- El Congreso de la Unión, con base en las facultades implícitas, fracción XXX, del Artículo 75, de la Constitución, puede autorizar al Ejecutivo Federal la utilización de medios para hacer efectivas las funciones que la Constitución Explícitamente le reconoce.
- 3.- El Ejecutivo Federal tiene facultades Constitucionales para crear por Decreto o Acuerdo, de carácter general, Organismos Descentralizados Federales.
- 4.- A través de Organismos Descentralizados el

Ejecutivo Federal hace posible las atribuciones que principalmente le confiere el Artículo 89 de la Constitución, o sea la Administración del Gobierno Federal.

5.- CoReTT es un caso de Descentralizado, para cumplir con funciones constitucionales por el Ejecutivo Federal. (7)

c).- TIPO DE ORGANISMO.

La CoReTT está regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que dicha ley en su Artículo Primero establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. Siendo clara en el párrafo Tercero del propio Artículo que, "Los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal".

Harémos especial referencia a la Administración Pública Paraestatal, tomando en consideración que en el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se considera a los Organismos Descentralizados, determinando que, "Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como

(7) Nava Negrete Alfonso, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Constitucionalidad, 23/Julio 1977.

Organismos Descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". (8)

Asimismo la CoReTT está regida por la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en su Artículo Primero, en su Primer párrafo dice, "Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de este Capítulo, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal".(9)

Como Andrés Serra Rojas considera dos formas de Organización Administrativa Federal, que son:

LA CENTRALIZACION.
Y LA DESCENTRALIZACION.

Nos quedamos con la Descentralización por encontrarse en ella nuestro objeto de estudio.

- (8) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 45.
- (9) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Artículo 1o.

A esta forma de Organización Administrativa Federal, además de denominarla Descentralizada, la llama también Paraestatal.

El sistema Descentralizado adopta las formas siguientes; Con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propios:

a) La Descentralización Administrativa por Región o Territorial, que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

b) La Descentralización Técnica o por Servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

Definiendose la Descentralización Administrativa, de la siguiente manera:

Es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

El Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que, "Dentro de la Administración Pública Paraestatal serán considerados como Organismos Descentralizados las Instituciones creadas-

por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

La Descentralización Técnica o por Servicio, permite al Organismo Descentralizado un manejo administrativo-autónomo y responsable, pues es claro decirlo, que las formas de Descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la Descentralización Administrativa Territorial o por región.

La Administración Descentralizada por Servicio, se desarrolla en nuestro país inspirada en la organización de los establecimientos públicos franceses, en las comisiones norteamericanas y en general, en los principios teóricos de la Descentralización Administrativa. En nuestras instituciones descentralizadas por servicio no mantenemos en puridad, una forma tipo de descentralización, un modelo uniforme, sino que a cada organismo se le reviste de la organización que ha sido más conveniente fijarle.

Los Organismos Administrativos por Servicio desde luego obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades (personas jurídicas de Derecho Público) que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales, para lo cual se le transfieren poderes de decisión.

El régimen descentralizado permite particularizar el servicio y el órgano que la atiende, sin todos los in convenientes del régimen central, tan complejo como el de la Administración Pública. (10)

Después de hacer esta clasificación, nuestra pregunta-obligada sería; ¿A cual de estas formas de Organismos-Descentralizados pertenece la CoReTT?

La respuesta es, que pertenece a la Descentralización-Administrativa por Servicio.

Dado el carácter con que adquirió plena y formalmente-el cuerpo de Descentralizado:

"ARTICULO PRIMERO.- La Comisión Para La Regularización De La Tenencia De La Tierra, es un Organismo Público -Descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal". Según que da establecido en el Decreto que reestructura a la -- CoReTT, publicado en el Diario Oficial de la Federa---ción el 3 de abril de 1979. (11)

(10) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo-I, PP. 468, 470, 597 y 598, Octava Edición, 1977, Ed. Porrúa.

(11) Nava Negrete Alfonso, Comisión para la Regulariza---ción, de la Tenencia de la Tierra, Constituciona---lidad, PP. 37, y 38, 23 de julio de 1979.

De acuerdo con el Artículo 2o. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (de 29 de diciembre de 1970, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1970), son organismos descentralizados las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos: 1) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; 2) Que su objeto o fines sean la prestación de bienes o recursos propiedad de la nación la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Definiéndose con esto que la CoReTT, es un organismo público, porque la acción del estado está encaminada con ella, a concretar sus fines como un factor necesario para que una sociedad alcance sus objetivos primordiales, como es el caso de la regularización de los asentamientos humanos irregulares, en ejidos y comunidades, que es donde la CoReTT ejerce sus funciones específicas, según lo establezcan los decretos por los que se expropián determinadas áreas, dándole con ello las facultades necesarias por disposición del Ejecutivo Federal. (12)

(12) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, P. 601, Octava Edición, 1977, Ed. Porrúa.

Queda de manifiesto que la CoReTT está creada como un ente jurídico de esta naturaleza y 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 a mejorar condiciones de vida a legítimos poseedores. (13)

d).- PATRIMONIO.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de Tierra, está integrada por un patrimonio propio, hecho que adquiere por Decreto Presidencial cuando son reestructuradas sus atribuciones redefiniendo sus objetivos, de fecha 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; y del artículo 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1970, define los organismos descentralizados por servicio en estos términos:

- (13) Considerando Segundo del Decreto que reestructura a la CoReTT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Abril de 1979.

"ARTICULO SEGUNDO.- Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I - Que su patrimonio se constituya p'rcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico". (14)

El patrimonio de los órganos descentralizados son bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial.

CoReTT para cumplir con los objetivos y fines específicos que tiene señalados en cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra, caso concreto de los asentamientos humanos irregulares en Ejidos y Comunidades, cuenta para ello con un patrimonio propio.

El Artículo 10o. del Decreto por el que se reestructura la Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Noviembre de 1974, expone al

(14) Ley Para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O.F. 31 de Diciembre de 1970.

hablar del patrimonio de CoReTT, lo siguiente: "Artículo Décimo.- El Patrimonio de la Comisión se integrará con los recursos siguientes:

- I.- Las aportaciones que le haga el Gobierno Federal.
- II.- Los ingresos que obtenga de las operaciones que realice, por concepto de la regularización de predios.
- III.- Las aportaciones de cualquier especie que le hagan dependencias y organismos públicos o bien de particulares; y
- IV.- Los demás que se obtengan por cualquier otro título legal". (15)

e).- JURISDICCION.

Podemos hablar de la Jurisdicción de la CoReTT única, y exclusivamente en cuanto a territorio y diremos que abarca a toda la República Mexicana dada su naturaleza de ser un organismo creado por Decreto del Ejecutivo Federal como un Organismo Público Descentralizado y su campo de acción se circunscribe al ámbito de la República Mexicana, en todas aquellas áreas que fueron ejidos o comunidades y que a su vez fueron expropiadas a favor de la Comisión por Decreto Presidencial para el efecto de ser regularizados en favor de sus legítimos ocupantes.

(15) Decreto que Reestructura a la CoReTT, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de Noviembre de 1974.

No podemos hablar de Jurisdicción de la CoRETT en cuanto a que ésta sea una autoridad, puesto que carece de esta nominación, pues no cuenta con poder de coercitividad, que es en todo caso el poder que le estaría caracterizando para definirle como Autoridad, estableceremos que su rango concretamente se ubica como un Organismo con funciones netamente administrativas, tomando en consideración su creación que tuvo como origen el decreto que le dió vida emitido por el Ejecutivo Federal, de fecha 6 de Noviembre de 1974, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de ese mismo mes y año. (16)

Primeramente por Acuerdo del Presidente de la República de fecha 20 de agosto de 1973 se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que se encontraba integrado por el todavía entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) y por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE). Este Comité actuó como un Organismo Coordinador de las tres dependencias, con el procedimiento expropiatorio, pues es éste el único camino que permite actuar con mayor rapidez que el ritmo con el que se realizan los asentamientos humanos y es el medio legal para poder satisfacer las demandas de los ejidatarios y comuneros, así como de los avocindados y de los gobiernos Estatales y Municipales.

(16) Decreto que Reestructura a la CoRETT, Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de Noviembre de 1974.

A los ejidatarios y comuneros, porque les permite captar la indemnización justa, por las tierras que se les expropián. A los vecindados, porque cuando la tierra deja de ser ejidal ya puede titularse en propiedad legítima, siempre a precio social.

A los Gobiernos Estatales y Municipales, porque les posibilita la oportunidad de captar recursos por la vía del impuesto predial, al incorporar las áreas regularizadas a los límites de los respectivos fundos legales de las ciudades, captandose con ello, ingresos para satisfacer las demandas de servicios públicos y equipamiento urbano.

Este Comité inicia sus actividades en dieciocho Entidades de la República, prácticamente en el mes de febrero de 1974, prueba que el procedimiento es idóneo, sin embargo, el Comité carece de personalidad jurídica propia y de los recursos necesarios para el pago de las correspondientes indemnizaciones. Así pues para subsanar el problema generado por la falta de personalidad jurídica, el Presidente de la República decreta el 8 de Noviembre de 1974, la Constitución de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CoReTT), como un Organismo Público, Descentralizado, de Carácter Técnico y Social, con Personalidad Jurídica y Patrimonio Propios, que se subroga en todos los derechos y obligaciones del antiguo Comité.

Dadas las características de CoReTT de que debido a su creación por Decreto del Ejecutivo Federal como un Organismo Público Descentralizado su jurisdicción la --

ejerce en toda la República Mexicana, siempre y cuando determinada zona ejidal o comunal sea expropiada en su favor, concediendole con ello todas las facultades para el efecto de llevar a cabo la regularización de los asentamientos humanos irregulares que ahí se encuentran, y así garantizar y dar seguridad jurídica sobre los predios a las familias en ellos asentadas. Basta para ello contemplar lo que al respecto establece el Artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que manifiesta: "Que las expropiaciones de Bienes Ejidales y Comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la Fracción VI del Artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento o venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el Artículo 122". (17)

(17) Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 117.

f).- OBJETIVOS.

Como objetivos fundamentales destaca:

- 1.- Regularizar la tenencia de la tierra, en donde existan asentamientos humanos irregulares, mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida.
- 2.- Programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, evitando futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas a las ya regularizadas.
- 3.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas ya regularizadas al fundo legal de las ciudades, cuando así proceda.
- 4.- Garantizar y/o entregar al fideicomiso de apoyo a la industria rural la indemnización que por expropiaciones, corresponda al núcleo de población ejidal o comunal.
- 5.- Promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, en cuyo caso, deberá entregar al fideicomiso de apoyo a la industria rural, las utilidades que resulten.
- 6.- Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de la tenencia de la tierra.

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

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

9.- La Comisión podrá celebrar en caso, los convenios que procedan con las entidades públicas a que se refiere el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, sin perjuicio de las atribuciones que las leyes conceden a estas mismas entidades y a la Secretaría de la Reforma Agraria. (18)

(18) Artículo Segundo del Decreto por el que se Reestructura a CoReTT, Publicado el 8 de Noviembre de 1974, en el Diario Oficial de la Federación.

II.- FUNCIONES SOCIALES QUE CUMPLE LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

La decisión de enfrentar radicalmente los problemas agrarios ha sido tomada al reafirmarse el compromiso de terminar el reparto agrario y regularizar la tenencia, entregando los títulos y documentos a los campesinos, dotados con tierra por la Reforma Agraria, así como a todos los que lo soliciten y tengan el derecho a ella.

Esta decisión se expresa en acciones concretas. Destacando entre ellas la modificación al artículo 25 Constitucional, por la que se reconoció el papel que en nuestra economía mixta está llamado a desempeñar el sector social, estableciéndose la obligación del estado de apoyarlo en su desarrollo, así como por las adiciones al Artículo 27 Constitucional, por medio de las cuales se establece la obligación de lograr y conservar la regularidad en la tenencia de la tierra y de impulsar al desarrollo rural integral.

Con base en las reformas constitucionales citadas y en una revisión exhaustiva de la Legislación Agraria, se formuló una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria que, al ser aprobada por el Congreso de la Unión, simplifica los procedimientos agrarios, elimina instancias innecesarias y fortalece la capacidad jurídica de los ejidos y las comunidades para la explotación eficiente de todos sus recursos.

Otro aspecto a destacar es el de la desconcentración,-

que acrecienta las atribuciones y responsabilidades de los servidores públicos que se encuentran más cerca de los problemas y que es congruente con el propósito de descentralizar la vida nacional.

Las colonias, como entidad jurídica, requieren de un tratamiento particular; si bien representan un número reducido, las faltantes de regularizar son las de mayor extensión y las que albergan a la mayor cantidad de colonos. Aún privan en ellas problemas tales como juicios civiles e invaciones, que limitan la culminación del proceso de regularización.

En la mayor parte de los terrenos nacionales está pendiente de definirse el destino correspondiente a cada predio y su asignación a las formas definitivas de propiedad, social o privada; esto último, en los casos en que sus poseedores tengan derechos legales sobre los predios. (19)

A. - FACTORES FORMATIVOS:

a) En los Procesos Migratorios.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en México se establece una política de industrialización, basada en la aceptación del capital extranjero, que trajo como consecuencia la generación de fuentes de trabajo en las actividades industriales y comerciales que se establecieron en las ciudades más importantes del país.

(19) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, - 1985-1988, Poder Ejecutivo Federal, PP. 18, 19, - 34.

Con esta nueva actividad se propició el crecimiento económico en las ciudades, más no se produjo el desarrollo en el País

A los inversionistas extranjeros, solapados muchas veces por prestanombres indignos de ser llamados mexicanos, representantes en muchos casos de empresas transnacionales se les dieron subsidios, se les otorgaron exenciones de impuestos y se les facilitaron todas las obras de infraestructura; mientras que a la gente del campo, se le congelaron los precios, no se les otorgó el crédito y se les brindó asesoría técnica muy limitada.

Este estado de las cosas que se mantienen con las mismas características hasta 1970, trajo consigo por razón natural, la migración del campo a las ciudades, que no contaban con el espacio necesario para alojar a poco más de la mitad de la población del país.

Por lo tanto resultó natural que esos campesinos que llegaban ansiosos a las ciudades en busca de trabajo, encontraron en sus hermanos de clase, en los ejidatarios de los núcleos cercanos a las grandes ciudades, un lugar donde ser alojados.

Así las cosas, los terrenos ejidales van dando cabida, en algunas ocasiones con el permiso de la asamblea de ejidatarios, las más de las veces sin él, o los avendamientos, inicialmente, en lo que fué la zona urbana del ejido y cuando ésta se satura, se invaden las parcelas, provocando con todo ello un fenómeno de irregularidad y de crecimiento anárquico.

Peró los asentamientos no solo son producto de las causas antes mencionadas, también existe el imperativo de lograr un sitio en el cual se pueda vivir, pues el acaparamiento de los terrenos urbanizados y el alto costo de la vivienda en las ciudades genera, además de negocios condenables, el nacimiento de cinturones de miseria en terrenos con un escaso valor por sus precarias condiciones urbanas.

Los casos más conocidos son la ciudad de México y aquellas que tienen un crecimiento vertiginoso, tales como Tijuana, Mexicali, Guadalajara y muchas otras, donde son frecuentes las ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies, las invasiones masivas de grupos de familias que careciendo de solares propios, resultan víctimas de casatenientes y latifundistas ciudadanos, que propician la toma de tierras, hasta por la vía violenta.

Las situaciones antes descritas, explican con claridad las causas por las que más de un millón de familias, enfrentan problemas de irregularidad, en la tenencia de la tierra donde han fincado sus hogares. (20)

Se ha desencadenado un crecimiento natural y social y que a causa de ello ha desarrollado en el elevado crecimiento de la población urbana en México y que se ha debido tanto al elevado nivel de crecimiento natural como a la intensa migración de la población rural hacia las ciudades. Para calcular la magnitud de --

(20) CoReTT informa, Organismo Público Descentralizado, Publicado por el Departamento de Relaciones Públicas y Publicaciones, 1976.

tales fenómenos ha sido necesario acudir, a pesar de las limitaciones, a las estadísticas vitales, pues son la única fuente de información que permite determinar con relativa facilidad, el monto de los dos componentes demográficos en el crecimiento global de la población urbana y de las ciudades del país según distintos tamaños de éstas. Esta información se ha obtenido y analizado sólo para el período de urbanización rápida (1940-1970). En la etapa 1900-1940, y con el fin de dar una idea amplia del crecimiento natural y social de la población, se han hecho estimaciones bajo el supuesto de que el crecimiento total de la población equivale al natural debido al escaso impacto demográfico de la migración extranjera en el total nacional.

