



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

573

24

LA SITUACION JURIDICA DE LOS
ASENTAMIENTOS IRREGULARES FUERA
DE LA ZONA URBANA EJIDAL EN EL
DISTRITO FEDERAL.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

LIBRO DE REGISTRO
DE TESIS DE GRADO
EN DERECHO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MORALES PEREZ CECILIO RUBEN



FALTA DE ORIGEN

México, D. F.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

SITUACION JURIDICA DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES FUERA DE LA ZONA URBANA EJIDAL EN EL DISTRITO FEDERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES

- A) El Ejido y la Zona Urbana Ejidal.....1
- B) Los primeros asentamientos irregu
lares.....17
- C) Zonas Ejidales del Distrito Fede-
ral.....21

CAPITULO II

CAUSAS QUE ORIGINAN LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

- A) La Explosión Demográfica.....26
- B) La Inmigración de los Campesinos
al Distrito Federal.....29
- C) La Centralización Político-Adminis
trativa del Estado Mexicano.....32
- D) La Enajenación de los Bienes del
Ejido.....36

CAPITULO III

LA TRANSFORMACION PAULATINA DEL EJIDO

- A) La inobservancia de las disposiciones
en Materia de Posesión y Sucesión Agra
ria.....39
- B) La falta de apoyo económico para la
Explotación del Ejido.....46
- C) Las invasiones de terrenos ejidales....50

CAPITULO IV

SITUACION REAL Y JURIDICA DE LOS ASENTA- MIENTOS IRREGULARES

- A) Las Autoridades Internas del Ejido.....54

B)	Legislación Aplicable	
	1. La Constitución.....	58
	2. Ley Federal de Reforma Agraria.....	62
	3. Ley General de Asentamientos Humanos..	69
C)	Organismos Competentes para la Regularización de las Zonas Irregulares	
	1. Comisión para la Regularización - de la Tenencia de la Tierra.....	72
	2. Secretaría de la Reforma.....	93
D)	Proposiciones al Problema de los Asentamientos Irregulares	
	1. La Expropiación.....	101
	2. Reformas y/o Adiciones a la Legislación Aplicable.....	111
	CONCLUSIONES.....	114
	BIBLIOGRAFIA.....	117

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

El grave problema social que representan los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal, ha sido estudiado -- desde diversos puntos de vista, pero las soluciones aportadas, -- no han podido contrarrestar este problema, razón por la cual tenemos gran interés en tratar esta situación, aportando posibles soluciones al respecto.

El capítulo primero del presente trabajo recepcional, inicia haciendo mención a los antecedentes del ejido, la zona urbana -- ejidal y sobre los ejidos más propensos o afectados con los asentamientos humanos irregulares.

El capítulo segundo, trata sobre las principales causas que originan los asentamientos humanos irregulares, como son: la explosión demográfica, la inmigración de los campesinos al Distrito Federal, la centralización político-administrativa del Estado Mexicano y la enajenación de los bienes ejidales.

El capítulo tercero trata sobre los elementos que influyen -- en la transformación del ejido en colonias populares y en zonas urbanas propiamente dichas, como son, la inobservancia en las -- disposiciones en materia de sucesiones agrarias, la falta de apoyo económico para la explotación del ejido y las invasiones a los terrenos ejidales y zonas comunales elemento primordial en los -- asentamientos humanos irregulares.

El capítulo cuarto se refiere a la situación real y jurídica

de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal, haciendo referencia a las autoridades agrarias, a la legislación aplicable, y a los organismos competentes para tratarlo, en especial a La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Concluimos este modesto trabajo, señalando a la expropiación como el instrumento idóneo para la solución de los asentamientos humanos irregulares, haciendo referencia a posibles adiciones o reformas a la legislación aplicable a este grave problema social que enfrenta la Ciudad Capital más poblada del Mundo.

C A P I T U L O I
ANTECEDENTES GENERALES

A) EL EJIDO Y LA ZONA URBANA EJIDAL

El Diccionario de la Real Academia Española, define al Ejido de la siguiente manera "Del latín axitus, exire. Campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con el, que no se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras".

(1)

Durante la época Colonial en la Nueva España al Ejido se le definió como las tierras, campos o fundo legal de uso común, que pertenecía a las comunidades indígenas. Por lo general este tipo de terrenos se utilizó para la alimentación del ganado de los indígenas.

En el año 1573, el Rey Felipe II dispuso por Real Cédula, -- que en los sitios donde se fuera a fundar un pueblo, debería de tener aguas, tierras, montes, entradas, salidas, labranzas y un Ejido de una legua de largo, en la cual los indígenas puedan tener su ganado, con el fin de que éstos no se revolvieran con el ganado de los españoles.

El Ejido en España se conoció como las tierras de uso común situadas a la salida de los pueblos.

Desde la época Colonial, el Ejido se ha caracterizado en el

(1) Diccionario de la Real Academia Española.
Decimonovena Edición. Madrid 1970.

sentido de no poder ser apropiado en forma personal, tampoco se podía construir en él, su función era meramente agrícola en la cual se realizaban tareas como trillar el trigo, limpiar el maíz, etc.

Los Aztecas antes de la llegada de los Españoles, tenían un régimen de propiedad de acuerdo al sistema político y social de esa época, esto es, su sistema de gobierno era clasista, dividido entre Gobernantes, Sacerdotes y Gobernados, por esta razón su régimen de propiedad era tripartita.

Propiedad Comunal.- Que fué la primera forma de propiedad -- que se conoció; dentro de este tipo de tierras estan:

Calpullalli y Altepetlalli.- Que eran las tierras que conforman los barrios y las tierras pertenecientes a los pueblos respectivamente.

Propiedad Institucional.- La cual servía para sufragar todos aquellos gastos y servicios que se prestaban dentro del Calpulli.

Otro ejemplo de este tipo de tierras, están:

Teotlalpan y Milchimalli.- Que eran las tierras que servían para costear los gastos relacionados con la religión, y por otra parte las tierras que servían para el mantenimiento del ejército.

Propiedad Privada.- Este tipo de propiedad solo lo gozaban o tenían derecho aquellos miembros de la sociedad que pertenecían o tenían relación con la clase gobernante. Este derecho lo ejercían tanto en la Ciudad como en el campo; este tipo de tierras son:

Tlatocalli, Tecpantlalli y Pillalli.- Que eran las tierras - pertenecientes al Señor, a los nobles, y a los Hidalgos respectivamente. (2)

Como vemos los Aztecas tenían tierras semejantes a las tierras comunales y ejidales en relación a las tierras de los Españoles.

A través de la evolución histórica, y transformación radical que se va dando en nuestro país como efecto de los tres grandes movimientos sociales, el concepto de ejido sufre un cambio total en cuanto a su connotación original.

Estos movimientos sociales que se dieron en México, son la lucha de Independencia, luego las Leyes de Reforma para culminar con la Revolución a consecuencia de éstos movimientos, la materia agraria da un giro total en nuestro país, toda vez que el principal descontento que siempre ha existido, es el relacionado con la tenencia de la tierra.

"Principales causas de acaparamiento de la tierra en la época del Porfiriato.

- 1.- Entregos que hacía el Estado a particulares, con el objeto de compensar deudas o premiar servicios.
- 2.- Por los funestos resultados que produjeron las actividades de las tristemente célebres compañías deslindadoras

(2) Medina Cervantes José Ramón.- Derecho Agrario.- Editorial - Harla.- México, 1977. págs. 36, 37 y 38.

y colonizadoras.

3.- Por la destrucción de la propiedad comunal de los grupos indígenas.

4.- Por la ausencia de una legislación que señalara el máximo de la propiedad rural". (3)

Durante la Lucha de Independencia, ya se empezaba a legislar en cuanto a la tenencia de la tierra, pero no fué sino hasta la promulgación de la Ley de 6 de Enero de 1915, cuando de una manera definitiva, se dieron las bases para la reglamentación de la Tenencia de la Tierra.

Es importante mencionar a los personajes que contribuyeron a la Reforma Agraria Mexicana:

Hidalgo, Morelos, Eleuterio Quiróz, Ponciano Arriaga, Justo Sierra, Molina Enríquez, Los hermanos Flores Magón, por su destacada participación en el programa del Partido Liberal, Fco. I. - Madero, en lo relacionado al plan de San Luis de fecha 5 de Octubre de 1910, Emiliano Zapata y su Plan de Ayala de fecha 28 de Noviembre de 1911, Venustiano Carranza por su Plan de Veracruz - de fecha 12 de Diciembre de 1914 y su proyecto de Ley Agraria de fecha 15 de Diciembre del mismo año, Francisco Villa por su Ley Agraria expedida el 24 de Mayo de 1915.

El contenido de la Ley de 6 de Enero de 1915 la podemos resumir

(3) Manzanilla Schaffer, Victor.- Reforma Agraria Mexicana.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1977.

mir de la siguiente manera:

Lo relacionado al reparto de tierra lo encontramos en los Artículos del Primero al Tercero en el proyecto de Ley del Licenciado Luis Cabrera:

"Artículo Primero.- Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de los ejidos para los pueblos.

Artículo Segundo.- El ejecutivo de la unión queda facultado para expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren o para aumentar la extensión de los existentes.

Artículo Tercero.- La anterior reconstitución de los ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubieren constituido anteriormente dichos ejidos". (4)

Finalmente lo relacionado al reparto de tierra, quedó plasmado de la siguiente manera:

"Declara nulas las enajenaciones de tierras comunales de los indígneas, de las composiciones y deslindes realizadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de Junio de 1856.

La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, rancharía, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser --

(4) Manzanilla Schaffer, Victor.- Reforma Agraria, Mexicana.- -- Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.

nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de -- aquellos vecinos o de sus causahabientes (artículo 2°).

Artículo Tercero.- Los pueblos que carezcan de ejidos, pero los que los necesiten, más no puedan restituirlos por falta de -- títulos, porque no puedan identificarlos o porque legalmente fue -- ron enajenados, pueden solicitar se les dote del terreno sufi-- ciente conforme a sus necesidades, para reconstituir el ejido -- que de preferencia se localizará en terrenos colindantes al pue -- blo solicitante. Para cubrir éstos requerimientos, el Gobierno -- Federal efectuará las expropiaciones correspondientes". (5)

Otro punto sobresaliente de la Ley de 6 de Enero de 1915, lo es el crear una Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local -- Agraria en cada Estado o Territorio, y los Comités Ejecutivos -- que se necesiten.

Por último, esta Ley faculta a los Jefes Militares, previa-- mente autorizados para dotar o restituir ejidos en calidad de -- provisionales, a los pueblos solicitantes.

Con la promulgación de la Constitución Política de la Repú-- blica el 5 de Febrero de 1917, la Ley de 6 de Enero de 1915, fué elevada dentro de su Artículo 27, a la categoría de Ley Constitu -- cional, toda vez que la base del Artículo 27 Constitucional lo -- fué la Ley de 6 de Enero de 1915.

(5) Medina Cervantes, José Ramón.- Derecho Agrario.- Editorial -- Harla.- México, 1977. pág. 136.

La constitución de 1917, definió al Ejido como las tierras - que se entregaban a un grupo de campesinos, situados en un determinado lugar, con la condición de que dichas tierras fueran trabajadas por ellos mismos.

Una vez plasmada la Ley de 6 de Enero de 1915 en la Constitución, correlativamente se crean una serie de Leyes reglamentarias.

Empezando con la Ley de Ejidos de 1920, posteriormente los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, y no fué sino hasta los años sesentas en los que se expiden una larga serie de Leyes en relación a la Tenencia de la Tierra, para finalmente llegar a la actual Ley Federal de Reforma Agraria, la cual fuera aprobada el 22 de Marzo de 1971, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1971.

De conformidad con la Magistratura Agraria vigente y con apoyo en la doctrina, coincidimos en la definición del Maestro Raúl Lemus García que da en relación al Ejido diciendo: "Que es una - Institución Socio-Económica, integrada por el núcleo de población beneficiado, el conjunto de tierras y demás bienes de producción que forman el patrimonio del poblado, así como las diversas relaciones inherentes al Ejido, considerado como unidad económica." (6)

 (6) Lemus García, Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria.- Comentada.- Editorial Limusa.- México, 1983.

Haremos un breve repaso en lo concerniente a la Zona Urbana Ejidal.

En la Nueva España, se le conoció como fundo Legal, creado a través de la Ordenanza dictada por el entonces Virrey de la Nueva España, Marqués de Falces Conde Santiesteban, el 26 de Mayo - de 1567.

Por medio de esta Ordenanza, se les concedía a los indígenas 500 varas de terrero en dirección a los cuatro vientos, para que en ese lugar construyeran su caserío. Posteriormente esta medida fué aumentada a 600 varas contadas desde el atrio de la iglesia principal; lo anterior se desprende de las Leyes 12 y 18 Título XII, libro IV de la Recopilación de Leyes de las Indias.

Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerraca en su Diccionario de Derecho Agrario, nos señalan que el fundo legal es la "Extensión de Terreno señalada en los pueblos para su fundación y edificación". (7)

Como Zona Urbana, señalan que "Proviene del latín Urbanos de Urbs, Ciudad, dan la definición de area que comprende el caserío y las calles de un poblado." (8)

Analizando la Real Cédula de Felipe II, del año 1573, y la - Ordenanza del Marqués de Falces ya citadas, nos damos cuenta que hay una clara distinción, entre lo que son las tierras destina-

(7) Luna Arroyo, Antonio y G. Alcerraca, Luis.- Diccionario de - Derecho Agrario.- Editorial Porrúa.- México, 1982.

(8) IDEM.

das para el establecimiento del pueblo, y las tierras destinadas a ejidos y labranzas.

La Real Cédula de Felipe II decía que en los sitios donde se fuera a fundar un pueblo, debería de tener aguas, tierras, montes, entradas, salidas, labranzas y un ejido de una legua de largo... En este párrafo nos damos cuenta de la distinción entre -- pueblo y ejido.

El maestro Manuel Fabila en su obra Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, señala que la Institución (solares) se creó en el año de 1513 de una Ley creada el 18 de junio y 9 de Agosto que Fernando V dictara en Valladolid, la cual se tituló de la siguiente forma "Que a los nuevos pobladores se les don -- tierras y solares, encomienden indios; y que es peonía y cavallería. Don Fernando Quinto, en Valladolid a 18 de Junio y 9 de --- Agosto de 1513.

Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las indias, y puedan vivir con la comodidad y convivencia, que deseamos:

"Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de menor -- grado en merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza:--

y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en --- aquellos Pueblos quatro años, les concedemos facultad, para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa suya propia..." (9)

Felipe II dictó posteriormente la Ley VII, Título VII, Libro IV de las Leyes de Indias, para que en las capitulaciones referentes a la fundación de un pueblo se obtuviera primero lo necesario para los solares.

En el México Independiente, en Mayo de 1875 el Ministerio de Fomento autorizó al Ayuntamiento de la Paz (territorio en esa -- época) para que agregara más de dos mil hectáreas a su Fundo Legal, tomándolas del ejido de la villa.

En el Plan de Ayala de fecha 28 de Noviembre de 1911, en su Cláusula Séptima se estableció la expropiación de los latifundios, con el objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos: Esta Cláusula decía, en virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas, por esa causa se expropiaron previa indemnización de la tercera parte de esos monopo--

(9) González de Cossio, Francisco.- Historia de la Tenencia y Explotación del Campo en México.- Tómo Primero.- Editorial --- SEP.- México, 1978, pág. 295.

lios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los -- pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fun-- dos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar - de los mexicanos.

La base de la Ley de 6 de Enero de 1915 se debe en gran parte a las ideas del Licenciado Luis Cabrera.

Luis Cabrera decía, que era necesario la reconstitución de - los ejidos procurando que sean inalienables, tomando las tierras de las grandes propiedades circunvecinas a través de compras o - por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública indemnizando a sus dueños, o por medio de arrendamiento o aparcería - forzosa.

La Ley de 6 de Enero de 1915 señalaba que la dotación de tie-- rras ejidales, fuera de carácter patrimonial a este efecto, se - creó el Patrimonio Parcelario Ejidal. Este tipo de tierras te--- nían la característica de ser Inalienables, Inembargables e Im-- prescriptibles, según la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Ejidal de fecha 19 de Di-- ciembre de 1925, que posteriormente fuera sustituida por la Ley de Patrimonio Ejidal de fecha 25 de Agosto de 1927, cuyas dispo-- siciones se incorporarían al primer Código Agrario de 1934.