En consecuencia, es posible inferir que en el período 1900-1940, en vista de que los incrementos medios anuales de la población urbana superaron sistemáticamente a los de la población total, el crecimiento de la población urbana fué mayor que su crecimiento natural, y por tanto, existió un proceso migratorio rural urbano-continuo, siendo considerable el ocurrido de 1910 a 1930.

En contrapartida, la tasa de migración rural urbana sufrió una baja significativa de 1930 a 1940, y el ritmo de crecimiento de la población urbana disminuyó.

Esto puede atribuirse en parte al efecto de retención que sobre la población rural tuvieron las medidas tomadas durante el régimen Cárdenista relacionadas con el extenso programa de reforma agraria y la mayor repartición de tierras a campesinos, la construcción de las primeras obras de gran irrigación, que incrementaron -

la generación de fuentes de trabajo en determinadas zonas agrícolas del norte del país y mayor apego a la tierra por parte de los campesinos. Asimismo, parte de la migración campesina no se dirigió a las ciudades sino que se desplazó de zonas pobres de agricultura tradicional a otras que estaban experimentando un proceso de mecanización y modernización agrícola en cultivos de exportación, como las del pacífico norte (Sinaloa y Sonora) y norte (Coahuila y Tamaulipas). También hay que consignar la existencia de programas de colonización que tuvieron moderado éxito.

Por otro lado, es probable que la depresión económica mundial haya tenido impacto sobre la generación de empleo en las principales ciudades del país y haya influido negativamente en la inmigración hacia ellas.

La migración a las ciudades registró su mayor ritmo y volumen durante el periodo de urbanización rápida (1940-1970). El desplazamiento neto de población rural a las ciudades de 1940 a 1950 fué de 1.65 Millones de personas. Durante el decenio siguiente fué de 1.76 Millones y de 2.75 de 1960 a 1970.

Ahora bien, ¿Cuál ha sido la contribución relativa de este elevado volumen de migrantes al crecimiento urbano total, ¿Sigue superando el crecimiento migratorio natural como generalmente se cree? Los datos indican que de 1940 a 1950 el incremento de la población urbana se dió en un 58.7 por ciento al crecimiento natural. En el decenio de 1950-1960 se produjo un fenómeno diferente al de 1940-1950: El peso relativo del crecimiento natural de la población urbana excedió al-

de la migración, habiendo contribuido con el 63.9 por ciento del crecimiento total urbano. Este cambio puede atribuirse más bien al aumento considerable en las tasas de crecimiento natural de las ciudades (del 2% anual entre 1940 y 1950 al 3.1% de 1950 a 1960), más que a una disminución de la migración. Más aún, el crecimiento natural de la población migrante ha contribuido significativamente a ello. Por otro lado, el crecimiento urbano por migración en 1950-1960 fué ligeramente superior en números absolutos al del período anterior, pero el crecimiento natural absoluto casi se triplicó.

Este fenómeno se acentuó de 1960 a 1970 pues las tasas de crecimiento natural fueron aún superiores a las ya de por sí elevadas de 1950-1960. El resultado fué espectacular: 5.63 Millones de personas se sumaron a la población urbana por crecimiento natural y 2.75 millones por migración, lo que representa el 67.4 y el 32.6 por ciento, respectivamente, del incremento urbano total.

En consecuencia, México ha experimentado durante los últimos años un crecimiento de la población urbana en el que el determinante principal ha sido el crecimiento natural, tanto de la población nativa como de la migrante. "De mantenerse esta relación entre los componentes demográficos del crecimiento de la población urbana (migración y crecimiento natural). Este seguirá manifestando una tasa relativamente elevada, pues todo indica que la migración a las ciudades aumentará considerablemente de no modificarse las condiciones inadecuadas en el sector rural de México". (21)

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 núcleo urbano central de las numerosas localidades rurales durante su expansión física. Tales como son los casos de Torreón, Orizaba, Puebla, Guadalajara y Monterrey. (22).

Cabe decir que la migración interna es un factor importante en el crecimiento de la población urbana, aunque su contribución al mismo varía notablemente.

En el desarrollo rural con las medidas encaminadas a reducir la tasa de crecimiento urbano o la concentra-

(21) Unikel Luis, El Desarrollo Urbano de México, Editado por el Colegio de México, Segunda Edición, México, D. F., 1973, P. 43.

(22) El Proceso de Regularización en México, Ponencia presentada por el Arq. Luis Unikel S., en la Reunión Nacional de Asentamientos Humanos, México D. F., 1975.

ción de la población en las ciudades principales y dada la elevada proporción de las respuestas enviadas a la 5- Naciones Unidas cuando solicitó opiniones sobre la política de urbanización ponía de relieve la necesidad de - que existiera una gran variedad de programas de desarrollo rural para asegurar que los campesinos no se vieran obligados a abandonar la tierra y para contrarrestar el atractivo de las ciudades, mejores escuelas rurales, - servicios sociales, comodidades y recreación (cine, radio, etc.) mejores medios de distribución y facilidades de crédito; mejores caminos rurales; electrificación, reforma agraria; colonización de zonas escasamente pobladas; almacenamiento de aguas y riego en las regiones que periódicamente se ven despobladas por la sequía; salarios mínimos y legislación protectora del trabajador agrícola; modificación de los programas educativos para elevar el deprimido prestigio de que goza hoy el trabajo agrícola. Por ejemplo, la construcción de - un nuevo camino podrá ayudar al campesino a vender su cosecha con mayor ganancia a la vez que facilitar su traslado a la ciudad. Mediante una mejor educación los campesinos podrán elevar su nivel de vida en el campo. - (23).

Siguen desarrollandose aún áreas de características poblacionales diferenciadas, porque tales áreas también se deben a los movimientos de población dentro de los confines de cada ciudad. El más importante de estos movimientos es el desplazamiento de población a las nuevas áreas residenciales suburbanas, ya sean éstas construidas para que las ocupen propietarios, o bien facilitadas por las administraciones locales bajo la fórmula del alquiler.

(23) M. Hauser Philip, La Urbanización en América Latina, Solar/Hachette, Buenos Aires, PP. 123, 351. ---
1975.

Si la emigración hacia la ciudad se ha producido desde un punto distante, es probable que predomine el elemento varón; si la distancia ha sido corta, es más probable que las mujeres hayan sido atraídas en mayor número.

Los efectos de la inmigración se advierten con mayor claridad allí donde los emigrantes pertenecen a un grupo étnico diferente del de la mayoría de la población de la ciudad. Si los inmigrantes están separados del resto de la población a causa de su raza, su idioma, su religión o sus costumbres, es probable que se agrupan formando núcleos diferenciados, tanto por motivos económicos como por razones sociales. (24)

b.- EN EL DESEMPLEO Y SUB*EMPLOO.

Se habla de empleo cuando se tiene un trabajo fijo que a cambio de su desempeño se obtiene una remuneración salarial también fija, que redirija en beneficio del trabajador que lo desarrolla para satisfacer sus necesidades elementales de alimentación, vestido y casa. Sin embargo por encima de todo existe el sub'empleo que viene siendo un trabajo menor, ya sea que porque no es fijo o bien porque no se obtiene a cambio de éste una remuneración o pago como salario fijo, pues puede ser variable; al sub'empleo pertenecen por lo general todas las personas que han aprendido un oficio y que en base al desempeño que en él se obtenga se define su retribución económica.

(24) Johnson, James H., Geografía Urbana, Oikos-Tau, S. A., Ediciones Barcelona España, PP. 76 y 79. - 1976.

"Los problemas de desempleo y sub'empleo que existen, es de importancia apuratorio, que se manifiestan más agudamente en el campo, lo cual es deplorable porque no hemos sido capaces de generar suficientes empleos y porque en el medio rural existen incontables recursos que son desaprovechados" (25)

F. Alvarez A., en su trabajo sobre los Asentamientos Humanos Irregulares en ejidos y comunidades y su regularización, señala, "que la creciente y real demanda que existe en cualquier localidad para la obtención de una vivienda de bajo costo o para terrenos baratos, esto es lo que determinará la lucha que se ha desencadenado por la tierra urbana. A su vez esta demanda, no cabe dudas decirlo, es producto de un sinnúmero de distintos factores y circunstancias, entre los cuales destacan el crecimiento de la población, que cada vez se ha hecho desmedido, la marcada carencia de empleos, acceso a los mismos y el mercado de suelo". (26)

c. - EN LA CARENCIA DE RECURSOS ECONOMICOS.

La indefinición de la estructura social y económica del campo, también ha sido origen de algunos de los problemas estructurales más graves.

(25) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, 1985-88, Poder Ejecutivo Federal, P. 18.

(26) Alvarez A. F., Los Asentamientos Humanos Irregulares en Ejidos y Comunidades y su Regularización, U.Iberoamericana, 1984, P. 31.

Las comunidades y ejidos tienen en su poder la mayor superficie del país, pero, en cierta medida, está integrada con tierras de baja calidad, de las cuales todavía un número importante presentan irregularidades jurídico-administrativas; su acceso a los insumos y servicios para la producción es insuficiente y, además enfrentan diversos obstáculos que afectan el desarrollo de su organización.

Desde el punto de vista productivo, la indefinición en la tenencia de la tierra ha ocasionado que los ejidos y comunidades operen con baja eficiencia, lo que se traduce en un escaso aprovechamiento de sus recursos, en baja producción y en distorsiones sociales como acaparamiento, rentismo, ausentismo y cacicazgo. (27)

Una de las causas por las cuales el hombre del campo determina en ocasiones hasta con desesperación emigrar a la ciudad en el común de los casos es sin duda la falta de recursos económicos, que trae aparejada la no acumulación de un capital definido, la falta de bienes, como son terrenos para construir su vivienda o terrenos para el cultivo, aprovechables para el desarrollo agropecuario, mismo que reeditaría en el beneficio económico que se busca. Aquel campesino que en su región de origen cuenta con terrenos de agostadero que son aprovechables para la alimentación del ganado, pero que no cuenta con los apoyos económicos suficientes para desarrollar y obtener capital para mejorar sus campos y aumentar su ganadería, cae en la decepción y decide deshacerse de sus tierras para buscar en la --

(27) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, 1985-1988, Poder Ejecutivo Federal, p. 34.

ciudad un empleo, sin darse cuenta que caerá al fracaso rotundo al desprenderse de su único patrimonio y - sin encontrar lo necesario para mantener a su familia y para colmo de males sin una casa donde vivir.

d.- EN LA FALTA O INSUFICIENCIA DE DESARROLLO INDUSTRIAL-
EN SUS REGIONES DE ORIGEN.

En el campo, en las zonas rurales por lo general se - carece de industrias o bien cuando las hay, éstas no bienen funcionando bien, sin que sean un desahogo de trabajo para el campesino.

El crecimiento acelerado de la población campesina, - la incapacidad del sector industrial para absorber - mano de obra rural y las limitaciones que contempla el reparto agrario, han generado un gran número de minifundistas, entre ejidatarios y pequeños propietarios, que tienen que desenvolverse en desventaja dentro de una economía de mercado altamente competitiva. - (28)

Las limitaciones que se presentan en el medio rural - son condicionantes primarias del trabajador en el campo y al mismo tiempo, restringen los satisfactores básicos de los trabajadores urbanos.

Una de las necesidades que debe ser satisfecha prioritariamente, a fin de solucionar la problemática agropecuaria y agroindustrial, es recuperar la capacidad productiva en el campo.

(28) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral. - 1985-1988, Poder Ejecutivo Federal, P. 35.

De los diversos factores que desalientan la producción y descontrolan a los productores en el campo; algunos de ellos son, sin lugar a dudas, la falta de financiamiento, capacitación y asistencia técnica y los que se derivan del abasto y la comercialización de productos básicos y agroindustriales, todos ellos de alguna manera concatenados.

Es bien sabido que los efectos del endeudamiento externo han restringido las posibilidades de inversión y desarrollo en la agricultura y en la agroindustria.

En consecuencia se ha hecho evidente la ausencia de recursos suficientes para atender toda la demanda de créditos de los productores.

El financiamiento institucional que actualmente cubre 10.5 millones de hectáreas, no es suficiente para dar cobertura a los requerimientos del campo.

Cabe insistir que un respaldo profundo a empresas agropecuarias y agroindustriales del sector social, evitaría la concentración y centralización de la producción en tales renglones, que ahora está en manos de grandes empresas capitalistas y transnacionales. Estas ejercen un control oligopólico de los mercados y cancelan todo crecimiento de empresas medianas y pequeñas.

De la misma forma se deben otorgar créditos preferenciales a los campesinos de bajos recursos y a las unidades del sector social.

La utilización de maquinaria, equipo, insumos y tecnología importada ha encarecido el proceso productivo en

el sector rural, particularmente el de las agroindustrias transnacionales.

Las pequeñas industrias, por su parte se han descapitalizado frente a una competencia desleal y se han visto impedidas para desarrollar tecnologías propias.

Otro factor fundamental para el fortalecimiento agropecuario y agroindustrial que México necesita, es lograr una adecuada capacitación campesina. Que facilitaría la organización en todos los órdenes, factor indispensable para elevar los índices de productividad de la tierra, sin que ello represente la necesaria utilización de maquinaria sofisticada, que poco o nada tiene que ver con las características del territorio nacional.

La organización y la capacitación constituyen la clave para que los campesinos generen y retengan un excedente económico y lo canalicen al aumento de su productividad y de la mejoría de sus condiciones de bienestar social. (29)

e.- EN EL DESCONOCIMIENTO DE TECNICAS DE CULTIVO.

El Campesino, la gente del campo que se somete al producto que su trabajo obtiene de la naturaleza, generalmente al aplicar técnicas para el cultivo de sus cosechas, bienen siendo éstas desconocidas o de plano ---

(29) Parra Gaviño Gilberto, Importancia del Sector Social en el Desarrollo Rural, (Reportaje), Periódico El Nacional, 16 de Enero de 1987, Segunda Sección, México, D. F., PP. 1 y 2.

insuficientes, lo que ocasiona que las cosechas sean escasas y reditúen pocos beneficios, trayendo esta situación, que los campesinos busquen una salida del campo hacia la ciudad, a tratar de encontrar mejor forma de subsistencia con la esperanza de un empleo que le reditúe mejor forma de vida, lo que para su desgracia no siempre sucede, sufriendo con ello las consecuencias que ofrece la ciudad como es el consumismo exagerado.

"El Grado de adelanto y desarrollo técnico de la agricultura puede Medirse por su mecanización, por el uso de semillas mejoradas, por el eficaz empleo de fertilizantes, fumigantes, fungicidas y otros elementos que tienden a producir los mayores rendimientos en el cultivo de la tierra, y dan en conjunto la medida de la tecnificación de la agricultura.

El uso de maquinaria agrícola permite mejorar la tierra mediante la nivelación que impide la erosión, permite aumentar los rendimientos por unidad de cultivo y aprovechar íntegramente el agua de riego disponible, disminuye los costos de producción por hectárea y por hombre-trabajo. La maquinización del campo es aconsejable y benéfica, pero debe estar sujeta a normas económicas, no todas las fincas pueden emplear maquinaria agrícola porque su costo es elevado y puede provocarse la sobrecapitalización de la finca haciéndola incosteable en el cultivo, lo que necesariamente causará fracaso económico. Cuando las superficies de explotación son pequeñas es necesario organizar en grupos a los propietarios o usuarios para que en conjunto puedan recibir el beneficio de la mecanización a bajos precios-

y en condiciones que redunde en su personal provecho económico. Así como el uso de equipos mecánicos no puede ser arbitrario, tampoco puede quedar al azar el empleo de fertilizantes e insecticidas, porque su aplicación inadecuada a más de gravar el costo de los cultivos, puede resultar perjudicial." (30)

"En diversas regiones del país y en fechas diferentes, se han perdido cosechas en grandes superficies por el empleo indebido de malos fertilizantes o el inadecuado uso de insecticidas, regiones que sin duda no pudieron ser oportunamente atendidas por los servicios de extensión agrícola o que pudieron ser intencionalmente descuidadas; un registro estadístico sobre el particular nos haría revelaciones insospechadas. En muchas ocasiones estos graves daños no se han debido a descuido o pereza de los campesinos o ejidatarios, sino a la voracidad y mala fe de los agentes compradores y a la falta de escrúpulos de las casas comerciales que los venden que no entregan las calidades requeridas y proporcionan talcos o inertes en lugar de los productos químicos requeridos. En estos casos la responsabilidad de los funcionarios encargados de hacer las compras a nombre de los ejidatarios, así como la de los comerciantes que venden los productos es evidente, pero por desgracia el resultado final es el mismo: Enriquecimiento ilícito de un sector inmoral, frente a la miseria del campesino que carga con todos estos males; Derivandose pobreza contra desarrollo económico,-

(30) Albarnoz Alvaro De, Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México, 1966, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, PP. 45, 46 y 48.

pues la raquítica economía del campesino es una barrera para el desenvolvimiento económico del país y un freno para la industrialización, lo que obliga a revisar las tesis seguidas hasta ahora en materia agraria, para destruir los escollos que son también obstáculos para el logro total de los principios revolucionarios; social y políticamente estamos en tiempo para impedir que se forme nuevamente el dique que en 1910, se rompió estruendosamente reclamando justicia social y bienestar para las masas empobrecidas.