El Código Agrario de 1940, en el Capítulo VII titulado Régimen de la Propiedad Agraria, en su primera sección Propiedad de los Núcleos de Población de sus Artículos 119 al 121 dice, que -

los bienes y derechos Ejidales son Inalienables, imprescripti---bles, Inembargables e Intransferibles.

En su sección Cuarta titulada Fondos Legales de los Núcleos de Población se regula lo referente a la Zona Urbana Ejidal, en los siguientes artículos:

"Artículo 143, dice que se podrán arrendar o enajenar los solares exedentes una vez cubiertas las necesidades de los ejidatarios del poblado a los vecinos, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la Ley:

- Ser mexicano.
- Vecindarse en el poblado.
- Dedicarse a ocupación y oficio útil a la comunidad.
- Construir en el solar.
- No abandonar el solar durante los primeros cuatro años -- que transcurran desde la fecha en que haya tomado posesión de él salvo causa de fuerza mayor.
- Que la Asamblea General de Ejidatarios los admita por votación afirmativa de las dos terceras partes de sus componentes.
- Que la determinación de la Asamblea General, la apruebe -- la Dirección de Organización Agraria Ejidal de acuerdo -- con el proyecto de deslinde y fraccionamiento.

Al tener posesión del solar el adjudicatario extraño al ejido, entregará al núcleo de población el precio del mismo o firmará el contrato respectivo, si la venta es a plazos. La enajena--

ción en su favor no se perfeccionará sino después de llenadas -- las condiciones que establece este artículo, y en particular no - abandonar el solar en un período de cuatro años.

Los fondos obtenidos por venta o arrendamiento de solares, - ingresarán al fondo común de los núcleos de población. (10)

"El artículo 144 señala que el abandono del solar durante un año consecutivo, dentro de los cuatro primeros años de su posesión, implicará pérdida de los derechos del poseedor sobre el -- mismo, salvo causa de fuerza mayor.

En aquel caso, el solar quedará vacante y el núcleo de población podrá disponer de él, enajenándolo de acuerdo con el artículo anterior, o adjudicándolo preferentemente a otros de sus miembros que carezcan de él.

Transcurridos cuatro años, el solar entrará al dominio de su poseedor". (11)

De la disposición de estos artículos notamos claramente una contradicción entre lo que establecen los artículos del 117 al - 121, en relación con los artículos 143 y 144, toda vez que estos últimos permiten el dominio de los solares, por el simple transcurso del tiempo, siendo que los artículos del 117 al 121, claramente especifican que... los derechos ejidales y comunales son - Imprescriptibles, Inalienables e Inembargables.

(10) Diario Oficial de la Federación.- De fecha 29 de Octubre de 1940.

(11) IDEM.

En el año de 1943, el Código Agrario de 1940 es reformado, - los artículos referentes a la Zona Urbana son los siguientes:

"Artículo 177.- Todo ejidatario tiene derecho a recibir un - solar en la zona de urbanización. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a persona que desee avecindarse a -- quien en ningún caso se permitirá adquirir derechos sobre más de un solar, si reúne los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano, y

II. Dedicarse a ocupación útil a la comunidad". (12)

"Artículo 179.- El comprador de un solar adquirirá el pleno dominio, al cubrir totalmente el precio, siempre que haya cons-- truido casa y no lo haya abandonado durante los cuatro años ---- transcurridos desde la fecha, salvo el caso de fuerza mayor".

(13)

"Artículo 181.- Los ejidatarios tendrán también la obliga--- ción de ocupar el solar y construir en él. Adquirirán el pleno - dominio del mismo transcurridos cuatro años, a partir de la fe-- cha en que hayan tomado posesión." (14)

El comentario que podemos hacerle a estas reformas sería el siguiente:

El Código Agrario de 1940, en su artículo 143, establecía en su quinto requisito, que para tener derecho a solar, no se tenía

(12) Reformas al Código Agrario de 1940, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Abril de 1943.

(13) IDEM.

(14) IDEM.

que abandonar el solar durante los primeros cuatro años, contados desde el momento en que se tenga la posesión además este artículo, agregaba dos requisitos más. Ahora bien la reforma que sufrió este artículo fué en el sentido de que el nuevo artículo 177 de las reformas de 1943, reduce los requisitos solamente a dos, el de ser mexicano y el de dedicarse a ocupación útil en la comunidad.

Y el artículo 179 de estas reformas, señala que la propiedad del solar no se tendrá hasta que sea cubierto el precio total -- del mismo, cabe mencionar, que este artículo no señala el plazo para hacer el pago.

El artículo 181 de las reformas, señala ahora en beneficio de los ejidatarios la adquisición de solares por el transcurso -- del tiempo, esto es, cuatro años para adquirir el dominio pleno de un solar, facultad que se concedía anteriormente según la lectura de la parte final del antiguo artículo 143 a todos aquellos que quisieran avecindarse en el poblado.

En relación a lo anterior, el Maestro Raul Lemus García, hace un comentario en el cual estamos totalmente de acuerdo "Como vemos los artículos 179 y 181 del Código de 1942, establecía que el comprador o el ejidatario poseedor de un solar urbano, adquiría el pleno dominio del mismo construyendo casa y no abandonándolo durante cuatro años consecutivos y cubriendo el precio el -- particular.

Esto significa que el referido solar entraba al dominio pri-

vado del adquirente, perdiendo su calidad de Inalienable, Imprescriptible e Inembargable, motivando el tráfico y especulación -- que se venía realizando en las zonas urbanas.

A esto hay que agregar la obligación que el artículo 176 imponía a las autoridades agrarias para legalizar como zonas urbanas terrenos ejidales ocupados por caserío, y el respeto a la posesión de solares adquirida por personas que no formaban parte - del ejido, ordenada por el artículo 180". (15)

A continuación señalaremos el contenido de los artículos 176 y 180.

"Artículo 176.- Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las Leyes de la materia y de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ocupados por el caserío queden legalmente designados a zona de urbanización".

"Artículo 180.- Deberán respetarse los derechos que legítimamente hayan adquirido personas que no formen parte del ejido sobre los solares y casas, siempre que la fecha de adquisición sea anterior a la de la resolución presidencial". (16)

(15) Lemus García, Raul.- La Reforma Agraria en México.- Cuatro Temas Nacionales.- Archivos del IEPES.

(16) Reformas al Código Agrario de 1940, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Abril de 1943.

B) LOS PRIMEROS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

El desmedido proceso de urbanización que ha sufrido la Ciudad de México, desde los años cuarentas a la fecha, se manifiesta directamente en la estructura urbana y fundamentalmente sobre la oferta y la demanda de la vivienda.

En la década de los años cuarentas, la población de la Ciudad de México, era notoriamente menor a la de hoy en día, y las corrientes migratorias no eran tan intensas, y el crecimiento de la población de bajos ingresos se asentaba por lo general en el Centro de la Ciudad, en lo que conseguían un empleo estable. Pero las décadas siguientes cuando el crecimiento demográfico y las corrientes migratorias se intensificaron, la Zona Centro fué insuficiente para albergar a la población, lo que ocasionó que -- las familias de escasos recursos se desplazaran a la periferia -- de la Ciudad y a las zonas ejidales, ya que eran los lugares mas cercanos y baratos en relación con su centro de trabajo.

Y es hasta fines de los años cincuentas, cuando la falta de vivienda se empieza a intensificar, ocasionando que los supuesta mente dueños de terrenos baldíos empiecen a especular con dichos terrenos, creando con ello la aparición de las llamadas Ciudades perdidas.

Pero el número de lotes baldíos disponibles a la cada día -- más creciente demanda de vivienda en la zona centro de la Ciudad, fué limitada, provocando que la población se estableciera en la periferia de la Ciudad, principalmente cerca de las zonas indus-

triales, dando origen a las colonias proletarias.

Con la falta de vivienda en la zona centro y la pronta venta de los terrenos de las colonias proletarias, la especulación de los terrenos se intensificó, ocasionando que las familias de escasos ingresos participaran en procedimientos irregulares para la obtención de vivienda, éste sería el caso del paracaidismo o asentamientos no controlados.

El fenómeno económico que viene sufriendo el país, desde los años setenta, va ha ser reflejado principalmente en las familias campesinas, toda vez que el campesino no cuenta con apoyo económico suficiente para trabajar la tierra, tampoco tenía una zona territorial suficiente para albergar a su familia, ya que como - sabemos, la población que tiene un mayor crecimiento es la campesina, generando por razón natural, la inmigración del campesino a la Ciudad de México, con la esperanza de tener un mejor modo de vivir. El lugar donde se va a establecer, será en los ejidos y zonas comunales que rodean al Distrito Federal.

Por lo regular los campesinos que llegan a la Ciudad en busca de mejores condiciones de vida, acuden a los campesinos de la Ciudad de México, para solicitar alojamiento.

De esta manera las zonas ejidales fueron albergando a las familias campesinas, con el apoyo o sin el apoyo de la asamblea de ejidatarios, ya que se trataba de familias o de amigos de los -- campesinos de la Ciudad de México, lo que realmente sucedió, fué una solidaridad entre las familias campesinas, con el fin de que

tuvieran un lugar donde vivir.

A principios de los años ochentas, la falta de vivienda en la Ciudad de México, se agudiza, creándose la figura del avecinado en las zonas ejidales, alojándose primeramente en la zona urbana del ejido, y cuando ésta fué insuficiente se iniciaron los asentamientos en las parcelas provocando con ello el fenómeno de irregularidad y de crecimiento anárquico.

De lo anterior, es natural suponer que los ejidatarios al -- ver la necesidad de vivienda y la falta de apoyo que existe hacia el campo, se convirtieran en fraccionadores, y en consecuencia transformarían a las tierras laborables en asentamientos irregulares.

Los fenómenos expuestos explican las causas que han generado que más de dos millones de familias en el Distrito Federal presenten problemas de irregularidad en la posesión de sus viviendas.

A este grave problema social que enfrenta el Distrito Federal, el Gobierno Mexicano ha creado programas de regularización de la tenencia de la tierra, para que este problema sea resuelto.

Sin embargo, los trabajos que se han realizado desde el sexto año del Licenciado Luis Echeverría, no han dado los resultados -- que se esperaban, ya sea por que la inmigración es cada día más intensa e incontrolable, o por la serie de vicios que se dan en el seno de los programas para la regularización de la tenencia -- de la tierra, llámese CORETT, o en los comités regionales que se

crean en las Delegaciones que tienen problemas de asentamientos irregulares dentro de su jurisdicción.

C) ZONAS EJIDALES DEL DISTRITO FEDERAL

Los ejidos del Distrito Federal, desde su creación, no han -
tenido la vigilancia indispensable por parte de las diferentes -
autoridades agrarias.

La superficie total de las zonas ejidales y comunales en la
actualidad, de 81,999.-00-00 Has., representan el 54% de la su-
perficie del Distrito Federal.

En la parte sur de la Ciudad se localizan los siguientes Eji-
dos:

Milpa Alta, San Salvador Cuahutenco, San Francisco Tlalnepan-
tla, San Mateo Xalpa, San Andres Totoltepec, San Miguel Topilejo,
San Miguel Ajusco, San Nicolás Totolapan, San Lorenzo Acopilco,-
La Magdalena Contreras, Santa Rosa Xochiac, San Bartolo Ameyalco
y San Bernabé Ocotepec.

De una superficie de 68,521-49-29, sólo 18,332-66-98 Has., -
se encuentran reconocidas y tituladas por resoluciones presiden-
ciales, pero algunas personas han interpuesto amparos que dejan
sin efecto dichas resoluciones, 21,530-82-31 en las que existe -
solicitud de confirmación y titulación de bienes comunales, y no
han agotado el procedimiento.

De las zonas tituladas en San Miguel Ajusco y San Miguel To-
pilejo, se encuentran ejidos en serios problemas de asentamien-
tos irregulares desde hace algunos años, porque gran número de -
particulares detentan grandes extensiones de tierra, las cuales
no son utilizadas ni siquiera sembradas conforme a lo dispuesto

por la Ley.

Existen en promedio 20,000. metros cuadrados por promovente, esto es 2,737 expedientes pendientes de exclusión de particula--res, comuneros y avecindados que detentan la tierra.

En lo que se refiere a San Miguel Topilejo se encuentran 525 expedientes de exclusión de pequeños propietarios, a los cuales no se les ha dado la solución correspondiente.

Por su parte, los comuneros han solicitado la exclusión de - las superficies que cada uno detenta en forma individual, para - que salgan del régimen de propiedad privada; pero lo que harían posteriormente sería fraccionar y vender esa tierra, pues la ocu pación habitual del comunero no es la agricultura, son en la ma- yoría de los casos trabajadores asalariados en la Ciudad, o pres tan sus servicios en diferentes empleos en su localidad, ya que las ganancias que pudieran llegar ha obtener en el trabajo de la tierra no es lo suficientemente rentable como para que se dedica- ran de lleno a esa actividad.

La agricultura en la actualidad es un trabajo secundario en la vida del campesino del Distrito Federal.

En consecuencia, resulta evidente que los ejidatarios y comu neros realcen ventas de terrenos pertenecientes a las comunida- des en forma indiscriminada, ocasionando con esto, un crecimien- to desmedido de los asentamientos humanos irregulares en la Ciu- dad de México.

Por otro lado, existe el avecindado que a falta de un lugar

donde pueda vivir, se establece en las zonas ejidales y comunales, dada la cercanía que tienen estas tierras con la Ciudad.

En las comunidades aún no reconocidas ni tituladas, su situación jurídica es indefinida y se han encontrado problemas en cuanto a sus límites con otras comunidades. Para la solución de este problema, es necesario que se realicen trabajos técnicos complementarios con el objeto de esclarecer quién o quienes son los verdaderos propietarios o poseedores, y tratar mediante la concertación el avenimiento entre los pobladores.

Además se localizó que en cada comunidad pendiente de confirmación se encuentran pequeños propietarios a los que no se les ha concluido el procedimiento en el sentido de excluir sus predios de conformidad con la Ley de la materia en correlación con el Reglamento para la tramitación y titulación de bienes comunales.

Los ejidos del Distrito Federal se encuentran fraccionados en más de un 50% de su superficie, en igual medida serán los asentamientos humanos irregulares localizados en la Ciudad de México.

Desde el año de 1916 en que se creó el primer ejido en la Delegación de Iztapalapa, se han otorgado por la vía de Restitución y Dotación un total de 27,733-63-79 Has., en las diferentes Delegaciones del Distrito Federal.

De los ejidos creados, se encuentran totalmente desaparecidos los siguientes:

Los dos de la Delegación Ixtacalco, el de Santa Anita y el - de Ixtacalco, los cuales tenían una superficie de 271,89-52 Has. Los pertenecientes a la Delegación Venustiano Carranza, La Magda lena Mixhuca y Penón de los Baños con una superficie de ----- 795,34-70.

Los ejidos de Azcapotzalco, Coyoacan e Iztapalapa, se puede asegurar que están extinguidos, éstos suman una superficie de -- 5,457-04-82 Has., lo que nos demuestra claramente como la mancha urbana ha ido invadiendo los ejidos y zonas comunales que rodean a la Ciudad de México.

En expropiaciones realizadas a favor del Departamento del -- Distrito Federal, el IMSS, de la UNAM, o de las diferentes Secre tarías de Estado se llega a la cantidad de 6,872-84-38 Has., mas la superficie que los ejidos por concepto de permutas, efectua ron con particulares, se tiene un total de 8,591-40-92 Has.

Existen expropiaciones con resoluciones pendientes de ejecu tar a favor de la Secretaría de la Defensa Nacional, del D.D.F., CORETT y otras con una superficie de 1,589-99-45 Has., con un va lor de ----- \$279'592,616.84 (DOSCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS ----- NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS DIEZ Y SEIS PESOS 84/100 M.N.), con que fueron dotados los ejidos, y de las expro piaciones que han sufrido los mismos, queda un total aproximado de 13,477-45-71.01 Has., pero se estima que actualmente en los - ejidos hay asentamientos humanos irregulares en mas de un 50% --

(cincuenta por ciento). (17)

Los ejidos de la zona noreste de la Ciudad, prácticamente -- han sido absorbidos por la gran cantidad de población que se localiza en esa zona ya que la sola Delegación de Iztapalapa representa el 50% de los asentamientos humanos irregulares del Distrito Federal.

Los ejidos localizados en las Delegaciones de Milpa Alta, -- Magdalena Contreras, Tlahuac y Xochimilco tienen serios problemas de asentamientos humanos irregulares, por lo que las autoridades Agrarias del Distrito Federal deben tomar medidas a fin de solucionar estos problemas, ya que como sabemos en la actualidad los ejidos no producen ni para autoconsumo de sus poseedores, -- provocando con ello la venta indiscriminada de las parcelas.