Las soluciones al problema actual del campo mexicano - deben ser de tipo económico, porque de este orden son sus necesidades; las medidas policíacas no tienen cabida dentro de este marco, porque no resuelven y si agudizan más los problemas, la solución inmediata es: -- Cambiar la estructura institucional que atiende los problemas del campo, para que los principios de la reforma agraria tengan plena vigencia y desaparezca la corrupción oficial". (31)

f.- EN LOS CREDITOS DE TECNICAS DE CULTIVO.

Cuando el hombre de las zonas rurales a pesar de contar con terrenos, que puede hacer de ellos áreas cultivables, ya bien para pastura de ganado o de siembra de semillas que otorguen una cosecha, no siempre obtiene cuando lo solicita a las instituciones idóneas créditos para incrementar y mejorar las técnicas de cultivo que lleva en el desarrollo de sus actividades agrícolas; estos créditos no son otorgados, ya bien porque para las instituciones requeridas no ofrece la cosecha

(31) Romero Espinosa E: La Reforma Agraria en México a Medio Siglo de iniciada, Cuadernos Americanos, - 1963, PP. 137-139.

de un año una suficiente garantía para el otorgamiento de tales créditos; esta situación ocasiona que el campesino carezca de ese apoyo por parte de las dependencias creadas para estos fines, y bajo su propio riesgo busque resolver su problema vendiendo sus tierras y se vaya a la ciudad a buscar mejores perspectivas de vida para su familia.

La irregularidad en la tenencia de la tierra, que consiste en la falta de los documentos probatorios del derecho a su propiedad, posesión o usufructo, frena la inversión en el campo, dificulta la canalización de créditos y otros insumos y servicios y crea desconfianzas que retrasan la integración de los campesinos a las tareas productivas y a la vida social y política de la nación.

La desorganización de los productores rurales es un obstáculo para la cooperación que permitiría superar los problemas del minifundio; hace presa a los campesinos de la intermediación y la usura y niega el acierto inicial de reforma agraria de dotar a los campesinos con una forma de propiedad social, a la que corresponde una administración también social. (32)

(32) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, -- 1985-1988, Poder Ejecutivo Federal, P. 18.

g.- EN EL ACRECENTAMIENTO DE ESPECTATIVAS PARA EMIGRAR A ZONAS URBANAS.

Ante las perspectivas que día a día ofrecen las ciudades y la importancia que tiene la estructura agraria en el crecimiento urbano, una de las características de los cambios sociales en el campo es por supuesto, la naturaleza de los movimientos de emigración hacia las ciudades. Aún cuando se ha exagerado mucho la forma en que estos movimientos han contribuido a las tasas actuales de crecimiento urbano, los inmigrantes y los hijos que éstos tienen en la ciudad constituyen un elemento importante en el cambio cultural, político y económico. El puro volumen de estos movimientos hace de la inmigración urbana uno de los problemas más evidentes de los países subdesarrollados; se ha estimado, por ejemplo, que todos los años hay más de 600,000 personas que desde las ciudades, pueblos y villorios de todo el Brasil, se dirigen a Sao Paulo (Wilhelm, -- 1977). La influencia que ejercen estos movimientos migratorios en el desarrollo urbano dependen en parte a las características de las áreas provinciales de las que la ciudad obtiene su población. Por ejemplo la forma en que los inmigrantes lidian con la vida urbana se vé afectada por los recursos que puedan llevar a la ciudad: Las habilidades adquiridas mediante la educación el capital financiero y material o el acceso a una red de amigos y parientes que les proporcionen alojamiento e información en cuanto a trabajo. Estos recursos, a su vez varían de un área a otra, según el nivel de su desarrollo económico y la estructura social y cultural que exista en tales áreas. Así, la naturaleza de la región en la que la ciudad ejerce influencia, y de la cual extrae su población, es una de--

las fuentes de variación en cuanto a las estructuras sociales que se hallan en las ciudades de los países sub'desarrollados.

La industrialización entraña una cierta convergencia en los patrones migratorios de todo el mundo sub'desarrollado; por ejemplo, tales desplazamientos se convierten en un movimiento del campo a las urbes, de tipo relativamente permanente (Balám, 1973). Esta pauta migratoria contrasta con la migración de un área rural a otra y migración hacia la ciudad. Aun cuando estos otros patrones de migración están presentes en el periodo contemporáneo, como en el caso de la colonización de la frontera agrícola del Brasil, cuantitativamente son menos importantes que las migraciones hacia las ciudades. Una de las razones principales de la preponderancia de la inmigración urbana es que la industrialización comienza a unificar el mercado interno en los países sub'desarrollados, haciendo que hasta las regiones más remotas y menos desarrolladas queden en dependencia económica directa con respecto a los centros urbanos de mayor importancia. La mejora de las comunicaciones internas es parte de este proceso, de tal manera que las identidades regionales y los compromisos económicos cada vez se ven más erosionados por estas fuerzas centralizadoras.

Así, la inmigración procedente de las áreas rurales es el factor principal que interviene en la creciente urbanización de las áreas sub'desarrolladas.

Lo que resulta significativo acerca de los datos que hay sobre América Latina es que en muchos países la --

urbanización rápida va acompañada de la creciente presión que ejerce la población respecto de una estructura rural en la que la tierra está dividida de manera desigual y que, para la mayoría de los pobladores, resulta insuficiente para satisfacer aún las necesidades de subsistencia.

En México, el número absoluto de emigrantes rurales es actualmente mayor que en décadas anteriores, en que la inmigración era el factor predominante en el crecimiento urbano; puesto que hoy en día la población urbana de México es mayor que su población rural, aun la aportación de un porcentaje relativamente pequeño por parte de la inmigración al crecimiento urbano, significa que, existe una gran emigración de las áreas rurales. A medida que un país se urbaniza el aumento natural dentro de la ciudad pasa a ser un factor cada vez más dominante en el crecimiento urbano, simplemente a causa de la enorme magnitud de la población urbana con respecto a la rural (Davis, 1972, 310).

En general sin embargo, son pocos los países subdesarrollados en los que en la actualidad haya un crecimiento urbano equilibrado que se base en una red próspera de centros regionales de pequeño y mediano tamaño dedicados al comercio, la industria y los servicios urbanos. Esta concentración de población no es simplemente consecuencia de una pobreza rural desesperada sino que en parte parece estar basada en el atractivo que ofrece la ciudad y en sus oportunidades económicas para los miembros más desahogados de la sociedad rural. El hecho de que tales personas se desplacen a las grandes ciudades y, en general, permanezcan en ellas, ---

sugiere que la economía de la ciudad tiene cierta capacidad para absorber el número creciente de población económicamente activa. (33)

h.- RESPECTO DE CORRUPCIÓN DE AUTORIDADES POR DEFICIENCIAS-
DE LA LEY.

Esta Burocracia estatal, enfrentada a tareas que sobrepasan frecuentemente sus fuerzas y cuyas metas están demasiado alejadas, oscila entre sentimientos de inferioridad y la necesidad de hacer valer. La corrupción suele parecer justificada subjetivamente, ya que ella premia los esfuerzos especiales, pero choca con las metas fijadas por las virtudes necesarias de la acumulación primitiva. (34)

Dentro de todo un grupo de condiciones estructurales, debe considerarse el que aún existe una abundante legislación en materia agraria. Lo que complica aún más los problemas del reparto, la regularización de la tenencia de la tierra y la organización campesina.

A la fecha están vigentes seis leyes específicas, el Código Civil y trece reglamentos que regulan la Constitución, conocimiento y funcionamiento de las diversas formas de propiedad agraria; respecto de la organización de los productores, existen trece leyes, un código y ocho reglamentos.

- (33) Bryan Roberts, Ciudades de Campesinos, La Economía Política de la Urbanización en el Tercer Mundo, Siglo Veintiuno Editores, México, España, Argentina, Colombia, PP. 136,137,140,141,160,163., 1978.
- (34) Jacoby Henry, La Burocratización del Mundo, Siglo Veintiuno Editores, S. A., México, 1972, PP. 245 y 289.

La organización campesina, que pudiera ser el elemento estratégico para la solución al problema del campo, enfrenta también graves problemas. Innumerables instituciones se dedican a esta actividad, auspiciadas por la legislación vigente. Cada una de ellas, al actuar en forma aislada, ha permitido el desarrollo de una amplia gama de figuras asociativas que acentúan los problemas del campo, en lugar de coadyuvar a su solución.

Las interferencias y duplicaciones institucionales, nocivas para el campesino, propician el descrédito de las instituciones y obstaculizan los programas de organización que buscan fomentar.

La irregularidad en la tenencia de la tierra, los diversos e innecesarios trámites burocráticos y la lentitud de las instancias normativas correspondientes, han constituido obstáculos adicionales para la promoción de la organización campesina. A lo anterior se aunan las dificultades conceptuales y operativas del trabajo institucional de apoyo a la organización.(35)

F. Alvarez menciona en el desarrollo de su exposición sobre el impacto en los procesos del desarrollo de los asentamientos humanos, "que en algunos casos estos procesos pueden llegar a la creación (dando una falsa imagen a un organismo y sus simpatizantes) de un asentamiento irregular para fines corruptos o para resolver el problema después, ganando así respeto e influencia. Cuando surge la intervención de varios organismos en un área existente, se vuelve mucho más compleja y --

(35) Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, 1985-1988, Poder Ejecutivo Federal, P. 36.

conflictiva la regularización del asentamiento y el su ministro de servicios. Esto se debe a que el proceso-administrativo es más tardado y a que promueve el frac-cionalismo entre los colonos. No se puede explicar la no regularización de colonias en el área metropolitana por criterios técnicos. Estas colonias, dados sus an-tecedentes, han sido el enfoque de interés de muchos -estudios y muchos trabajos, pero igualmente de muchos-intereses, tanto político como económico. Cuando una-colonia está sujeta a la intervención de un solo orga-nismo, entonces los logros de la colonia dependerán -primordialmente de la priorización que le da a ella el organismo, el peso político del último en la instancia en que interviene y el grado de organización y coopera-ción que existe dentro de la colonia". (36)

(36) Alvarez F., Los Asentamientos Humanos Irregulares en Ejidos y Comunidades y su Regularización, U. -Iberoamericana, 1984, P. 31.

B. C A R A C T E R I S T I C A S :

a) RESPECTO DE BAJOS NIVELES DE ESCOLARIDAD.

Después de la segunda guerra mundial, en México se intenta una política de industrialización basada en la apertura del capital extranjero, que trajo como consecuencia la generación de fuentes de trabajo en las actividades que se establecieron en las ciudades más importantes del país.

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 al esparcimiento.

Para Nels Anderson, cuando se refiere a la sociología de la comunidad urbana dice, "que en su forma de uso más frecuente, la urbanización se relaciona con la migración, por lo general, de lugares menos urbanos a otros más urbanos y de lugares pequeños a otros mayores, o de un lugar muy urbano a otro. Las ciudades siempre han recibido inmigrantes. Las personas que emigran del campo a la ciudad tienen un nivel educativo más alto, por lo común, que los agricultores que no emigran.

Hemos de reconocer que los tipos de emigrantes que van a una u otra ciudad dependerán del carácter del mercado de trabajo de cada lugar."

"Una Comunidad en la que hay poco o ningún desarrollo industrial ofrecerá pocas oportunidades de avance profesional y social. No obstante, la comunidad puede ser próspera. Sólo que el cambio social y económico tiene lugar con lentitud". (37)

b) SOBRE RELEVANTE PROGRESION DE ASPIRACIONES.

"Generada la migración del campesinado a las grandes ciudades, 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". (38)

Situación que trafa aparejada la idea de toda esa gente de progresar, si no a nivel cultural, en el económico, buscando una retribución de un dinero a cambio de la prestación de servicios, ya bien como obreros o empleados, o bien con la intención de esa gente joven de realizar estudios ya fuera a nivel técnico o profesional, alternando con su trabajo, para a la postre buscar un mejor desarrollo y bienestar social para su familia.

"El desplazamiento hacia los centros económicos está formado principalmente por las clases carentes de ---

(37) Anderson Nels, Sociología de la Comunidad Urbana, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, PP. 178, 216 y 224.

(38) Ponencia Presentada en el Primer Seminario para el estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organizado por el IEPES, 12 Febrero, 1975, México, D. F.

capacitación técnica. Los grupos urbanos que sí han -
tenido oportunidad de capacitarse siguen patrones cen-
trífugos de poblamiento, buscan reubicarse en las zonas
suburbanas, avanzando hacia las masas de provincianos -
con muy poca o ninguna instrucción técnica, quienes pre-
sionan en un sentido centrípeto sobre el núcleo citadi-
no; formando así ese rostro dual del desarrollo."

"Al llegar, el inmigrante está seguro de que va a encon-
trar ese empleo que la ciudad de recursos incalculables
le tendrá listo a la medida de su nivel de trabajador -
de - lo - que - sea; cuando se encuentra con que no es
así, sufre una honda frustración en su esperanza por -
alcanzar una rápida mejoría económica."

"Además la ciudad le muestra sus tesoros y le obliga a
convivir con quienes pueden adquirir esos bienes y ma-
ravillas, aunque a él, quizá por largos años, lo relega-
rá a las zonas marginales, al tugurio, a la contamina-
ción, a la carencia de bienes y servicios, sin contar -
con poder adquisitivo frente al bombardeo de incitacio-
nes al consumo y con tremendas necesidades reales".

"Al paso del tiempo, este futuro urbanita obtiene algu-
nos logros, que de alguna manera le permiten aumentar -
su escolaridad y tal vez hasta su capacidad tecnológica.
Posteriormente, adquiere una vivienda menos infrahumana,
y quizá hasta llegue a ser dueño de una verdadera casí-
ta en una colonia proletaria donde cuente con los servi-
cios indispensables. Sus hijos disfrutarán de alimento,
atención médica y escuela infinitamente mejores de lo -
que pudieron tener en el campo. Pero también este futu-
ro urbanita puede quedar atrapado por el tugurio social,
sin estructura de ninguna especie, ni líderes, ni ---

caciques, ni interés por mejorar en su persona o comunitariamente."

"Este fenómeno nos obligaría a sentir que las sociedades tecnológicas de consumo, tienen un rostro de dos - facetas; una, que presenta progreso y bienestar social y otra que nos muestra exactamente lo opuesto. La cámara sonríe para aquellos que tienen alguna instrucción, o por lo menos alguna preparación técnica, y es sombría para los que, privados de estas posibilidades, se quedan al margen del progreso." (39)

(39) Lecturas Universitarias, La Tenencia de la Tierra, -
(Ensayos), Serie Publicaciones del Gobierno del --
Estado de México, Desarrollo Urbano, Toluca 1975, --
PP. 33 y 34.

c.- EN LA AUSENCIA DE ALTO GRADO DE SOLIDARIDAD SOCIAL.

Considerando el concepto expresado por Azuara Pérez, - respecto de la solidaridad social, este autor menciona que, "ésta se debe entender como la cohesión que presenta un grupo social en relación con los elementos - que lo integran."

"En un grupo social se da la solidaridad cuando sus integrantes se encuentran unidos, en virtud de que comparten en primer término:

Los mismos patrones culturales. Y en segundo: Cuando sus conductas están acordes, esto es, si se encuentran en armonía con dichos patrones de cultura". (40)

El factor de la solidaridad social no se da en el campo por motivos económicos; la falta de elementos económicos mantienen al campesino aislado y sometido a reducidas y difíciles situaciones dentro de sus labores; - sin tener poder económico que lo haga aprovechar la mano de obra y la capacidad del desarrollo en el trabajo desempeñado.