El grave problema que representan los asentamientos humanos irregulares, en los pocos ejidos de la Ciudad de México, deben ser resueltos de una vez por todas, de lo contrario, las zonas -- ejidales y comunales, seguirán siendo focos de miseria, marginando a sus habitantes, en una vida llena de promiscuidad y hacinamiento, representando el más grave problema social al que se ha de enfrentar la Ciudad Capital más poblada del mundo.

(17) Leyva Ochoa, Gustavo.- Plan Ajusco.- Tomo II.- IEPES.- México 1982,- p.p. de la 1 a la 8.

C A P I T U L O I I

CAUSAS QUE ORIGINAN LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

A) LA EXPLOSION DEMOGRAFICA

Llamada originalmente Tenochtitlan, la Ciudad de México fué fundada por los Aztecas en el año de 1325, cuando fué conquistada por Hernan Cortés, en el año de 1521, la Ciudad era un importante centro militar, político y religioso, y contaba con una población de 30,000 habitantes.

Los españoles tomaron a la antigua Tenochtitlan como centro de operaciones tanto militares como administrativas para la expansión de sus Colonias en toda América Latina.

La Colonia duró aproximadamente 300 años y después de la Independencia en 1810 la Ciudad de México continuó siendo el centro político, económico, intelectual y religioso más importante del país.

Después de la revolución de 1910, y particularmente entre --- 1940 y 1950, como resultado del proceso de industrialización, la Ciudad comienza una etapa de expansión y desarrollo, manifestada principalmente por su elevada tasa de crecimiento demográfico.

La inversión pública y el desarrollo de la industria contribuyeron a la creación de empleos en la Ciudad de México, atrayendo a personas de los diferentes Estados de la República, principalmente de aquellos situados en las áreas rurales que rodean al Distrito Federal, provocando que la población aumentara 6.8 veces entre los años 1930 y 1970.

En 1970, la población era de 8'640,180 habitantes, con una tasa de crecimiento anual aproximada del 5.7% comparado con el 3.5% del resto del país.

"En 1970 casi el 20% del total de la población del país habitaba en el área metropolitana de la Ciudad de México, de los cuales el 52% de la población tenía menos de 20 años de edad, el 66% de la población había nacido en la Capital de México, el 33% nació en provincia y el 1% nació en el extranjero." (18)

Para 1930, la Ciudad de México alcanzaba un millón de habitantes, y rebasaba los ocho millones en 1970, como vemos la demografía cambia de ritmo, mientras se constituía un poderoso aparato económico que concentraba particularmente en la industria, una parte excepcionalmente elevada de la población.

Debido a la centralización del poder político y administrativo, se incitó a las empresas a establecerse en la Capital del país, de esta forma desde el año de 1940, aumentaron masivamente en la metrópoli los empleos dentro de la industria, pasando de 30% a 40% de la población activa del conglomerado.

Estos acontecimientos provocaron que los costos aumentaran en terrenos, servicios públicos y demás bienes de servicios en relación a los habitantes del centro del país, obligándolos a desplazarse a las zonas periféricas de la Ciudad, lugares donde

(18) Bataillon, Claude y Rivera D'Arc, Héléne.- La Ciudad de México, Editorial SEP.- México 1982, p.p. 35, 39, 41, 42, 52.

les era mas barato los servicios.

Como vemos uno de los factores que contribuy6 al crecimiento de la Ciudad de México, lo constituy6 la industrialización, la cual foment6 los empleos en la Capital y por ende la inmigración del campesinado al Distrito Federal. Pero el principal factor -- hasta hace una década los constituye el crecimiento natural, la natalidad ha mantenido muy elevada, con algunos matices, hasta -- nuestros días; el crecimiento natural de la Ciudad de México ha sido así, mas rápido que el del resto del país.

La población metropolitana proyectada para el año 200, es de 26.5 millones de habitantes, ocasionada principalmente por el -- crecimiento natural.

"La Ciudad de México ha crecido a una tasa de 5.7% anual, lo que significa 1000 personas diaras de aumento durante elperíodo 1960-1970. Para esta década se calcula que hay una concentración de 13.6 millones de personas en el área metropolitana, con un -- aumento promedio de 1350 personas diarias. A este ritmo de credi miento la población se ha estado duplicando cada 20 años aproximadamente". (19)

(19) Rello, Fernando.- El campo en la encrucijada nacional.- Editorial SEP.- Primera Edición.- p.p. 44, 45, 53.- México ---
1986.

B) LA INMIGRACION DE LOS CAMPESINOS AL DISTRITO FEDERAL

En los años 1930 y 1940, la inmigración tiene una participación fundamental en el crecimiento de la Ciudad de México, los principales inmigrantes tienen como origen, aunque no exclusivamente, los campos que rodean directamente a la Capital.

El aflujo de inmigrantes originarios de los campos se ha acentuado moderadamente en los últimos 30 años, mientras que los originarios del resto del país no cesan de aumentar su participación en la población de la Ciudad de México.

La población de la Ciudad de México, incluye una proporción elevada de inmigrantes, es decir, de personas nacidas en lugares fuera de la Capital, solo el 2% son extranjeros.

Los provincianos mexicanos son los que representan la casi totalidad de esta migración a la Ciudad.

Los inmigrantes representaron para el Distrito Federal el 42% de su población en 1960, para 1970 bajó a 33% gracias a que la mayor parte de los inmigrantes se establecen en los límites del Distrito Federal.

El centro de la Capital empieza a despoblarse entre los años de 1960 y 1970, debido al crecimiento del urbanismo y el alto costo de la vida, cerca de 750 mil personas abandonan el centro de la Ciudad para establecerse en las colonias periféricas, que además recibían a los inmigrantes; una masa de casi 2'400,000 personas encontraron un lugar para vivir en estas zonas.

Así entre 1960 y 1970, en cifras aproximadas de 100 habitan-

tes de la Ciudad de México, 27 son nuevos en esa colonia, ya sea que vengan de antiguas colonias (nueve) en vías de urbanización o ya sea que vengan de provincia (dieciocho).

De esta manera, la mitad del crecimiento del Distrito Federal, se localizó entre 1960 y 1970 en los alrededores de la Ciudad, lugar donde se establecieron los campesinos venidos del interior del país.

La Ciudad de México recibe inmigraciones de familias de campesinos que a falta de apoyo para la explotación de la tierra -- vienen a la Ciudad para encontrar un modo mejor de vivir.

Hoy en día, los campesinos prefieren abandonar sus tierras y venir a la Ciudad a emplearse en trabajos asalariados, como obreros, artesanos o dedicarse al comercio o prestar servicios de -- otra clase, que trabajar sus tierras, toda vez que no cuentan -- con los recursos suficientes e indispensables para ello, ya que la Agricultura Empresarial Privada tiene monopolizado el mercado además éstas empresas cuentan con una seguridad jurídica en sus tierras, toda vez que éstas son dueñas tanto del capital como de las tierras.

Las Empresas producen para vender directamente sus productos y la agricultura ejidal primero tiene que ver por la satisfac-- ción de los miembros del ejido y después ver la posibilidad de -- vender algo, cuestión un tanto difícil.

Mientras el campesinado no cuente con las siguientes garan-- tías: Seguridad jurídica en sus tierras, tanto laborables como --

lo referente a su zona urbana, asesoramiento técnico para su explotación, participación democrática en el ejido y sobre todo un apoyo económico para la explotación de la tierra, seguirán abandonando sus tierras.

Los investigadores, Emilio Pradilla Cobos y Cecilia Castro - García, señalan como causas de emigración a las Ciudades los siguientes factores:

"La expropiación de la propiedad minifundaria, comunal o ejidal, al margen de la Ley, la paralización del reparto de tierras, la proletarianización permanente o temporal de la población campesina, el crecimiento demográfico que no puede ser absorbido por la pequeña propiedad, las formas precapitalistas de producción, la pauperización del campesinado parcelario debida a su imposibilidad de modernizarse técnicamente por carencia de excedente para invertir, la sobreexplotación intensiva de la tierra, el desempleo y la subutilización de la fuerza de trabajo disponible, la desigualdad en la competencia con la agricultura capitalista en expansión, su paulatina subordinación a la agroindustria y a la transferencia de valor hacia el resto de la economía". (20)

Los razonamientos anteriores en los que estamos totalmente de acuerdo, nos demuestran las causas por las cuales los campesinos inmigran al Distrito Federal desde los años 30's hasta nuestros días.

(20) Pradilla Cobos, Emilio y Cecilia Castro García.- Crisis y Reestructuración Territorial.- Revista Ciudades.- No. 1.- Editorial Red Nacional de Investigación Urbana.- México, -- 1989.- p.p. 5.

C) LA CENTRALIZACION POLITICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

MEXICANO

En la época colonial, la Ciudad de México, Capital de la Nueva España, se extendía sobre la superficie ocupada por Tenochtitlan, varios pueblos existían próximos a ella; Tlaltelolco, Tacuba, Azcapotzalco, Tacubaya, Mixcoac, Coyoacan, Mexicaltzingo, Iztapalapa, Tlahuac, Tlalpan y Xochimilco.

En 1924, la independencia crea una Federación de Estados entre los que el Distrito Federal se convierte en la Sede de los Poderes Federales de la Unión, correspondía a él un terreno circular de dos leguas (8,800 m) cuyo centro era la Catedral, bajo el poder de un Gobernador. (21)

"De conformidad con la fracción XXVIII del artículo 50 de la Constitución del 14 de Octubre de 1824, el Congreso tenía facultades para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la Federación: y mediante decreto de 20 de Noviembre de 1824, se designó a la Ciudad de México como residencia de dichos poderes según su artículo 1°." (22)

"En 1857 fué dividido en la Municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya, la autoridad principal descansaba en manos de un gobernador, a la cabeza de cada circunscripción administrativa se encontraba -----

(21) Bataillon, Claude y Rivera D'Arc, Hélené.- La Ciudad de México.- Editorial SEP.- México 1982.-

(22) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México 1984.- Pág. 155.

un ayuntamiento. En 1898 el Distrito Federal entra en sus actuales límites.

Durante los años que siguieron, la división política del Distrito sufrió numerosos cambios de nombre, límites y formas de -- autoridad, permaneciendo el gobernador, los ayuntamientos y las municipalidades hasta 1929, año durante el cual se creó el Departamento del Distrito Federal, con esta denominación continuó hasta el tres de Enero de 1945, en que se cambió por Gobierno del - Distrito Federal. En 1974, recobró su denominación de Departamento del Distrito Federal". (23)

El Distrito Federal comprende la Ciudad de México propiamente dicha y las Delegaciones Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, - Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

La Ciudad de México es primeramente un centro de poder nacional o el punto de referencia de las decisiones internacionales - que se aplican a la República Mexicana, estando a la cabeza naturalmente las actividades gubernamentales y el conjunto de la política federal, los servicios presidenciales, las Secretarías de Estado, las dos Cámaras, Senadores y Diputados y la Suprema Corte de Justicia.

 (23) Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México -- 1984.- pág. 161.

La Ciudad comprende así mismo, los servicios públicos autónomos por su sistema de gestión que comunmente se denominan Empresas Descentralizadas en virtud de su relativa libertad de funcionamiento en comparación con las Secretarías de Estado.

En la Ciudad también encontramos a la gran mayoría de las matrices de los principales bancos tanto nacionales como extranjeros, el IMSS, el ISSSTE, Petroleos Mexicanos, Teléfonos de México, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, la CONASUPO, la Central de Abasto, son -- los principales servicios públicos de interés nacional concentrados en la Capital.

La burocracia del PRI, muy ligada a los organismos del poder, se encuentra igualmente ahí al lado de este conjunto político y administrativo se agrupan las actividades de las grandes empresas privadas y las que son necesarias para su funcionamiento.

Finalmente algunas actividades menos vinculadas al poder del Estado o de las Empresas están agrupadas en su totalidad en la Capital, de las "500 mayores empresas que existen en el país, en la Capital se encuentran 149 que representan un 29.8% del total, porque ella representa una granparte del mercado nacional de tal modo que las otras Ciudades están mal ubicadas para competir con la Ciudad de México". (24)

(24) Localización geográfica de las 500 mayores empresas.- Revista Expansión, Vo. XVIII, No. 422, Agosto 21, 1985. pág. 156 y Vol. XX, No. 497, Agosto 17, 1988. pág. 154.

A estas diferentes funciones de Capital Nacional se añaden - los establecimientos de enseñanza superior. La Ciudad de México recibe a casi la totalidad de los estudiantes que hacen estudios superiores, a nivel licenciatura o a nivel técnico. Dos Universidades privadas, una de origen norteamericano, ahora Universidad de las Américas y otra Universidad Iberoamericana, que son propiamente para aquellos estudiantes que pueden costearse sus estudios.

En cuanto a las Instituciones Públicas las dos más importantes se ubican lejos del Centro de la Ciudad, al Sur la Universidad Nacional Autónoma de México, que absorbe a la gran mayoría - de los estudiantes del país, inclusive a estudiantes de otros -- países, al Norte se haya el Instituto Politécnico Nacional, especializado desde su creación en las carreras de Ingeniería que recibe a otro gran tanto de estudiantes. Finalmente, especializado en diversas ramas de Ciencias Sociales, el Colegio México, que - es una Universidad Pública donde maestros, investigadores o estudiantes están a menudo de tiempo completo, disponiendo estos últimos en su mayoría de becas y siguiendo aquí estudios posteriores a la licenciatura.

D) LA ENAJENACION DE LOS BIENES DEL EJIDO

Los postulados rectores en materia de tenencia de la tierra se encuentran consagrados en el artículo 27 Constitucional.

Uno de ellos es el referente a el establecimiento del patrimonio familiar, con el carácter de ser inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible, regulado en el artículo 93 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que dice:

"Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo...", como vemos por el hecho de que el solar se ha considerado como patrimonio familiar lo convierte en inalienable, imprescriptible, inembargable e intransferible.

El párrafo final del artículo 93 de la Ley, señala que el ejidatario o vecino a quien se le haya asignado un solar en la zona urbana, y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique otro.

No obstante la característica que tiene el solar urbano, la Ley prevee el caso de que éste sea enajenado ya sea por el ejidatario o por el vecindado, sin señalar sanción alguna a este respecto, excepto que aquel que lo enajene no tendrá derecho a que se le asigne otro.

Consideramos que todos los actos jurídicos que se celebren en relación a la posesión de los solares urbanos son nulos ya que éstos sólo son amparados por certificados de posesión y no

por títulos de propiedad.

Al respecto, el artículo 11 del Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos, señala que son nulos de pleno derecho todos los contratos de compra-venta, arrendamiento, comodato y en general, todos los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir todos o parte de los derechos sobre los solares urbanos, cuando se hayan realizado antes de haberse expedido el título de propiedad correspondiente.

Los principales medios a los que recurren los comisariados ejidales para continuar con la enajenación de los solares son: - la simulación de actos jurídicos que llegan a ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad inclusive.

Otra forma de apropiarse de terrenos es el de fraccionar el solar más allá de sus verdaderos límites, fraccionándolo en pequeños lotes, otorgándoles certificados de posesión o constancias a favor de presta nombres, los que en la mayoría de las veces corresponden a amigos o familiares del comisario ejidal.

Todos los actos jurídicos que se celebran en relación a las zonas urbanas son tramitados en complicidad entre campesinos y ejidatarios no obstante que éstos últimos saben de ante mano que estos actos son ilegales, lo malo es que los comisariados como autoridades internas del ejido abusan de esta facultad para poder desenvolverse con toda facilidad, ya que cuentan con todos los documentos necesarios para otorgar constancias o certificados de posesión falceando los requisitos que se requieren para -

el otorgamiento de éstos documentos, como es el caso de las fechas necesarias para poder ser avecindado dentro de la zona y -- por ende adquirir todos los derechos como cualquier campesino.

Los procedimientos mediante los cuales los comisariados ejidales se apropian de los bienes del ejido son:

Informaciones testimoniales Ad perpetuam, Registros e Inscripciones infundados, Juicios de prescripción, Embargos, Remates Judiciales y ventas de posesiones, todos y cada uno de estos procedimientos han sido realizados a todas luces al margen de la Ley los cuales son nulos de pleno derecho.

Todo esto se debe a que la gran mayoría de las zonas urbanas del Distrito Federal no cuentan con los títulos de propiedad que la S.R.A y C.O.R.E.T.T., debería de expedirles y a consecuencia de esto existen un gran número de problemas en materia de posesión de los solares urbanos.