Al tratar sobre, las principales consecuencias de los asentamientos humanos irregulares, F. Alvarez, argumenta, que, "aunque si bien es cierto que los asentamientos humanos irregulares pueden actuar como refuerzos socioeconómicos, también es el que minan la autoridad, hacen que el planteamiento urbano carezca de sentido y

(40) Azuara Pérez Leandro, Sociología, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980, pp. 52 y - 53.

generan inestabilidad social, económica y política. No obstante lo anterior, tienen su aspecto positivo, ya que pueden actuar como "tablas de salvación" para familias con ingresos bajos e inseguros. Como Nehru lo afirmó alguna vez, "la construcción de hogares autónomos construye también familias", sin embargo, desde el punto de vista gubernamental, los asentamientos humanos irregulares constituyen un problema muy grave aún cuando aparentemente no presenten dificultades agudas o inmediatas para sus habitantes."

"Una característica especial, por sus consecuencias, de los asentamientos humanos irregulares, es el que indirectamente lesiona a la comunidad o a la ciudad en donde se generan, pues para satisfacer algunas de sus necesidades se tiene que echar mano de la infraestructura urbana prevista para ese centro de población y por tanto menor en cuanto al número de beneficiarios, causando las consecuentes deficiencias en los suministros, como sucede con las instalaciones hidráulicas, eléctricas, escolares, de salubridad, de abastos y en las demás, incluyendo las vialidades". (41)

(41) Alvarez F., Los Asentamientos Humanos Irregulares en Ejidos y Comunidades y su Regularización, 1984, U. Iberoamericana, PP. 3 y 4.

d.- EN LA DESVIACION SOCIAL (ALCOHOLISMO Y DELINCUENCIA).

La falta de servicios como las vialidades y el alumbrado público permiten a los malechores, comunmente habitantes de esas zonas faltas de educación, hacer presa de sus delitos a los vecinos.

Se presenta la intranquilidad social y resulta lógico que en los asentamientos irregulares se den las condiciones propicias para la reunión y actuación de grupos de delincuentes y malvivientes que mantienen amenazados a sus moradores con el consiguiente mal ejemplo para la juventud del lugar.

Como lo reafirma F. Alvarez, al tocar estos temas, "de donde derivan también problemas por límites, pues la misma constitución anárquica de los asentamientos irregulares genera la indefinición e imprecisión de los límites de lotes que lo constituyen, lo que se traduce en constantes fricciones y enfrentamientos entre los propios vecinos, que se sienten recíprocamente despojados".

"Suelen resultar además los problemas de invaciones y sub-divisiones; ante la falta de título de propiedad y de control administrativo se llevan a cabo impune e indiscriminadamente este tipo de acciones, que originan intranquilidad en los moradores y agravan el denominado caos urbano".

"La insalubridad es también una característica de los asentamientos irregulares por la falta, sobre todo, de los drenajes e instalaciones sanitarias. Con esta --

complicación legal, física y humana los asentamientos-
humanos irregulares se han convertido en zonas de mar-
ginación y muchas veces de degradación Moral". (34)

(34) Alvarez F., opus., Cit., PP. 25 y 26.

III.- CAUSAS JURIDICAS Y SOCIALES QUE ORIGINAN LA EXPROPIACION DE ZONAS URBANAS EJIDALES A FAVOR DE CORETT.

Los asentamientos humanos irregulares en México se presentan en diversos tipos de propiedad, ya sea en terrenos particulares, federales, estatales, municipales, ejidales o comunales; factor que resulta importante puesto que el tipo de propiedad de que se trate en mucho depende el tratamiento y solución aplicable, ya que están sujetos a diversos ordenamientos, modalidades y limitaciones.

Dentro del complejo campo de los asentamientos humanos irregulares en México revisten especial importancia los que se presentan en terrenos de origen ejidal y comunal, independientemente de la magnitud que actualmente presentan y que alcanza la cifra de 15 millones de mexicanos asentados irregularmente, por el hecho de que la mayoría de las superficies ocupadas con tal carácter deben destinarse a la satisfacción de necesidades agropecuarias y forestales tanto del propio núcleo de población como del país, asimismo, porque se generan enfrentamientos entre ejidatarios y comuneros con los aledaños, mismos que se complican por la intervención de sus respectivas centrales campesinas y de partidos políticos y porque debido al carácter inalienable, inembargable, imprescriptible e intrasmisible al que están sujetos los terrenos ejidales y comunales, por lo que para resolver el problema se acude al procedimiento paralogar la regularización de los asentamientos humanos que se presentan, que es la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, lo que hace que su solución sea más tardada y complicada.

Legalmente la única vía de intervención en ejidos y comunidades con fines de regularización de asentamientos humanos es la expropiación en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, procedimiento que es sumamente largo por lo que el problema se puede agravar durante la tramitación de la expropiación, fundamentalmente porque el núcleo ejidal trata de promover la llegada de más gente, a sabiendas que la autoridad no les sancionará y que así tendrán la oportunidad de recibir el beneficio de dos pagos: El primero del posesionario y el segundo por concepto de indemnización, en virtud de la expropiación. Es por esto que resulta indispensable que en asentamientos humanos en ejidos y comunidades sujetos a regularización vía expropiación a favor de la CoReTT se incluya una reserva colindante que sea suficiente para absorber el crecimiento del asentamiento, tanto natural como inducido, durante el tiempo del proceso de expropiación. Es claro que una de las razones fundamentales de la existencia de la gran cantidad de asentamientos humanos irregulares en los ejidos y comunidades, es el hecho de que el propio estado no toma medidas fuertes y oportunas en contra de los agentes promotores.

"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 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 siendo, se fue solidario con familias de precaria situación económica; el ejido primero va albergando a vecindados 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." (42)

(42) Ponencia presentada en el 1er. Seminario para el estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organizado por el Instituto de Estudios Políticos, económicos y sociales, 12 Feb. 1975, México, D. F.

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

"El Crecimiento urbano y el desarrollo industrial del -
país, han impactado en forma importante las áreas agrí-
colas y ganaderas del sector social. Independientemen-
te de los efectos económicos del desplazamiento de es-
tos recursos productivos y la problemática social gene-
rada en la población por el fenómeno de la urbanización
ha surgido un problema de gran magnitud expresado por -
los asentamientos humanos irregulares. Esta condición-
social, prácticamente imposible de frenar, obliga al -
aparato administrativo a realizar acciones agrarias -
en dos diferentes fases: La Expropiación de los terre-
nos ilegalmente ocupados y su regularización para fines
de interés social, entre los que están la ordenación -
del crecimiento urbano y la creación de reservas terri-
toriales." (43)

"El crecimiento demográfico en las grandes ciudades -
del país en el lapso de treinta años, provocó asenta-
mientos 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 ju-
rídica."

(43) Programa Nal. de Reforma Agraria Integral, 1985 --
1988, Poder Ejecutivo Federal, P. 36.

"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 asentamientos 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 asentamientos 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 anár-

quico de las ciudades",

"Las familias que viven en esos terrenos, mantienen -- una posesión precaria de la tierra que les genera intranquilidad". (44)

a.- CONCEPTO DE EXPROPIACION Y ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN.

Habré de tomar la definición de Mendieta y Núñez, para abordar este estudio, quien señala que: "La expropiación es un acto de la administración pública derivado de una Ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social". (45)

En el párrafo segundo del Artículo 27 Constitucional se dispone que "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización", y en su párrafo quince, que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente".

(44) 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, 12 Feb., 1975, México, D.F.

(45) Mendieta y Núñez Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, 5a. Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1980, P. 46.

Fué el Presidente Lázaro Cárdenas, quien promulgó el 23 de noviembre de 1936 el decreto del Congreso de la Unión que contiene la Ley de Expropiación. Y siendo publicado dicho ordenamiento en el Diario Oficial de la Federación el 25 de ese mismo mes y año, estando aún vigente esta Ley para la Federación y el Distrito Federal.

Cabe señalar, que tratándose de bienes sujetos al régimen de propiedad ejidal y comunal, la expropiación está regulada por la Ley Federal de Reforma Agraria y anteriormente en su antecedente el Código Agrario.

La expropiación es un acto de imperium del Estado, por el que en forma unilateral puede decidir la adquisición a su favor de bienes que están sujetos al régimen de propiedad particular, para satisfacer una necesidad colectiva, debiendo cubrir a los titulares el valor de ellos.

Por las características constitucionales de la propiedad ejidal o comunal, principalmente el hecho de que su regulación es materia privativa de las Leyes de la Federación que establecen, además, como competencia exclusiva del titular del ejecutivo Federal, la aplicación de las mismas, las expropiaciones al efecto deben ser dictadas por el propio Presidente de la República.

Para el Dr. Andrés Serra Rojas la expropiación, "es un procedimiento administrativo en virtud del cual se procede en contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien mediante indemnización y por causa de utilidad pública". (46)

En tanto que para el Maestro Gabino Fraga, "es un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe una utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad". (47)

En cuanto a los elementos que integran la Expropiación haré referencia a las autoridades competentes. Según el párrafo quince del Artículo 27 Constitucional transcrita con anterioridad, compete al Poder Legislativo establecer las causas de utilidad pública para decretar la expropiación de bienes sujetos a propiedad privada, incluyendo bienes ejidales y comunales, y al Ejecutivo declarar la existencia de esas causas de utilidad pública previstas por la Ley, dictar los decretos expropiatorios respectivos y desde luego, pagar la indemnización.

Como otro de los elementos que integran a la expropiación, mencionaré, las causas de utilidad pública. Siendo el mismo precepto Constitucional el que faculta a las legislaturas Federal y Estatales en el ámbito de sus respectivas competencias para establecer los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de bienes.

(46) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, p.994, Méx., 1968.--

(47) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Editorial - Porrúa 13a. Edición, p . 391., Méx., 1968.-----

La Ley Federal de Expropiación en el Artículo 10. establece en sus doce fracciones las causas de utilidad pública.

Sucede que en el caso de propiedades ejidales y comunales, la Ley Federal de Reforma Agraria, lo prevé en nueve Fracciones de su Artículo 112, estableciendo que los bienes ejidales y los comunales solo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará perfectamente en bienes de propiedad particular.

Se debe considerar como otro de los elementos de la expropiación, a los bienes que son susceptibles para que ésta se lleve a cabo; pues para satisfacer las necesidades de la colectividad, no solo todos los bienes inmuebles son susceptibles de expropiación, sino que además los bienes muebles e inclusive las empresas mercantiles y negociaciones industriales.

Y por último se considera a la indemnización como uno de los elementos que integran la expropiación, al referirse a ella, es pertinente mencionar, que la Constitución General de la República previene que la expropiación solo se hará mediante indemnización y únicamente para el caso de las dotaciones o restituciones de tierras y el fraccionamiento de las propiedades afectables para decretarse pagando posteriormente el valor de los bienes.

La Constitución de 1857 establecía que la indemniza---

ción debería ser cubierta previamente a la expropiación,

En cuanto al monto de la indemnización se fijará de acuerdo con las reglas que contiene la Fracción VI, párrafo 2 del Artículo 27 Constitucional, transcrito en líneas posteriores.

Generalmente el valor de la cosa expropiada debe cubrirse con dinero, pero en el caso de la materia agraria, es decir, en las expropiaciones para dotar o restituir tierras a los núcleos campesinos, podrá hacerse con bonos de la deuda agraria, esto se debe a que el Legislador consideró que no es suficiente que el Gobierno de la República no cuente de momento con fondos para pagar a los afectados el valor de sus bienes, para que no se ponga en práctica la reforma agraria, sobre todo si se está consciente que el pago de ninguna manera se elude, sino que simplemente se aplaza, por ser éste problema de carácter primordial.

b.- FUNDAMENTACION JURIDICA.

El marco legal que sirve de fundamento a la regularización de la tenencia de la tierra se encuentra disperso en diferentes ordenamientos y disposiciones relacionadas con la materia, situación que ha propiciado confusiones y problemas conexos en la aplicación práctica de las soluciones, amén de que en otros aspectos del problema no se tiene la base legal para actuar ya que no se contemplan.

Es importante recalcar que para dejar firmes los fun--

damentos legales de la regularización, como función de la CoReTT, habría que recordar su creación y bajo qué protección jurídica nació.

"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."

"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 facilitarles la construcción o remodelación de sus viviendas."

"Resuelto el problema de personalidad jurídica de CoReTT solo faltaba resolver el aspecto económico del pago de indemnizaciones, que se estimó ascendía, según dato estadístico de 1977, a 9 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 avocindados".

"Fue así como por mandato del Ejecutivo Federal se envió la iniciativa de Ley correspondiente, al H. Congreso de la Unión, aprobándose las reformas propuestas, 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 ese mismo año". (48)

(48) Ponencia presentada en el Primer Seminario para el estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, México -- 1977.

Brevemente debo hacer mención a los instrumentos mediante los cuales se creó a la CoReTT, Institución encargada de la Regularización de la Tenencia de la Tierra en ejidos y comunidades, mismos que contienen sus objetivos, atribuciones y organización.

Como ya quedó señalado en el Capítulo Primero de este trabajo, CoReTT nació como Comité mediante Acuerdo Presidencial de fecha 7 de agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.

El 8 de noviembre de 1974 es publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reestructura el antiguo Comité como Organismo Público Descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios ampliando sus atribuciones y redefiniendo los objetivos y atribuciones de la CoReTT.

Creo que es importante hacer nuevamente mención al fundamento Constitucional de la CoReTT, siendo el Artículo 27 Constitucional el precepto rector de esta actividad, porque establece los principios sobre la propiedad de los bienes que constituyen el territorio nacional y la propiedad originaria que corresponde a la Nación, contiene disposiciones sobre la ordenación de asentamientos humanos y más adelante el mismo artículo establece principios sobre el fraccionamiento de latifundios, desarrollo y protección de la pequeña propiedad en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola, para el fomento de la agricultura, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los --

daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad y para dotar de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente. Además, dicta las normas relativas a las aguas, minas, petróleo, energía nuclear y recientemente con la adición de las fracciones XIX Y XX, también regula el aspecto relativo a justicia agraria y desarrollo rural integral.

- CAUSAS DE UTILIDAD PUBLICA.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su Artículo 112 - en 9 fracciones, establece que para el caso de propiedades ejidales y comunales, las que solo podrán ser expropiadas por causa de utilidad pública que con toda - evidencia sea superior a la utilidad social del ejido - o de las comunidades.

De las causas de utilidad pública que enumera el Artículo 112 de la Ley Agraria citada, están las que pueden - ser invocadas para solicitar la expropiación de bienes ejidales y comunales; para efecto de la materia de nuestro estudio concretamente resulta indispensable que -- nos centremos en la causa contenida en la fracción VI - de referido ordenamiento, que es en el que se basan las solicitudes de expropiación promovidas por la CoReTT - y precisamente fue objeto de adición.

La estructura de la citada Fracción estaba de la si--- siguiente forma:

Son causas de utilidad pública:

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

Actualmente quedó de la forma siguiente:

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

Veo que la redacción vigente es clara y amplia en cuanto a los puntos que define y a su vez penetra la acción de la expropiación de bienes ejidales y comunales para intereses urbanos apegandose a las políticas que para la materia se han establecido.

El Artículo 117 de la referida Ley Agraria, expone que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales cuyo objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares se harán en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y que el Decreto respectivo facultará para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes regularizados, estable además que hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del Artículo 118, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados el 20% de las utilidades como lo establece el Artículo 122 de la Ley que nos ocupa.

Para concluir sobre este punto relativo a las causas--

de utilidad pública, me refiero al concepto que maneja el Dr. Andrés Serra Rojas de la utilidad pública, que consiste "en el derecho que tiene el Estado para satisfacer una necesidad colectiva". (49)

d.- CAUSAS DE UTILIDAD SOCIAL.

Importa para mi particular punto de vista mencionar el criterio del distinguido Sociólogo Leandro Azuara -- Pérez, sobre la naturaleza de la organización social, en el sentido de que, "el hombre se encuentra constreñido a vivir dentro de una vida social organizada en virtud de que su existencia como individuo aislado -- hace que carezca de la ayuda de sus semejantes, y además, por un gran número de recompensas y satisfacciones que trae como consecuencia la cooperación, la cual -- sólo se da dentro de la organización social. El vive en una sociedad en la cual se presentan diversos grados de tamaño y de complejidad".

Continua agregando este autor que, "podemos considerar la organización social como un sistema de relaciones -- sociales estables de carácter recíproco, como un conjunto de interacciones entre personas o entre grupos -- en la cual surge una manifiesta unidad y aparecen algunos resultados o productos que son consecuencia de la actividad común que realizan los individuos. La -- organización social puede presentar la tendencia a --

(49) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Octava Edición, Segundo Tomo, Editorial Porrúa, S. A. 1977, P. 273.

crecer tanto desde el punto de vista de su estructura como desde el de sus funciones." (50)

El Artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, dice que "los bienes ejidales y los comunales solo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular."