Compartimos el criterio que realiza el maestro José Ramón Medina Cervantes en el sentido de que la enajenación total o parcial de un solar urbano debería de ser declarado nulo ya que va en contra del objetivo patrimonial familiar al que está sujeto el solar.

Toda vez que la idea del legislador era el de mantener dentro del patrimonio familiar los derechos ejidales tengan o no el título de propiedad respectivo." (25)

 (25) Medina Cervantes, José Ramón.- Derecho Agrario.- Editorial Harla.- México, 1977.- pág. 347.

CAPITULO III

LA TRANSFORMACION PAULATINA DEL EJIDO

A) LA INOBSERVANCIA DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE
POSESION Y SUCESION AGRARIA

Antes de empezar con el estudio del presente capítulo, es de recordar la característica primordial de la propiedad ejidal y -comunal, esto es, que es de tipo social, ya que las parcelas no pueden ser enajenadas por ministerio de Ley.

En lo referente a la Zona Urbana, la legislación agraria estableció un mecanismo para su transformación en propiedad privada abriéndose la posibilidad de dotar de solares a personas ajenas al ejido, creándose la figura del avecindado, personas que a la larga, fueran superiores en población a los campesinos del ejido.

Pensamos que este cambio se debió principalmente a que el artículo 117 del Código Agrario de 1942, permitió que se dieran -- una serie de irregularidades, produciéndose numerosos casos de - especulación y rentismo de los solares, con la complicidad del - Comisario Ejidal.

Para poner freno a este fenómeno, se creó el reglamento de - las zonas urbanas ejidales, publicado el día 25 de mayo de 1954 en el Diario Oficial de la Federación.

En este reglamento se dan las bases de segregación de terrenos ejidales para la constitución de la Zona Urbana Ejidal, sobre la inscripción en el Registro Nacional Agrario de las superficies de tierras y de los Certificados con derecho a solar seña

lados en la Resolución Presidencial de Segregación, que legaliza ba el usufructo más no la propiedad privada, la que se alcanzaba después de cumplir una serie de requisitos ya analizados en el capítulo primero del presente trabajo en su parte final.

El Reglamento de las Zonas Urbanas Ejidales, se creó para -- que se tuviera un mayor control sobre este tipo de terrenos, sin embargo sus resultados fueron fatales, ya que éste fué el instru mento que transformó tanto a las autoridades agrarias como a las autoridades internas del ejido en agentes de la comercialización y fraccionamiento de las Zonas Urbanas Ejidales del Distrito Federal, tendencia que se hizo presente desde el momento de su --- Constitución legal, por el mecanismo de Segregación y que se for taleció en las décadas siguientes aumentando tanto el número de personas ajenas a ejidos como la superficie habitada irregularmente por estas personas.

Este reglamento establecía una mayor vigilancia del Departamento Agrario, para evitar la especulación, a través de una serie de inspecciones en las Zonas Urbanas, en las que debería de estar presente en el deslinde de ésta, el corte de solares, la - defensa contra invasiones, en los cambios de dimensiones de los solares y de sus ocupantes, estableciendo la nulidad de contratos de compra-venta, arrendamiento o traspaso, realizandos antes de que éstos contaran con el título de propiedad respectivo (artículo 11 del Reglamento de Zonas Urbanas) así como en la Nulidad de los actos y resoluciones que hubieren privado injustamen-

te de sus derechos sobre el solar a sus legítimos poseedores.

La finalidad del Reglamento, era acabar con la especulación de los solares y proteger los derechos de posesión de los titulares con Certificados de Adjudicación, pero en realidad la especulación y fraccionamiento continuaron.

Las Zonas Urbanas Ejidales, se han ido ampliando para satisfacer las necesidades habitacionales de los ejidatarios y de los avocindados, transformándolas en colonias populares.

Otro hecho que nos muestra claramente el por qué del fraccionamiento de los solares, lo es el referido a la extensión de la superficie de éstos.

A manera de ejemplo, mencionaremos el caso de los ejidos de las siguientes Delegaciones:

En Iztapalapa el Ejido de Tomatlan en el cual los lotes tenían una superficie de hasta 500 metros cuadrados.

En Azcapotzalco el Ejido de San Juan Tlihuaca en el cual hubo asignaciones hasta de 1600 metros cuadrados.

En Tlalpan en el Ejido del mismo nombre con lotes de 5000 metros cuadrados y en donde a pesar de no haber ningún avocindado, hubo finalmente un gran proceso de fraccionamiento y venta.

Los medios mediante los cuales las Zonas Urbanas Ejidales -- tienen día con día mayores avocindados dentro de los ejidos son las siguientes:

1.- A través de rentas en trabajo y dinero bajo el control del comisariado ejidal.

2.- Por traspaso de lotes con o sin el Certificado de Propiedad respectivo, que en su mayoría son sin este.

3.- Por venta directa del comisariado ejidal.

El traspaso y venga directa de lotes se efectuaron principalmente con los lotes de 5000 metros que recibieron los ejidatarios en la transacción de permuta de terrenos con particulares en el año de 1959.

Al convertirse de hecho en propiedades particulares, los ejidatarios pudieron fraccionarlo y venderlos o traspasarlos generalmente a bajo precio a personas ajenas al ejido y quienes a su vez lo vendían más caro, propiciando así el proceso de especulación.

El mecanismo de adquisición de un lote hoy en día en la Ciudad de México, principalmente en Contreras, el Ajusco, Xochimilco y las Zonas periféricas, es el siguiente:

A cambio del derecho de ocupar un lote los pobladores tienen que dar una renta en trabajo en las faenas organizadas por el comisariado ejidal para la apertura de calles y la nivelación de los terrenos, debido a que los pocos terrenos habitables..., en la Ciudad se encuentran ubicados en cerros pedregosos de origen volcánico, o en lugares de difícil acceso para la introducción de los servicios indispensables.

Después, mediante un sorteo se realiza la subdivisión de lotes a partir de las calles ya trazadas y se da a los beneficiarios una constancia de adjudicación.

La inobservancia de las disposiciones en materia de Sucesión Agraria, consideramos que son las más graves y todo ello se debe a la serie de lagunas, dudas y preceptos que no son de una manera específicos en los que se refiere a este punto, provocando -- que los presuntos herederos al encontrarse con estos serios problemas, decidan repartirse entre ellos los derechos y posesiones del ejidatario, mal venderlos, y lo peor que les puede suceder -- es que éstos derechos les sean despojados mediante engaños o intimidaciones por parte de la autoridad interna del ejido, para -- que éstos derechos a su vez sean adjudicados a nuevos ejidatarios.

Señalaremos algunos de los principales problemas en materia de Sucesión Agraria.

El artículo 81 de la L.F.R.A., establece la facultad que tiene el ejidatario para designar heredero de entre su cónyuge e hijos y en defecto de éstos a la persona con quien haya hecho vida marital, a falta de ésta, incluso lo faculta a que realice -- una lista de sucesores en el orden de preferencia en que deban -- hacerse las adjudicaciones, siempre con la condición de que cualquier presunto heredero dependa económicamente del De Cujus.

Como vemos el ejidatario puede nombrar como heredero a su esposa o a sus hijos indistintamente sin que haya una preferencia de Ley.

Tocante a la persona con quien haya hecho vida marital, pensamos, que sucede si el ejidatario hizo vida marital con dos o --

mas mujeres quienes dependen económicamente de él y además pro--
crearon hijos.

El último párrafo del artículo 81, pensamos que va en contra de la finalidad patrimonio-familiar, al permitir que cualquier - persona no familiar del ejidatario herede sus derechos, simple-- mente porque ésta depende económicamente de él.

El artículo 82 de la L.F.R.A., señala el caso de Intestado o cuando ninguno de los señalados pueda heredar por imposibilidad material o legal, señalando el orden en que debe de llevarse al cabo la sucesión:

a) Cónyuge que sobreviva.

Si vivió con varias mujeres y dependen económicamente de él.

b) A la persona con la que hubiera hecho vida marital y pro--
creado hijos.

Quien heredará si se comprueba que abandonó antes a su es
posa o concubina y además también procreó hijos con esta.

c) A uno de los hijos del ejidatario.

Si son varios hermanos, cuál es el heredero.

d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital duran--
te los dos últimos años.

Se señala la misma crítica de los inciso a) y b).

e) A cualquiera otra persona de las que dependan económica--
mente de él.