Cuando se dice que estos bienes (los ejidales y comunales) solo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades; debe entenderse como que la expropiación en estas zonas va muy por encima de los intereses sociales pertenecientes a los núcleos ejidales o comunales, pretendiéndose si no sacrificar sus intereses, ir más allá de ellos; Pero sin embargo las consecuencias que les acarrearán la expropiación, son de progreso, de avance técnico, puesto que existen causas de utilidad social que traen beneficio para la población encuadrada dentro del área expropiada, como son la incorporación que de la zona se hará a la Urbanización, obteniéndose todos los servicios, que sin duda alguna son de utilidad social, como electrificación, agua potable, alcantarillado, drenaje, pavimentación, mercados, escuelas, parques, además de que el ciudadano se incorpora a los servicios sociales con que cuenta una ciudad y con mayor

(50) Azuara Pérez Leandro, Socióloga, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980, P. 189.

razón y derecho si se es trabajador de una empresa o de la Administración Pública Federal, pues tendrá a su alcance todas las prestaciones sociales que la Ley le otorga, como seguridad social, sindicato y otras.

e. - ZONAS URBANAS EJIDALES Y COMUNALES EXPROPIADAS A FAVOR DE CORETT.

Los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades, han sido considerados como un fenómeno que se encuentra generalizado a nivel mundial, ya que la evolución socioeconómica del mundo ha traído, entre otras consecuencias, el crecimiento de las zonas urbanas, resultando uno de los problemas sociales de mayor gravedad y complejidad: el del crecimiento urbano desordenado y aglomeramiento incontrolado de las ciudades y el del cambio y tránsito de la vida rural a la urbana con todas sus consecuencias, aunque si bien es cierto que el mismo se presenta de manera más crítica en los países denominados subdesarrollados o en vías de desarrollo, dentro de los cuales se cuenta a México.

"Por lo que se refiere a los asentamientos irregulares en nuestro país existen diversas facetas o tipos en que se pueden presentar dependiendo del régimen de propiedad a que esten sujetos, es decir, si son terrenos propiedad federal, estatal, municipal, particular o bien ejidal o comunal, dicha situación es determinante para definir la solución y procedimiento idóneo para lograrlo. Los terrenos de origen ejidal y comunal no son los únicos que se presentan pero si los más importantes tanto por su magnitud como por las peculiaridades y limitaciones de las tierras sujetas al régimen-

ejidal y comunal que se traducen en una mayor complejidad en el procedimiento tendiente a su regularización. Baste para apoyar la afirmación anterior el hecho de que en la actualidad y partiendo de cifras conservadoras, 15 millones de mexicanos viven irregularmente en terrenos de origen ejidal o comunal". (51)

Se tiene que analizar la composición jurídica que define los lineamientos para la creación de un asentamiento humano en terrenos ejidales y comunales, misma que se fundamenta y finaliza por medio de una resolución presidencial.

Son dos las formas en que se puede constituir una zona de urbanización dentro de un ejido. Primera, cuando ya existe un poblado en terrenos ejidales y este carece de fundo legal o de zona de urbanización, la Secretaría de la Reforma Agraria, puede y si considera que los terrenos ocupados están convenientemente localizados, por medio de una resolución presidencial, declarar la formalización de la zona de urbanización. Y Segunda, como parte del procedimiento de dotación y ampliación se incluye la constitución de la zona urbana, para los beneficiados y vecindados, salvo en los casos que por la producción o modo de explotación no sea conveniente.

En si el procedimiento puede iniciarse por petición del núcleo ejidal o bien de oficio por la propia Secretaría de la Reforma Agraria porque sería la forma de-

(51) Regularización, su Carácter Social y su Normatividad para Cumplirla, Editado por CoReTT, Julio de 1980, P. 11.

intervención por parte del sector público. El proceso incluye una serie de pasos en los que se diferencian- dos pasos importantes; primero, la culminación de los estudios de campo y la aprobación del proyecto por el Cuerpo Consultivo Agrario, teniendo como resultado un Proyecto de Resolución; y como segundo la Ejecución de la Resolución Presidencial que culmina con la titula- ción de los predios, en un lapso de cuatro años.

Se debe reafirmar que la ley contempla la necesidad de suelo urbano para futuros crecimientos, insistiendo en que se deberá justificar la constitución o ampliación- de la zona de urbanización, para satisfacer priorita- riamente las necesidades propias del núcleo ejidal o - comunal y no de poblados o ciudades aledañas a los -- ejidos.

Estipula la ley cuales serán los terrenos adecuados - para el desarrollo futuro, notando que deberán localizarse de preferencia en terrenos que no esten dedica- dos a labor.

"El que no se desincorporen del régimen agrario estas- tierras en un proceso que debe tener una duración de - 10 a 15 años, ocasiona que los adjudicatarios, avecin- dados o invasores de estas tierras, esten viviendo con la incertidumbre y la angustia de que no es suya por - un lado, que los ejidatarios despojados no tengan fue- tes de trabajo por el otro; y en cambio se está dete- niendo la incorporación de estas tierras al ----- fundo legal de las ciudades y por lo tanto (incorpo- rarlas al régimen de propiedad particular, con los de- rechos y obligaciones que tiene éste), se podría ----

realizar la infraestructura y equipamiento urbano que fuese posible a paso y medida 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 propiciando:

Primero, que dadas las necesidades de crecimiento de las ciudades, las gentes no tengan un hogar legalmente constituido 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 propicie violencia."(52)

(52) Antecedentes de la regularización de la tenencia de la tierra, 1974, México, D. F.

f.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EXPROPIACION.

Quien inicia su labor con la realización de los trámites con miras a expropiar los terrenos con asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades agrarias, es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Se debe aclarar la situación de que la iniciativa para la expropiación puede surgir del mismo núcleo ejidal o comunal, de los vecindados, de las autoridades estatales y municipales o de la propia Comisión.

Para lo cual el trámite administrativo para efectuar la expropiación comienza con el registro de la información inicial, que acumula entre otros datos; nombre, adscripción política, régimen jurídico, número aproximado de asentamientos y superficie estimada que ocupan del poblado que se pretende regularizar.

A continuación se integra el expediente de documentación básica que contiene el historial del ejido o comunidad desde su creación, con todos los cambios y modificaciones tenidas. Asimismo a este expediente se adjunta el acta que se levanta cuando se notifica a la Asamblea General de Ejidatarios o comuneros, de la intervención de CoReTT en el poblado, solicitando de su anuencia para hacerlo, esto último aún cuando no es un requisito legal, en la práctica se acostumbra hacerlo con la finalidad de evitar futuros conflictos u obstáculos en la labor de regularización.

Con posterioridad se llevan a cabo los trabajos técnicos

cos e informativos que consisten en el estudio de todos los antecedentes del poblado y las fuentes documentales de la localidad, el reconocimiento del terreno, la determinación del tipo de suelo y el levantamiento-topográfico del plano que contenga la línea poligonal envolvente del área que se va a solicitar en expropiación.

Para que conjunta y simultaneamente con todos los elementos anteriores se requiere de un dictamen técnico que en forma conjunta deben emitir la Secretaría de la Reforma Agraria, de Desarrollo Urbano y Ecología, la propia CoReTT y representantes del Gobierno Estatal y Municipal respectivos, relativo a la conveniencia y procedencia de la solicitud de expropiación, con la enmarcada aclaración que dicho trámite se hace teniendo como fundamento el Decreto Presidencial que redefinió los objetivos de la CoReTT y que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1979, -- citado ya con anterioridad.

Ya con todos los elementos referidos, se elabora y presenta la solicitud de expropiación ante la Secretaría de la Reforma Agraria, quedando sus requisitos y tramitación posterior contenidos en los Artículos 343 a 349-inclusive de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Presentada la solicitud de expropiación, con los elementos que establece el Artículo 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria se ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad que corresponda y por conducto de la Sub'Dirección-

General de Expropiaciones de la propia Secretaría se solicitará la opinión de Ley del Gobernador del Estado, de la Comisión Agraria Mixta de la Entidad y del Banco Oficial con el que opere el ejido o comunidad de que se trate.

La Sub'Dirección General de Expropiaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria deberá también en consecuencia notificar al comisariado del ejido o comunidad involucrado, sobre la solicitud de expropiación promovida y solicitar y obtener de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales el avalúo de la superficie a expropiarse, para determinar el monto de la indemnización correspondiente, y a la vez deberá revisar y en su caso aprobar técnicamente toda la documentación aportada.

Con posterioridad y hechos ya estos trámites, la Sub'Dirección citada formulará el Anteproyecto de Dictamen Expropiatorio, base del proyecto definitivo del mismo dictamen, que será redactado por el Cuerpo Consultivo Agrario.

Ya después de haber sido aprobado el dictamen en Sesión del Cuerpo Consultivo Agrario, la Dirección General de Derechos Agrarios elabora el Anteproyecto de Resolución Presidencial, paralelamente se realiza la revisión y aprobación del plano proyecto de la línea poligonal envolvente del área a expropiar, de lo que se encarga el Departamento de Planos Topográficos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Seguidamente hecho lo anterior, se remite la documen--

tación a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y a la Oficina de Acuerdos Presidenciales, para obtener sus aprobaciones y solicitar la autorización del Proyecto de Resolución Presidencial Expropiatoria, que se remitirá después a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología cuyo titular deberá refrendarla para continuar con su trámite.

Para que a continuación la Secretaría de la Reforma Agraria envíe el Proyecto de Resolución al Presidente de la República, quien en su caso, lo firmará y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad donde se encuentren los bienes ejidales o comunales que se expropián.

g.- LA RESOLUCION Y SU EJECUCION.

Dictada la Resolución por la Autoridad Competente, -- que es el Presidente de la República y quien a su vez debió ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación así como en el Periódico Oficial de la Entidad donde están los bienes ejidales o comunales -- que se expropián. Únicamente como último paso de la expropiación es su ejecución, consistente en la celebración de una ceremonia de apeo y deslinde de la que se levantará una acta, que instrumentará la Dirección General de Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria y CoReTT, con la presencia de los representantes del Ejido o comunidad de que se trate y propiamente es así como con este acto, propiamente se hace la entrega física y legal al Organismo regulador de las tierras expropiadas, para el cumplimien

to de la función asignada, como es la regularización de la tenencia de la tierra,

Partiendo de la definición del acto de ejecución que conlleva la Resolución Presidencial del Decreto Expropiatorio de los ejidos o comunidades para el efecto de la regularización de los asentamientos humanos irregulares, consistente en la "acción y efecto de ejecutar, hacer efectivo o realizar algo". (53)

Es a partir de cuando se realiza la ejecución de la Resolución de aprobación del Decreto Expropiatorio, cuando descanza en manos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra la responsabilidad primordial, para así dar paso a toda la maquinaria necesaria que esta institución tiene para dar los pasos precisos a la regularización de los asentamientos humanos irregulares en los ejidos y comunidades, que para tales fines han sido expropiados.

Con esto es como "en las áreas que ayer dejaron de ser agrícolas y hoy solo pueden considerarse urbanas por su utilización, pero no por sus características ni sus servicios."

"En esas áreas en donde el medio físico refleja la dolorosa realidad de quienes se desarraigaron del campo y no encuentran todavía ubicación en la Ciudad. En esas áreas que ayer fueron de campesinos que las culti

(53) J. Conture Eduardo, Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1975, P. 248.

vaban y hoy todavía no son de nadie por su irregularidad. Aquí en estas áreas, trabaja el Gobierno Federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para llevar a avecinados y ejidatarios o comuneros los beneficios de la regularización." (54)

"Transformación moral que incorpora al marginado a la comunidad."

"Llevar el sentido de propiedad a quienes por sí y por generaciones atávicamente, han carecido de él.

Cambio que debe realizarse sin detrimento de quienes poseyeron la tierra, cultivándola y cuya producción estamos obligados no sólo a mantener, sino a incrementar".

Lograr ese cambio jurídico y de actitud mental de los avecinados. Obtener su participación fiscal para el mejoramiento de sus propios asentamientos. Indemnizar a los núcleos ejidales o comunales afectados restituyéndoles las tierras expropiadas a fin de mantener o incrementar su productividad para garantizar un México futuro en el que sus ciudadanos pueden satisfacer su necesidad primordial: el alimento; son estos los objetivos prioritarios, cualitativamente expresados, que el Gobierno Federal debe cumplir a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la -----

(54) CoReTT, Segunda Jornada Nal. de Autoevaluación Sectorial, Sector Agrario, Enero 1979, PP. 8 y 9.

Tierra. Porque cumplir con este objetivo de regularizar es transformar; transformación plenamente jurídica que implica seguridad". (55)

"La importancia que reviste la regularización de la tenencia de la tierra en el ámbito nacional, en la fase posterior a la ejecución de la expropiación, requiere de la revisión continua de las acciones sustantivas de la contratación y escrituración, a fin de que los asentados en los terrenos ejidales y comunales obtengan la seguridad jurídica, que el estado otorga."

"A efecto de apoyar estos cometidos, así como el funcionamiento integral del organismo, reviste capital importancia el contar con los recursos humanos y materiales adecuados, su permanente actualización y control que proporcione dinamismo a las acciones sustantivas y de apoyo a la regularización de la tenencia de la tierra." (56)

(55) CoReTT, Opus cit. PP, 12-14.

(56) Manual de Organización General, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, 1981, Secretaría de la Reforma Agraria.

IV.- SITUACION SOCIO-ECONOMICA POR LAS EXPROPIACIONES.

La palabra "Socio-económica", viene de dos vocablos, socio y economía; a su vez socio procede de societas, o sociedad y esta expresión da origen a la palabra sociología, la que señala el concepto de una disciplina de carácter social. En efecto la Sociología tiene por objeto, como lo define Recaséns Siches, "el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo."(57)

Por lo que se refiere al término económica, es relativo a una actividad de carácter económico, que también se fundamenta en la ciencia de la Economía, la que sobre el particular nos dice: "Que estudia las necesidades de una colectividad en lo que se refiere a bienes y servicios, así como a los medios para satisfacer dichas necesidades. Entre sus finalidades figura la de la regulación del consumo conforme a lo que se considera el orden natural, para todos los seres, tanto individuales como colectivos."(58)

Es sin lugar a dudas fundamental tener con certeza de--

(57) Recaséns Siches Luis, Tratado Gral. de Sociología, XI Edición, Edit. Porrúa, S. A., México, 1971, p.4.

(58) Moreno Daniel, Diccionario de Política, Edit. Porrúa S. A., primera Edición, México, 1980, p.89.

finida social y económicamente a un determinado grupo de la sociedad, y más aún cuando para él depende un cierto número de beneficios, como es el caso cuando se expropia una área determinada dentro de un ejido o comunidad con la finalidad de regularizar los asentamientos humanos - irregulares que ahí existen, que están integrados por familias que en la mayoría de los casos tienen un muy bajo nivel tanto social como económico y cultural como consecuencia. Es en este aspecto donde el organismo encargado de la regularización tiene que cubrir una función de investigar el monto de indemnización, en base al valor operable del terreno, a que tiene derecho el núcleo ejidal o comunal por la expropiación a favor de CoReTT; así como investigar valores unitarios de carácter social para contratar a los vecindados, levantando censos con el fin de determinar la situación socio-económica de los pobladores de las zonas a regularizar y los requerimientos y características urbanas de las mismas.

En consecuencia la terminología socio-económica, nos indica que grupos sociales actuando ya organizadamente o - en otra forma se ponen en acción, se desenvuelven, lo -- cual viene a repercutir en el aspecto económico, pero en este capítulo las organizaciones son sujetos pasivos a - quienes se expropiaban sus bienes agrarios, cambiando su - situación en forma diferente, ya que por la expropiación van a quedarse sus bienes, que a través de una resolu--- ción presidencial fueron beneficiados.

Pero sobre la situación socio-económica que guardan los que se encuentran en asentamiento irregulares, al respecto encontramos lo siguiente; la detentación de predios -

agrícolas para fines de habitación urbana, o sea, la -- proliferación excesiva de las zonas de urbanización ejidales, que sin serlo legalmente, de hecho existen.

Las personas carentes de un lugar donde asentarse en -- las grandes ciudades, ya sea por falta de predios particulares o por las excesivas rentas de los mismos, recurren a los terrenos de siembra para hacerlo; porque -- 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 agrarias, sin mediar alguna autorización lícita para ocupar los predios; en afueras 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 fue solidario con familias de precaria situación económica; el ejido primero va albergando avencinados 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.

Y dentro de otras de las formas en que se realizan -- los asentamientos humanos irregulares en tierras ejida-

les o comunales es, por ventas y compras ilícitas de --
pequeñas y grandes superficies.

a).- CONCEPTO DE ASENTAMIENTO HUMANO LEGAL.

En un ejido en área menos productiva y que carezca de -
Fundo Legal se crea una zona urbana a través de la Se--
cretaría de la Reforma Agraria y considerandose que los
terrenos ocupados están convenientemente localizados --
apoyado en el dictamen de la Secretaría de Desarrollo -
Urbano y Ecología; es por medio de una Resolución Presi
dencial, como se declara la formalización de la zona de
urbanización, encontrandose dentro de esta zona, encla--
vados todos los asentamientos humanos y que por trata--
miento otorgado por resolución presidencial, se les es
tá considerando como asentamientos humanos legales, que
conlleven la titulación de los predios en un lapso de -
cuatro años.

En diferencia de lo que se puede entender como un asen--
tamiento humano, tratandose de un ejido o comunidad, --
dentro de su zona de urbanización; Es la Ley General de
Asentamientos Humanos la que precisa un concepto, en la
Fracción II del Artículo 2o., de la siguiente forma: --
"Por asentamiento humano se entenderá a la radicación -
de un determinado conglomerado demográfico, con el con--
junto de sus sistemas de convivencia en una área física
localizada, considerando dentro de la misma los elemen--
tos naturales y las obras materiales que lo inte-----
gran".(59)

(59) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 2o. --
Fracc. II.

En cuanto al establecimiento de la zona de urbanización la Ley Federal de Reforma Agraria, establece en el Artículo 90, "Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fondo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizable, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización".(60)

b).- ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EJIDOS.

Sucede que a consecuencia del incumplimiento de los ejidatarios y vecindados que constituyen la zona urbana ejidal por resolución presidencial, como son, la obligación de ocupar el solar y construir en él, el abandono del solar durante un año consecutivo, para el caso de vecindados y de dos años si se trata de ejidatarios, dentro del plazo fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo causa de fuerza mayor; así como el ejidatario o vecindado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro.

(60) Ley Federal de Reforma Agraria, Artículo 90.

Otra de las cuestiones es, que el ejidatario o avocinado no sea el que habite en el solar o bien que de -- plano lo haya vendido. Todo esto trae como consecuencia que se torne una situación irregular, siendo una zona urbana creada de hecho, que al estar posesionadas un grupo de personas con la finalidad de vivir constituyéndose un asentamiento humano irregular de hecho, - porque no hay planeación urbana en el asentamiento, ca rrencia de servicios urbanos o municipales, insalubridad, marginación, inobservancia y violación de las le yes de fraccionamientos o de urbanización y en consecuencia el empobrecimiento de la infraestructura urbana de las ciudades, dando esto inseguridad jurídica e inseguridad física. Es ante estas circunstancias cuando la Secretaría de la Reforma Agraria por decreto se segrega la zona ocupada con objeto de regularizarla. - Función ésta que incumbe a la Comisión para la Regu larización de la Tenencia de la Tierra, atribuyéndosele funciones para ello a través del respectivo decreto ex propriatorio.

Es así como CoReTT interviene para regularizar una zona urbana legal con asentamiento irregular.

c).- ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN BIENES COMUNALES.

Durante la época Colonial fueron emitidas las Leyes de Indias para los territorios de la América conquistada, destacando en ello la propiedad que se dio en común a los pueblos de indígenas, con posterioridad a la Independencia y a la Reforma, la propiedad comunal de los pueblos se fué disolviendo con la consecuente inconfor

midad de sus habitantes, causa que motivó que en la actual Constitución fueran establecidas las restituciones a los pueblos de sus originales propiedades comunales, - sin importar para ello la situación de que no conservar^{an} sus títulos primordiales.

A este respecto señala José Hinojosa Ortíz, "que las comunidades indígenas, según el artículo 27, Frac. VII, - constitucional, que ahora usa la expresión genérica "núcleos de población", tienen capacidad para disfrutar en común las tierras que les pertenezcan; la Ley reglamenta esta capacidad y establece procedimientos especiales para proteger legalmente a las comunidades, que en esencia se refiere nada más a tierras que ya poseen y disfrutan efectivamente. Los rasgos sobresalientes de las comunidades son: a) el derecho que tienen las comunidades para optar por el régimen ejidal o quedar sometidas automáticamente a él cuando son beneficiadas por alguna resolución dotatoria (Arts. 61 y 62); b) el procedimiento establecido para confirmar, titular y deslindar bienes comunales; c) la reglamentación de juicios especiales para resolver los conflictos por límites que surjan entre comunidades o entre comunidades y ejidos así como las cuestiones relacionadas con la nulidad de fraccionamientos de bienes comunales."

"Ahora el censo, de acuerdo con la Ley, solo incluye a "la población comunera" cuyos miembros son nada más los campesinos que, teniendo capacidad individual en materia agraria, son además originarios de la comunidad o han residido en ella durante cinco años cuando menos --

(Art. 267)." (61)

En la práctica ante las situaciones que de hecho se presentan en las comunidades respecto a como nacen y se --acentúan los asentamientos humanos sin sometimiento a -- los lineamientos que las leyes de la materia estable---cen, para con ello tornarse sin ninguna otra alternativa en una área de asentamientos humanos con características de irregulares, dando la pauta esto para que como en el caso de ejidos, sean también esos terrenos decretados a favor de CoReTT, para su regularización. Puesto que la Legislación agraria vigente regula la naturaleza jurídica de los bienes comunales de los pueblos y los equipara a los bienes ejidales, correspondiendo también a la Federación ser la competente para resolver -- conflictos que se susciten con los mismos y para decretar su expropiación por causa de utilidad pública.

d).- ESTUDIO SOCIO-ECONOMICCO EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS - IRREGULARES.

"Es evidente que la necesidad mínima de terrenos para - vivienda varía de acuerdo con el clima, las costumbres- las condiciones socioeconómicas y la disponibilidad de tierra en cada lugar, factores que deben ser considerados y respetados para evitar conflictos y alteraciones-

(61) Hinojosa Ortiz José, El Ejido en México, Colección Investigadores, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1983, pp. 95-97.

de vida en un poblado."

"Cuando existe una auténtica necesidad de una porción de tierra para establecer la vivienda familiar, estamos frente a un caso cuya solución procede por ser de estricta justicia social. Y cuando es el afán de lucro el que origina la ocupación irregular, debe impedirse la obtención de ese lucro, para desalentar futuras irregularidades por esta causa e impedir se desvirtúe el carácter social de la regularización." (62)

Tendré que hacer particular referencia a los núcleos sociales que se posesionan de los terrenos en ejidos o comunidades, ya bien adquiriendo de manera ilegal por compra o bien invadiendo un grupo. Por lo general estas gentes son obreros, campesinos, jornaleros, comerciantes en pequeño, grupos que están organizados con la persecución de un mismo fin en común; Tener donde vivir; y que para perseguir tales fines, se dan una denominación, se organizan otorgándose cuotas, grupos sociales marginados que carecen de una vivienda donde habitar con su familia.

Para definir estos grupos hay que señalar dos aspectos, uno económico y el otro social.

(62) Regularización, su carácter social y la Normatividad para cumplirlo, Editado por CoReTT, Julio de 1980, pp. 10 y 14.

En cuanto al aspecto económico, estos grupos que están integrados por gente que no tiene los recursos económicos para pagar una casa, considerada como una de las necesidades más primordiales.

Obligadas por las necesidades que las circunstancias les presentan, estos grupos sociales se juntan para empujarse entre sí, para hacer presión ante las instituciones gubernamentales elevando sus demandas, para pedir un pedazo de tierra que les sea regularizada.

En lo que se refiere al aspecto sociológico, de estos grupos, es concretamente sobre la forma en que actúan ante la sociedad, ante los organismos del gobierno empujando con sus presiones de demandas y en consecuencia surge un intercambio de fuerzas, a las que Recaséns Siches les denomina interacción, que propiamente, "es la que constituye el grupo humano. Existe dondequiera que dos o más sujetos humanos están influyéndose recíprocamente por virtud de contactos mentales, es decir relacionados por mutuas acciones psíquicas".

En cuanto a los grupos sociales y sus influencias, el Doctor Recaséns agrega que. "al contemplar los paisajes de la vida social, distinguimos en ellos figuras colectivas a las que nos referimos en el lenguaje corriente como si tuvieran alguna unidad, al menos relativa: son como una especie de conjuntos con alguna de limitación y poseyendo especiales características, las cuales distinguen esos conjuntos frente a los individuos que los integran, y los distinguen además frente a otros conjuntos colectivos. Esos conjuntos aparecen

como configuraciones integradas por unos ciertos hechos sociales, los cuales se presentan como coincidencias, como articulaciones, como tejidos, como bloques o como racimos de conductas formando alguna silueta, y que poseen alguna unidad. Esos conjuntos son configuraciones de hechos sociales, los cuales se presentan delimitados y con alguna unidad desde un punto de vista determinado, bien porque consisten en lazos psicológicos especiales que unen a una pluralidad de personas, bien porque consisten en coincidencias o concordancias de intereses materiales o espirituales que se dan en una pluralidad de sujetos; bien porque consisten en una participación en unos ciertos modos colectivos de vida; o bien porque consisten en una mezcla de esos vínculos, esas concordancias de intereses y esa común participación en unas formas de vida. Se debe tener en cuenta que mediante este concepto se trata de cubrir realidades sociales muy diversas, muy variadas desde distintos puntos de vista, pero todas las cuales tienen algunos rasgos comunes. Entre esos conjuntos los hay que tienen algo así como una vida propia usando esta expresión desde luego en sentido figurado, es decir, que consisten en una organización de interactividades, cuyo conjunto estructurado tiene una unidad. Pero entre esos conjuntos hay otros que consisten más bien en meras delimitaciones por concordancia o coincidencia de intereses, o participación en unos modos de conductas, sin que haya propiamente una estrecha articulación u organización de esas conductas".

Reafirma este autor sobre la intervención de los grupos sociales, relativo a la interacción, que ésta "es la acción que caracteriza los hechos en que se efec---

túan influencias recíprocas entre dos o más personas, - en presencia, esto es, la una ante la otra y otras".(63)

Qué actitud toman las personas integrantes de los asentamientos humanos irregulares cuando se dan cuenta que no están seguros de la posesión de la tierra, son agresivos o se presentan ante las autoridades a pedir que se regularizen sus lotes a través de asambleas; estas asambleas presentan un grupo solidario fuertemente definido, dispuestos a defender los que consideran sus derechos, por lo que se solicitan a las autoridades se les regularizen sus derechos. Otras veces las autoridades de CoReTT se presentan ante los núcleos de zonas urbanas porque sus tierras o terrenos han sido expropiados a favor de esa Institución del Gobierno Federal; entonces estos grupos de habitantes urbanos se muestran desconfiados porque suponen que los van a desalojar de esas tierras y esa no es la función de CoReTT, sino de regularizarlos en sus derechos, lo cual así se les explica; por lo que estos grupos adquieren confianza y reaccionan en sentido positivo para permitir que se pueda trabajar para regularizarlos en sus derechos. Estas reacciones son contempladas en la Sociología como positivamente benéficas para estos grupos sociales.

(63) Recaséns Siches Luis, Sociología, Décima Primera Edición, Edit. Porrúa, S. A., México, 1971. pp. 347, 416, 417 y 419.

e).- JURISPRUDENCIA.

Sobre la regularización de la tenencia de la tierra, y para el caso concreto del tema que nos ocupa, aún no se ha hecho jurisprudencia; y lo que básicamente se relaciona al respecto se trata de Tesis Jurisprudenciales, como las que se señalan a continuación:

No. 78

"AGRARIO. COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CARECE DE FACULTADES PARA RESOLVER - CONFLICTOS DE POSESION DE LA MISMA.- Para hacer frente a los problemas que plantean crecimientos urbanos y -- suburbanos desordenados, la Comisión para la Regularización de la Tierra tiene por objeto regularizar, programar y promover dicha tenencia en donde existen asentamientos humanos irregulares, según se desprende del decreto presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de los mismos mes y año, que reestructura dicha Comisión; empero, de él se desprende que la Comisión carece de facultades decisorias para resolver sobre las -- ocupaciones indebidas de terrenos ejidales, comunales o particulares, porque sus decisiones no pueden definir conflicto alguno de posesión del que pudiera tener conocimiento, toda vez que dicha materia se encuentra regulada expresamente por disposiciones legales cuya aplicación está reservada a las autoridades competentes en juicio o procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales y se funde y motive su causa legal. Por ello se concluye que el organismo público descentralizado en cuestión no puede resolver; por sí y ante sí, los problemas que se le presenten con moti-

vo de la regularización de la tenencia de la tierra -- cuando entrañen o puedan entrañar conflictos de interés respecto de la posesión de la misma."

Amparo en revisión 1243/79. -Comisariado Ejidal - del Poblado de San Jerónimo Aculco Lídice, Delegación La Magdalena Contreras, D. F. -22 de noviembre de 1979. -Unanimitad de 4 votos. -Ponente -- Eduardo Langle Martínez.

Semanario Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes --- 133-138. Enero-junio de 1980. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 106. (64)

No. 79

"AGRARIO. COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. -La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra creada por acuerdo presidencial de fecha 7 de agosto de 1973 y reestructurada en posterior decreto de 6 de noviembre de 1974, no es un organismo público descentralizado que cuente con facultades para disponer de la fuerza pública, en virtud de lo cual no puede ser considerada como autoridad para los efectos del juicio de amparo."

(64) Arroyo Trujillo J. Jurisprudencia Mexicana 1917 - 1971, Primera Edición, Tomo I, Cardenas Editor y Distribuidor, 1984, México, D. F., p. 489.

"Amparo en revisión 1243/79. -Comisariado Ejidal - del Poblado de San Jerónimo Aculco Lídice, Delegación La Magdalena, Contreras, D. F. - 22 de noviembre de 1979. -Unanimidad de 4 votos. - Ponente: -- Eduardo Langie Martínez.

Semanario Judicial. Séptimo Epoca. Volúmenes 133--138. Enero-junio de 1980. Tercera Parte. Segunda - Sala. Pág. 107".(65)

No. 367

"COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. NO PUEDE ACTUAR COMO AUTORIDAD JUDICIAL. -- Aunque sea cierto que la quejosa afirma en la demanda - no tener la posesión material, por haber dado el inmueble en arrendamiento, si el acto reclamado viene a constituir una resolución que decide una controversia entre dos particulares respecto de cuál de ellos tiene derecho a la escrituración y titulación, es decir a la -- propiedad de la casa de que se trata, cabe estimar que-- como el artículo 14 constitucional establece que nadie-- podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales-- previamente establecidos, resulta manifiesto que el decreto presidencial fundado en la fracción I del deartículo 89 de la Constitución Federal, de fecha 6 de denoviembre de 1974, publicado el día 8 siguiente, no podría derogar el texto constitucional para dar facultades a la-

{65} Arroyo Trujillo J. Opus Cit., p. 490.

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como organismo público descentralizado, para dirimir como si fuese autoridad judicial, o prescindiendo de ésta, las controversias surgidas entre particulares respecto a los derechos a la titulación de una casa ubicada en una zona urbana ejidal que fue expropiada. Es decir, regularizar la tenencia, en estos casos, puede implicar facultades para dar los pasos necesarios para que la titulación de los inmuebles se ajuste a derecho cuando no hay controversia, pero no para suplantarse a la autoridad judicial en la decisión de controversias entre particulares que estimen tener derecho a un inmueble."

"PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."

"Amparo en revisión 570/79. -Pilar Ayala Escalona. -3 de octubre de 1979. -Unanimidad en los resolucivos y mayoría en los considerandos. Ponente Guillermo Guzmán Orozco."

"Semanao Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes 127-132. Julio-diciembre de 1979. Sexta Parte. -Tribunales Colegiados. Pág. 39."(66)

V.- CONSECUENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE LA REGULARIZACION DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

"La tierra por su carácter único y por la importancia crucial que tiene para los asentamientos humanos no puede ser tratada como un bien ordinario, controlado por individuos y sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado. La propiedad privada de la tierra es también un instrumento principal de acumulación y concentración de riqueza y por consiguiente contribuye a la injusticia social; si no se controla, puede convertirse en un gran obstáculo para la planificación y aplicación de proyectos de desarrollo. La justicia social, la renovación urbana y el desarrollo, el suministro de viviendas decentes y de condiciones saludables para las personas, sólo podrán lograrse si la tierra se usa en interés de la sociedad en su totalidad."

"La tierra es el recurso natural más valioso y se debe usar racionalmente. La propiedad pública del control eficaz del suelo en interés de la comunidad, es el medio más importante de mejorar la capacidad de los asentamientos humanos para asimilar cambios y movimientos en la población, de modificar su estructura interna y de conseguir una distribución más justa de los beneficios del desarrollo, asegurando al mismo tiempo que se tengan en cuenta las repercusiones ambientales"

"Las tierras agrícolas, especialmente las ubicadas en la periferia de zonas urbanas; constituyen un importante recurso nacional y sin el control público, estos te

renos quedan librados a la especulación y a la invasión urbana."

"El cambio en la utilización de la tierra, en especial cuando pasa del uso agrícola al uso urbano, debe estar sometido al control y a la reglamentación públicos"(67)

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, donde existían tierras de cultivo de los ejidos y comunidades y que ahora les es necesario básicamente resolver su problema de vivienda en combinación con la urbanización global de los servicios.

a).- LA CULMINACION DEL OBJETIVO DE LA REGULARIZACION DE --
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.

Resolver el problema de la irregularidad existente en los asentamientos humanos de las áreas para ello dispuestas ante la CoReTT, trae aparejado el progreso social urbano del área regularizada.

(67) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos humanos, Vancouver, Canadá, Mayo-Junio de 1976: Textos de las Recomendaciones para la Acción Nal. aprobadas por la Comisión III, Memoria de Vancouver, impreso en México 1976.

"Los asentamientos humanos se definen como irregulares cuando; Los terrenos ejidales o comunales, parcial o totalmente estan siendo usufructuados por personas distintas a los ejidatarios y a los comuneros.

Esos asentamientos humanos están ocupando terrenos para satisfacer necesidades de vivienda y de servicios, cuando habian 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 la República les habia 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 -- tratandose 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."(68)

(68) Ponencia presentada en el Primer Seminario para el Estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organizado por el IEPES, 12 Feb. de -- 1975, México, D. F.

Se debe agilizar y simplificar el procedimiento de regularización de asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades, labor que corresponde a los tres niveles de gobierno en sus respectivas áreas de influencia e intervención y que requiere de una mayor coordinación y colaboración administrativa, lo que actualmente se pretende lograr mediante la suscripción de convenios de creación de comités estatales para fines de regularización de la tenencia de la tierra y constitución de reservas territoriales.

El precio de regularización para los asentados tiene que estar determinado conforme a su situación económica y no conforme al valor de los terrenos, porque casi siempre el valor se lo dan los propios vecindados con su trabajo, o el gobierno a través de los años, introduciendo obras y mejoras a la zona o al lugar, casi siempre con el apoyo de los propios vecindados, y porque de otra forma si no tienen capacidad para pagar precios altos simplemente no pagan, y en cambio se generan problemas sociales o políticos en ocasiones explosivos.

El procedimiento de regularización de asentamientos humanos en ejidos y comunidades, en los términos que actualmente se encuentra contemplado, resulta inadecuado para afrontar eficazmente el problema y para resolverlo con agilidad, debido a la intervención de múltiples dependencias y organismos federales, estatales y municipales, así como de particulares que lo hace extenso y complicado con el consiguiente retraso de la solución.

El proceso de sensibilización, orientado éste hacia -- los poseesionarios de lotes en la zona a ser regularizada, consistente en la conscientización de la importancia de la veracidad y exactitud de las respuestas que den a los representantes de CoReTT 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 poseesionarios 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 impuesto-habientes con derecho a solicitar a las autoridades -- municipales los servicios de luz, agua y drenaje.

b).- SITUACION JURIDICA DE LOS GRUPOS BENEFICIADOS CON LA --
REGULARIZACION.

Para abordar este punto partiré haciendo mención al -- artículo segundo en sus fracciones I, II y III del Decreto por el que se reestructura la CoReTT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 1974, que dice: "ARTICULO SEGUNDO. -La Comisión tiene por objeto".

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

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

"III. Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada." (69)

Indudablemente que la regularización resulta ser para los grupos de vecindados que la reciben, haciéndose merecedores a ella con la obtención de los títulos de propiedad, para que con ello estos grupos de personas salgan de la completa marginación en que se encontraban, por un sin número de razones y situaciones; nos situaremos básicamente para mencionar algunas de ellas. La situación jurídica que obtienen estos grupos de mexicanos con la regularización, se puede decir y asegurar que se constituyó una mecánica legal que permite la legítima propiedad; la compensación económica equitativa y legítima y la base para la extensión de los servicios de urbanización civilizadamente necesarios. Esta preocupación se enfoca a solucionar los problemas de los pobres, de las grandes mayorías, no obstante algunos fenómenos de oposición de los ricos,-

(69) Artículo Segundo del Decreto que reestructura a la CoReTT, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974.

que son los menos, éstos han sido los caminos escogidos para resolver los problemas de la regularización de la tenencia de la tierra de los lotes urbanos. Se ha encontrado una mecánica legal que permite la legítima propiedad, resolviendo en definitiva la situación irregular en que se encontraban los ocupantes de los lotes de la zona expropiada.

Es entre los muchos complejos problemas en nuestras ciudades se encuentra éste en forma sobresaliente, por lo cual se constituyó CoReTT. De no haberse encauzado así la solución, el tiempo hubiera acumulado complicaciones irresolubles, en la ciudad capital de nuestro país y en muchas de provincia.

El crecimiento hecho en forma de avalancha con la transformación de tierras ejidales o comunales en zonas precariamente urbanizadas, exigió un proceso de regularización de la tenencia de los lotes urbanos; y al mismo tiempo, una retribución equitativa como mecánicas legales para los propietarios originales de la tierra en la cual se efectuaron transformaciones por los asentamientos irregulares. Esta es la esencia, el conjunto de cuestiones que tiene que afrontar con éxito y con eficacia para resolver CoReTT.

La regularización se ha hecho con beneficio directo para miles de vecinos que antes tenían inseguridad en la tenencia de la tierra y que hoy se han regularizado; cuentan con las bases de haber logrado un patrimonio para ellos y para sus familias y, adicionalmente, se -

han sentado bases sólidas para que los ayuntamientos y los gobiernos de los estados puedan promover un crecimiento armónico de la ciudad, regularizando las zonas que cuentan hoy, aún, a la fecha, con carencia de servicios y que en un proyecto de coordinación con todas las dependencias que tienen relación con el territorio y la vivienda.

c).- CONSIDERACION A EJIDATARIOS CON DERECHOS AGRARIOS RECONOCIDOS PARA EFECTOS DE LA REGULARIZACION.

Es de importancia señalar el hecho de que dentro de la zona a regularizar, como lo establece la Ley Federal de Reforma Agraria en el artículo 93, todos los beneficiados en su calidad de ejidatarios, tienen derecho a un solar urbano hasta de 2,500 M2. La asignación de predios en la zona urbana se realiza por medio de sorteos. De haber solares excedentes éstos pueden ser -- enajenados o rentados a vecindados siempre y cuando -- estos desempeñen alguna ocupación que sea de utilidad a la comunidad. En el caso de vecindados la posesión inicial es producto de un contrato de compra-venta, -- mismo que deberá ser previamente aprobado por la asamblea general, siendo ésta la máxima autoridad interna del ejido.

El pleno dominio de los solares urbanos está condicionado al cumplimiento de las siguientes obligaciones: -- por parte del ejidatario: ocupación y construcción de su casa, habitarla desde la fecha en que hubiese tomado posesión legal del solar y liquidación total del --

costo en un plazo máximo de cinco años. En ambos casos, los individuos, están sujetos a la pérdida de sus derechos de dominio por abandono del predio. En el primer caso, después de dos años consecutivos de abandono y en el segundo, después de uno; con la pérdida de dominio el predio queda nuevamente a disposición de la Asamblea General.

La titulación final involucra, primero, la expedición de certificados de derecho por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, dichos certificados garantizando la posesión del solar. Una vez cumplidos todos los requisitos se expiden los títulos de propiedad, mismos que son inscritos tanto en el registro público de la propiedad como en el registro agrario nacional.

Es importante notar que como resultado de la titulación el predio experimente un cambio de régimen de propiedad, pasando de tenencia ejidal a particular y por lo tanto la inscripción en ambos registros.

d).- LA INDEMNIZACION AL NUCLEO EJIDAL.

Es de gran importancia el hecho de que se establezca una figura más adecuada para el pago de las indemnizaciones a los ejidos, porque si bien es cierto que en la actualidad se llevan a cabo las acciones de regularización, prácticamente sin contratiempos, también lo es que muchos núcleos ejidales comienzan a inconformarse por la tardanza en el pago de las indemnizaciones.

que aunado a la inflación y a las devaluaciones de --- nuestra moneda les acarrea un perjuicio económico para ellos muy significativo.

En la practica se ha visto que el hecho de pagar en - la medida y plazos en que se captan los recursos con - el producto de la regularización, como lo establecen - en la Ley relativa en su artículo 122, fracción II, pá rrafo segundo, por su tardanza ha provocado el rechazo de los ejidatarios y comuneros, quienes interponen am - paros o recursos que impiden o retrasan la solución.

No resulta por demás mencionar la definición de la pa - labra indemnización, la cual procede del latín jurídi - co indemnis, e "indemne", y significa "hacer indemne" - o hacer que todo esté como si no se hubiera sufrido da ño.

De donde resulta como definición que es "compensación o resarcimiento con el cual se repara un daño impues - to." (70)

En la expropiación agraria, será la Comisión de Ava -- lúos de Bienes Nacionales quien determine en todos -- los casos el valor de los terrenos para que en el De - creto se establezca la indemnización.

Es sin duda el procedimiento expropiatorio el único - camino que permite actuar con mayor rapidez que el --

ritmo con el que se realizan los asentamientos y es el medio legal para poder satisfacer las demandas de los ejidatarios y comuneros, así como de los vecindados y de los gobiernos estatales y municipales; claro que a los ejidatarios y comuneros, porque les permite captar la indemnización justa por las tierras que se les expropián.

Es por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria a través del área de Promoción para la Aplicación de -- Indemnizaciones, como se ejecuta una investigación para poder determinar, siempre de acuerdo con el núcleo ejidal, la cual será la mejor forma de invertir el monto de la indemnización por las tierras que serán expropiadas. Por consiguiente, por medio del área de CoRETT relativa a Avalúos y Estudios Socioeconómicos, es como se 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 serán segregadas de este régimen - de tenencia al culminar el procedimiento expropiato-- rio.

Con base en el monto de la indemnización resultante, - se determina considerando la investigación previamente realizada, en qué forma será aplicada dicha indemnización. El delegado de la Secretaría de la Reforma Agra

(70) J. Couture Eduardo, Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1976, p. 330.

ría convoca a una Asamblea General extraordinaria de ejidatarios con objeto de que se apruebe tanto el monto de la indemnización como la forma en que será -- aplicada, expresando su conformidad los integrantes -- del núcleo ejidal a través de un Acta de Asamblea en -- el cual aparecen 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 sensibiliza-- ción con los poseesionarios de lotes en la zona a ser -- regularizada.

Es importante destacar que los ejidatarios con el producto de la indemnización habrán de crear nuevas empresas que les restituyan fuentes de trabajo para ellos -- y sus familias, incrementando así la productividad dentro del régimen social más avanzado, como es el ejid-- dal.

e).- SITUACION SOCIAL DE LOS GRUPOS BENEFICIADOS CON LA REGULARIZACION.

En cuanto al desarrollo de este punto y para tener una visión sobre la realidad que se vive en un ejido, en el cual CoReTT realizó su función social regularizadora en los asentamientos humanos irregulares, a falta de fuente consideré necesario efectuar una encuesta y al efecto me entrevisté con Lorenzo Montaña Ayala del ejido de Cuautepec, Delegación Gustavo A. Madero del --

Distrito Federal, dicho individuo es de 46 años de --- edad, con número de Certificado de Derechos agrarios - 1372404 (vigentes), esta persona tiene su domicilio en calle Adolfo López Mateos No. 73, Colonia Benito Juárez, Cuauhtepc Barrío Bajo, D. F., Con instrucción de Técnico Medio (Vocacional) y de ocupación campesino, - además de ser miembro de las autoridades ejidales.

Desarrollandose la referida encuesta como sigue:

1 - Debido a la situación irregular que privaba en el poblado por la falta de sus títulos de propiedad, esta marginación sufrida les hizo sentirse tanto a usted como a los demás, colonos o ciudadanos sin ningún apoyo, creyéndose con un porvenir incierto.- Efectivamente, ya que no se obtenían respuestas de las autoridades para el suministro de los servicios públicos municipales pero más que eso fundamentalmente la inseguridad jurídica de ese nuestro único patrimonio familiar.

2 - Consideran que ha cambiado el aspecto físico de la colonia regularizada.- Definitivamente, y digo que no solo de nuestra colonia sino de todas las que alcanzaron la regularización, se sienten ya tranquilos puesto que "ya somos sujetos de crédito".

3 - Cuánto tiempo hace que su colonia ha tenido síntomas de progreso y desarrollo social y económico.- Contestó: Desde el momento en que se nos fueron entregando nuestras escrituras, que fué a partir del año de -- 1979.

4 - Desde cuándo estiman que empezaron a tener un solar para en él establecer su casa para su hogar.- Dijo con toda honestidad, desde el momento en que vimos -- nuestro título de propiedad, porque esto verdaderamente era ya un hecho consumado, ya que en otras ocasiones se hicieron intentos para regularizar a través de otras dependencias gubernamentales, sin ningún éxito - y esto solamente fué posible hasta que a alguien se le ocurrió la creación del organismo CoRETT, a través de un Decreto Presidencial en el año de 1974.

5 - La seguridad que le dá el título de propiedad, --- cree que ha repercutido en su seguridad personal y la de su familia.- Definitivamente, pues aunque vivía en la zona urbana del ejido no dejaba de ser de régimen - ejidal y ahora puedo decir con satisfacción que el lugar donde habito con mi familia ya es nuestro, tenemos nuestras escrituras.

6 - Qué opina de cuando recibió su escritura de propiedad, cuando ya se les construyen debidamente las calles.- Opino que las autoridades ya no nos engañaron - y es una satisfacción recibir un documento por el que tanto se ha luchado, y referente a las calles que se - construyen, éstas ya son planeadas en el proceso de regularización, en este caso por el Departamento del Distrito Federal, que interviene en todo proceso de regularización.

7 - Qué opina de cuando ya se les permite contratar la introducción de agua potable para su servicio.- La opi

nión es que en realidad la falta de escrituración es el obstáculo fundamental (cuello de botella) para cualquier trámite donde se solicita servicio de agua, drenaje, luz y otros.

8 - Qué opina de cuando ya se le da contrato para que introduzca el servicio de luz eléctrica en su casa.- En este caso no existe mayor obstáculo, ya que el servicio de luz lo dan aún sin tener la escritura y sin ser dueño, que es donde debería tenerse cuidado, ya que le dan armas al que invade.

9 - Qué opina de cuando por el frente de su calle pasa el drenaje y también se instala dentro de su casa para el desalojo de las aguas negras.- La opinión es satisfactoria, porque de esta forma se elimina la insalubridad y focos de infección que producen las aguas negras que salen a la calle.

10 - Qué opina de cuando ya se pone asfalto a su calle, banquetas, servicio de iluminación en la vía pública.- Referente a la banqueta se hace con participación vecinal de cada uno de nosotros, y desde luego satisfactoria para quienes nos representan al poner el asfalto y la iluminación en la vía pública.

11 - Qué opina de cuando ya se le establece debidamente la calle y cuando se le pone número oficial a su casa - construida.- La opinión sigue siendo favorable para quienes nos representan, ya que son menos los obstácu-

los que ponen para poder vivir como lo que realmente --
somos, seres humanos.

12 - Qué opina de cuando el gobierno le ha adjudicado -
el solar dándole en un precio muy bajo el valor de és--
te.- La opinión es que, se está cumpliendo con lo dis--
puesto en la Ley, ya que al ejido expropiado no se le -
pagan precios altos, de esta manera equilibran el bene-
ficio social, ya que no se trata de hacer negocio, pues
a estas alturas aún no se satisface la demanda al go---
bierno de casa habitación a la cual tenemos derecho por
el simple hecho de ser mexicanos.

13 - Qué opina del servicio de transporte para trasla--
darse a todos los lugares dentro de la ciudad que dan -
acceso a su colonia.- La opinión referente al servicio-
de transporte es que en primer lugar hay insuficientes-
autobuses o líneas, y no nada más en nuestra colonia --
sino a nivel Distrito Federal, se necesitan buscar ---
otros medios para poder trasladarse con eficiencia, ya-
que hacen el servicio de terminal a terminal y los que-
vivimos en puntos intermedios de la ruta, solo los ve-
mos pasar porque van llenos, y hablamos de autobuses de
ruta 100, guajoloteros, combis y minibuses; el problema -
es grave, nuestras autoridades del Departamento del Dis-
trito Federal tienen la última palabra.

f).- INTEGRACION DEL GRUPO SOCIAL REGULARIZADO AL CONTEXTO -
SOCIAL DE LA URBANIZACION.

Nuevamente para el mejor entendimiento al desarrollo - de este inciso se le entrevistó al ejidatario, señor - Lorenzo Montaña Ayala, para lo cual no tuvo inconveniente en contestar a las preguntas que se le hicieron de la forma siguiente:

1.- Diga si los grupos ya regularizados han constituido alguna organización donde se concentre a todos los ejidatarios como un grupo social o varios grupos.- Sí, ya se constituyó una cooperativa ejidal, que tendrá -- que beneficiar a todo el núcleo ejidal formado por 457 ejidatarios, puesto que los recursos naturales que se encuentran en el ejido serán explotados.

2.- Los colonos beneficiados, qué sociedades pretenden formar para integrarse en grupos sociales.- De hecho - ya existían, la coalición de colonos presionando para solicitar los servicios, sin embargo no había respuesta, pero ahora con la escritura el trato es diferente y los servicios se están haciendo.

3.- Estos grupos, qué ventajas van a obtener al actuar organizadamente.- La ventaja que se obtiene es que las respuestas son con hechos concretos.

4.- Han instituido dentro de la colonia una fuente de trabajo o empresa que los beneficie a todos.- No de grupo, pero sí de manera individual; como son taller - mecánico, automotriz, herrería, panadería y otros.

5.- Há sido creado en la zona regularizada algún mercado o comercios.- En la actualidad contamos ya con una tienda de autoservicio de la CoNaSuPo, una tienda de barrio y se empieza a construir un mercado.

6.- ¿Sí han sido construidos centros culturales?- No nos han construido ningún centro cultural, aún se desconoce el proyecto de construcción de alguno.

7.- Se me informó que los habitantes domiciliados en la colonia, sí han sido censados e integrados a los grupos políticos.

8.- Que en la colonia han sido censados también para cuestión electoral.

9.- Que ya pagan impuestos y gastos, en cuanto se obtiene la escritura, de inmediato se solicita el número de cuenta y boleta predial, que desgraciadamente este trámite dura a veces más de un año para que empiecen a girar boletas.

10.- En su colonia tienen centros escolares, como son 27 jardines de niños, 22 primarias, 28 secundarias, una telesecundaria, una academia comercial para secretarías, una preparatoria, un CoNaLeP, una escuela superior de odontología.

11.- Que ya realmente el hecho de estar integrados al contexto social de la urbanización, les da la calidad de ciudadanos sujetos de derechos y obligaciones, porque además les permite obtener créditos para construir "nuestras casas, siendo solventes en los pagos correspondientes".

g).- JURISPRUDENCIA.

Nuevamente permítome aclarar que en lo relativo a la regularización de la tenencia de la tierra, en lo referente al caso concreto de nuestro estudio en este trabajo, sobre los asentamientos humanos irregulares en zonas urbanas ejidales, no se ha hecho Jurisprudencia; sin embargo de lo que sí se tiene conocimiento y antecedentes es de Tesis Jurisprudenciales, que aunque no ilustran precisamente los casos que nos ocupan, sí se refieren al organismo que ocupa sus funciones en regularizar la tenencia de la tierra, como lo es CORET:

"COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra tiene por objeto, conforme al artículo 2o. del Decreto publicado el 8 de noviembre de 1974, regularizar la tenencia de la tierra en donde existen asentamientos humanos irregulares, y a su Director General corresponde, conforme al artículo 9o., fracciones III y VIII, ejecutar el programa nacional anual aprobado por el Consejo de Administración y suscribir, cuando así porceda, las escrituras públicas en las que se re-

conozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización de su predios. En esas condiciones, cuando en el procedimiento de regularizar un inmueble ubicado en un antiguo terreno ejidal expropiado, la -- Comisión, su Director General o su funcionarios subalternos, resuelven por sí, en forma unilateral, un conflicto sobre quién tiene derecho a la propiedad y a -- la escrituración de ese inmueble, y si su decisión uni lateral va a ser apoyada por otros órganos de autori-- dad, debe estimarse que sí actúa como autoridad, para los efectos del amparo. Sería contrario al artículo - 103, fracción I, de la Constitución Federal, que la Comisión resolviera cuestiones legales controvertidas sobre derecho de propiedad, como si fuese autoridad, sin promover lo conducente ante las autoridades judiciales y que su decisión unilateral, que crea derechos y priva de ellos, no pudiese ser impugnada en amparo.

Tal interpretación haría nugatorio el juicio de amparo ante la creación de organismos descentralizados y - de organismos fiduciarios que actúan como órganos de - autoridad, así sea de facto".

"PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."

"Amparo en revisión 570/79. -Pilar Ayala Escalona. -3 de octubre de 1979. -Unanimidad en los resolutive y mayoría en los considerandos. Ponente: -Guillermo Guzmán Orozco.

NOTA; Véase otra tesis sostenida en el mismo negocio, en los volúmenes 127-132, Sexta Parte, -- Pág. 39.

"Semanario Judicial. Séptima Epoca. Volúmenes - 133-136. Enero-junio de 1980. Sexta Parte. Tribunales Colegiados. Pág. 201."

No. 366

"COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA - DE LA TIERRA. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. - La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra creada por acuerdo presidencial de fecha 7 de agosto de 1973 y reestructurada en posterior decreto de 6 de noviembre de 1974, no es un organismo público descentralizado que cuente con facultades decisorias que impliquen la afectación de la esfera jurídica de los particulares y tampoco tiene facultades -- para disponer de la fuerza pública, en virtud de lo -- cual, no puede ser considerada como autoridad para los efectos del juicio de amparo."

"Amparo en revisión 6399/80. -Comisariado Ejidal del Poblado denominado "Creel", Municipio de Bo--coyna, Chihuahua. -2 de julio de 1981. Unanimidad de 4 votos. -Ponente: Jorge Iñárritu. -Secretario Juan Solórzano Zavala."

"Informe 1981: Segunda Parte. Segunda Sala. Pág. -
111."

"Precedente:

Amparo en revisión 1243/79. -Comisariado Ejidal -
del Poblado San Jerónimo Aculco Lídice, Delega---
ción La Magdalena Contreras, D. F.-22 de Nov. -
1979.

Unanimidad de 4 votos.-Ponente: Eduardo Langle --
Martínez.- Secretario: José Luis Gómez Molina"(71)

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

1 - El Decreto que reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, expresa en su exposición de motivos que el elevado crecimiento demográfico del país y la constante emigración de los habitantes del campo a la ciudad han originado asentamientos irregulares de --- grupos de población en las zonas urbanas provocando con -- ello un desordenado crecimiento de las mismas, por lo que - se avoca a su remodelación.

2 - La fundamentación Constitucional y reglamentaria de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra la encontramos en el Artículo 27 Constitucional Párrafo Prmero, Segundo y Tercero; Fracción Primera Párrafo Primero y Segundo; Fracción Sexta, Fracción Séptima, Fracción Octava, Fracción Décima, Fracción Décima Segunda, Fracción Décima - Tercera, Fracción Décima Quinta y Fracción Décima Séptima.- Así como en la Ley Federal de Reforma Agraria en los Artícu los 1o., 2o. Fracción Tercera, 8o., 10, 112, 117, 122, 343- a 349. Y en el respectivo Decreto que crea cada asentamiento humano.

3 - La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un Organismo Descentralizado con personalidad -- jurídica y patrimonio propios, sus decisiones en lo administrativo son de carácter definitivo, como cuando adjudica -- bienes inmuebles a los beneficiados.

4 - Los objetivos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra han sido y es regularizar en forma pronta y expedita los asentamientos humanos que de hecho se han posesionado de terrenos ejidales y comunales en los --

diversos estados de la República, extendiendoles en lo --- individual ya sean ejidatarios o no las correspondientes -- escrituras, para considerarlos en lo adelante como propieta rios de sus respectivos lotes, con la condición de que en - un término de cinco años no pueden enajenarlos.

5 - La regularización de asentamientos humanos para la debi da planificación de la correspondiente zona urbana, la Comi sión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra -- actúa en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urba- no y Ecología, con la finalidad de que las zonas urbanas -- regularizadas cuenten con los debidos servicios urbanisti-- cos, cuidando en especial que se construyan los centros -- sociales respectivos, como calles, jardines, plazas, merca- dos, escuelas y en especial que se cuiden y se levanten las respectivas arboledas.

6 - Las causas sociales que originan los procesos migrato-- rios de individuos a la ciudad, es por la falta de empleo y aún de sub'empleo en las poblaciones rurales del país y --- también por el aumento exagerado de la población en el cam- po, ya que muchos campesinos no tienen tierra que trabajar. Y también en los ejidos los ejidatarios trabajan personal-- mente la tierra y los pequeños propietarios no pueden absor ber la mano de obra de campesinos asalariados.

7 - La expropiación de terrenos ejidales y comunales donde- se ubican asentamientos humanos irregulares, se basa en el- Artículo 27 Constitucional, en la Ley Federal de Reforma -- Agraria y en el propio acuerdo que lo Decreta, todo ello -- por causa de utilidad pública o sea la utilidad social para satisfacer las necesidades de zonas urbanas para los grupos humanos asentados irregularmente en terrenos ejidales y co-

municipales.

8 - Los ejidos y pueblos con bienes comunales, los primeros fueron creados porque se les restituyó sus tierras o se les dotó de las mismas, expropiándolos de latifundios afectables. Y los segundos se les confirmó y tituló sus bienes comunales, estando estos bienes fuera del comercio como lo establece el Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Sin embargo por imperativos sociales esos bienes dejan de ser inalienables y son adjudicados a los grupos humanos para que vivan en ellos ya que no se les puede desalojar.

9 - Sobre la formación de grupos humanos como es el caso de los que regulariza la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra por Decreto, en realidad se integran grupos sociales que se manifiestan en diferentes formas, --- cuyas actuaciones son objeto de análisis y estudio de la --- Sociología.

10 - La Sociología en efecto es una ciencia social elaborada por su autor Augusto Comte, pensador francés en el año de -- 1848. Estructuró esta ciencia, siguiéndole otros autores -- significativos, entre otros en México como los maestros --- Antonio Caso, Luis Recasens Siches, Leandro Azuara, etc., -- los que ya afirmaron que la Sociología se ocupa de las ---- manifestaciones de los grupos humanos, que se hacen sentir - en sus actos frente a otras entidades humanas.

11 - En efecto, por ejemplo un grupo humano regularizado por Decreto su asentamiento en tierras ejidales y comunales, --- exige en bloque ante las autoridades que les den servicios - urbanísticos, seguridad pública y jurídica respecto de sus - bienes inmuebles.

12 - En consecuencia la Sociología estudia las acciones de los grupos humanos, sobre todo los debidamente estructurados como los de las zonas regularizadas, estas acciones pueden denominarse flujo, que va hacia allá y el reflujo que es la respuesta. Por eso la Sociología estudia las acciones, las reacciones y las interacciones de estos grupos humanos, o sea el intercambio de influencias.

13 - Los núcleos ejidales, los pueblos con bienes comunales y otras entidades agrarias creadas por la Ley así como los asentamientos humanos regularizados, deberían ser objeto en forma precisa y exclusiva de estudio y análisis de los sociólogos, para reflexionar sobre sus manifestaciones sociológicas para beneficio de los mismos grupos, obteniendo así mejores fuentes reales o racionales para llevarlas al campo del Derecho.

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

- 1.- Recaséns Siches Luis "Tratado General de Sociología", 11a. Edición, Editorial Porrúa, S. A., --- México, 1971.

- 2.-Azuaa Pérez Leandro "Sociología", Cuarta Edición, Editorial Porrúa, - S.A., México, 1980.

- 3.-Mendieta y Núñez Lucio "Sistema Agrario Constitucional", 5a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., ---- México, 1980.

- 4.-Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo",- Tomo I, 8a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1977.

- 5.-Unikel Luis "El Desarrollo Urbano de - México", 2a. Edición, Editado por el Colegio de -- México, México, D. F.,1978.

- 6.-M, Hauser Philip "La Urbanización en América Latina", Solar/Hachette Buenos Aires, 1975.
- 7.-Johnson, James H. "Geografía Urbana, Oikos - Tau, S.A., Ediciones Barcelona España, 1976.-----"
- 8.-Albaroz Albaro De "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México", Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1966.
- 9.-Romero Espinoza "La Reforma Agraria en México a Medio Siglo de Iniciada", Cuadernos Americanos, 1963.
- 10.-Bryan Roberts "Ciudades de Campesinos, - La Economía Política de la Urbanización en el Tercer-Mundo", Siglo XXI Editores: México, España, Argentina, Colombia. 1979.

- 11.-Jacoby Henry "La Burocratización del -
Mundo", Siglo XXI Editores
S.A., México, 1972.
- 12.-Anderson Nels "Sociología de la Comuni--
dad Urbana", Fondo de Cul_
tura Económica, México, --
1975.
- 13.-Fraga Gabino "Derecho Administrativo",-
Editorial Porrúa, S.A., --
13a. Edición, México 1968.
- 14.-J. Coutere Eduardo "Vocabulario Jurídico", -
Ediciones Depalma Buenos -
Aires, 1976.
- 15.-Moreno Daniel "Diccionario de Política", -
Editorial Porrúa, S.A., -
Primera Edición, México, -
1980.
- 16.-Hinojoza Ortíz José "El Ejido en México", Co--
lección Investigadores, -
Centro de Estudios Históri
cos del Agrarismo en ---
México, 1983.

- 17.-Arroyo Trujillo J, "Jurispredencia Mexicana", 1917-1971, Primera Edición Tomo I, Cardenas Editor y-Distribuidor, México, D.F. 1984.
- 18.-Nava Negrete Alfonso "Comisión para la Regulari zación de la Tenencia de - la Tierra. Constitucionali dad", 23 de Julio de 1979.
- 19.-Alvarez F. "Los Asentamientos Humanos Irregulares en Ejidos y - Comunidades y su Regulari zación", U. Iberoamericana México, D.F., 1984.
- 20.- Parra Gaviño Gilberto "Importancia del Sector So cial en el Desarrollo Ru-- ral", (Reportaje), Periódico el Nacional, Segunda - Sección, México, D.F., 16- de Enero de 1987.
- 21.-Lecturas Universitarias "La Tenencia de la Tierra" (Ensayos), Serie Publica-- ciones del Gobierno del - Estado de México, Desarro- llo Urbano, Toluca, 1975.

- 22.-"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, 15 de Julio de 1986.
- 23.-"Ley Federal de Reforma Agraria".
- 24.-"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
- 25.-"Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".
- 26.-"Ley General de Asentamientos Humanos".
- 27.-"Programa Nacional de Reforma Agraria Integral", - 1985-1988, Poder Ejecutivo Federal.
- 28.-"Decreto que Crea al Organismo Descentralizado Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Noviembre de 1974."
- 29.-"Decreto que Reestructura a la CoRETT, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Abril de 1979".

- 30.-"CoReTT, informa , Organismo Público Descentralizado Publicado por el Departamento de Relaciones Públicas y Publicaciones, 1976."
- 31.-"Regularización, su Carácter Social y su Normatividad para Cumplirla, Editado por CoReTT, Julio 1980."
- 32.-"Antecedentes de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, México, D. F., 1974."
- 33.-"CoReTT, Segunda Jornada Nacional de Autoevaluación-Sectorial, Sector Agrario, Enero 1979."
- 34.-"Manual de Organización General, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981."
- 35.-"El Proceso de Regularización en México, Ponencia presentada por el Arq. Luis Uniquel S., en la Reunión Nacional de Asentamientos Humanos, México, D.F., 1975."
- 36.-"Ponencia Presentada en el Primer Seminario para el estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Organizado por el IEPES, 12 de Febrero de 1975, México, D.F."

37.-"Ponencia presentada en el Primer Seminario para el estudio de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, México, 1977."

38.-"Conferencia de las Naciones Unidas, sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá, Mayo-Junio de 1976; Textos de las recomendaciones para la Acción Nacional Aprobadas por la Comisión III, Memoria de Vancouver, Impreso en México, 1976."