La crítica a este inciso es en relación que si la Asam--

blea de ejidatarios es la autoridad competente para resolver cuando existan herederos que demuestren la dependencia económica que tenían del ejidatario.

Pensamos que quien debería de resolver estos problemas, sería la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que como sabemos, la Asamblea de Ejidatarios por lo general resuelven siempre a intereses en favor de los Comisariados Ejidales o en su defecto, resuelven en favor de la parte que se arregle mejor con los mismos.

Por último, el artículo 83 de la L.F.R.A., pensamos que va en contra de los derechos del heredero, cuando este ya cuenta con unidad de dotación ya que en la mayoría de los casos éste es acusado de acaparamiento en los términos del artículo 78 de la Ley de la Materia.

Aunque se debería de entender que el heredero ha adquirido derechos pero con el fin de proteger a un núcleo familiar y no como si los derechos adquiridos fueran únicamente en su provecho personal.

Lo relacionado a la Sucesión Agraria como hemos visto, se refiere únicamente a la unidad de dotación, pero la Ley no señala nada en relación al Solar Urbano, qué sucede con este solar, o quién o quienes son los sucesores o herederos.

B) LA FALTA DE APOYO ECONOMICO PARA LA EXPLOTACION DEL EJIDO

La principal causa que propicia la enajenación de los bienes ejidales, lo es la falta de recursos crediticios, financieros y humanos sobre todo institucionales.

Debido al muy bajo nivel de ingresos de los campesinos, por lo general no tienen que comer antes de levantar su cosecha y necesitan crédito exclusivamente para subsistir.

El crédito institucional se concede preferentemente a los -- Ejidos y Zonas con Riego, en aquellas donde se emplean las tecnologías más avanzadas. Muy escaso es el crédito para cultivos de temporal los que además no cuentan prácticamente con ninguna asesoría técnica.

El crédito además de no bastar para satisfacer las necesidades del Ejido y de que se otorga a ramas de producción que no -- siempre son las más convenientes para el conjunto de actividades del país y para la economía del campesino, se distribuye en forma muy irregular.

A los ejidos del sur de la Ciudad por ejemplo, no se les --- presta aunque cuentan con tierras de buena calidad y además son un grupo de campesinos que necesitan elevar sus condiciones de vida, debido a que en el pasado se les prestó pero no pudieron cumplir sus compromisos, toda vez que en la mayoría de los casos referentes a préstamos hubo deficiencias en el otorgamiento y manejo del crédito concedido, sumando a esto, el clima, plagas no controladas, etc..., y no a negligencia de los campesinos.

El sector agrícola no cuenta con la planeación de las actividades agropecuarias, y son en consecuencia, el lucro y el deseo de aprovecharse de un mercado desorganizado, los factores que mueven la producción rural, para beneficio más que del productor, - de financieros, comerciantes e infinidad de intermediarios.

Gran parte de la agricultura comercial se concentra en los Ejidos de Riego, controlados por la S.A.R.H., casi todos los ejidatarios y pequeños propietarios dependen del crédito otorgado - por los bancos nacionales y de los prestamistas locales.

Los precios de garantía los establecen Instituciones Estatales. El pensamiento oficial y la actitud de las autoridades hacia los problemas agrarios, se hacen sentir entre los campesinos por conducto de organizaciones como la Confederación Nacional -- Campesina.

Algunas Instituciones Oficiales crearon industrias ejidales tratando directamente con importadores de otros países fortaleciendo la base productiva de los ejidos, pero en muchas ocasiones la acción oficial en el fomento agropecuario sigue la línea de los intereses ajenos y opuestos en relación a los intereses - de los campesinos y los recursos del país va a la obtención de - artículos cuya transformación o mercado controlar monopolios extranjeros, siendo éstos los beneficiados.

A falta de mejores fuentes financieras los campesinos caen - en las garras del usurero rural.

Estos campesinos entregan sus cosechas a comerciantes loca--

les quienes en muchos casos, son también prestamistas que facilitan algo de dinero al campesino y lo recuperan cuando éste vende la cosecha al propio prestamista generalmente, o paga a éste con una parte del producto del mismo.

El campesino al no contar con el apoyo necesario para explotar sus tierras, decide arrendarlas no obstante que la Ley sanciona este acto en su artículo 85. Para terminar con el arrendamiento de parcelas, en primer término debería sancionarse a las personas que indebidamente toman en arrendamiento terrenos ejidales, en la misma forma que se sanciona a los campesinos y debería también vigilarse por las autoridades agrarias el cumplimiento de los Contratos de Crédito que los particulares conceden al ejidatario que los recursos se empleen según lo previsto en los Contratos que ambas partes celebran, una con trabajo y la otra proporcionando los elementos suficientes con toda oportunidad y supervisar correctamente su aplicación.

Una vez que el campesino es privado de sus derechos con menos recursos económicos cuenta, sólo le queda el solar urbano y para tener dinero recurre al Comisariado Ejidal para que éste le ayude con la negociación del solar, el Comisariado va a ser el encargado de realizar los actos que sean necesarios para la venta total o parcial del solar, entregándole una cantidad por demás irrisoria al campesino por el traspaso o venta realizada.

A este fenómeno tan frecuente se debe que las Zonas Urbanas del Distrito Federal, vayan aumentando incontroladamente en cuan

to a población se refiere.

La falta de apoyo económico en los Ejidos del Distrito Federal es indudable, ya que como sabemos, estos ejidos no cuentan con sistemas de riego, más bien son tierras de temporal, por ende es que su producción es mínima y apenas hasta para autconsumo de sus poseedores, es por esta razón que la gran mayoría de los campesinos de la Ciudad de México opten por arrendar o vender -- sus tierras.

C) LAS INVASIONES DE TERRENOS EJIDALES

Las invasiones son otra forma de poblamiento popular característico de las Ciudades de crecimiento rápido, como es el caso de la Ciudad de México. Esta población ve en las invasiones el medio más fácil para allegarse de un terreno con la esperanza de tener algún día una vivienda propia.

El problema de la vivienda en la Ciudad de México se refleja claramente en las invasiones a las zonas ejidales y comunales, dando origen con esto a un grave problema social y en consecuencia, sus causas van más allá de la vivienda misma relacionándose con otros factores, como es el caso del incremento demográfico, el proceso de urbanización, el desempleo, la distribución de la riqueza, la limitación del marco financiero institucional y en fin, con la estructura misma de la propiedad.

Las invasiones en nuestro país y principalmente en la capital, son causadas en forma directa por la evolución que ha sufrido en las últimas décadas en cuanto a población se refiere.

La Ciudad de México ha sido el principal punto de destino -- del gran movimiento migratorio rural-urbano, a esta situación se añaden las altas tasas de crecimiento natural de la población -- originando con esto que las invasiones sean la fórmula para hacerse de una vivienda.

Como lo hemos visto anteriormente el problema de la vivienda en la Ciudad de México, comenzó en la década de los años cuarentas, debiéndose entre otros factores ya analizados a las diver--

sas disposiciones que se dieron en esa época entre estas están la Ley de Congelación de Rentas y la prohibición de construir -- nuevas vecindades. Ante esta situación sólo quedaron tres caminos: la saturación de lo construido por subarriendo, convirtiéndose en vecindades; la ocupación de terrenos ejidales, terrenos comunales y el poblamiento popular periférico que se realiza en dos formas las colonias populares y las invasiones a terrenos y zonas ejidales, al dejar de existir los fraccionamientos populares no ha quedado sino la última posibilidad.

De esta manera la invasión parece ser la única salida al problema de la vivienda en el Distrito Federal.

Las zonas de invasión ocupaban en 1985 en la Ciudad de México casi el 8% del área cubierta por habitación, albergando cerca de 500 mil habitantes con una densidad promedio de 185 habitantes por hectárea.

Agregando a esto las áreas invadidas en el Estado de México se llega a una superficie total del orden de 7 mil hectáreas, lo que representó 15.6% del área habitacional de la Ciudad de México. En esa superficie vivieron un millón doscientos noventa y cinco mil habitantes cantidad que ha sido notablemente rebazada. (26).

Actualmente las colonias populares especialmente las creadas

(26) Cortes Rocha, Xavier.- Invasiones en Suelo Urbano.- Revista Vivienda.- Vol. 10, No. 1, Enero-Junio 1985 México, D.F., - Pág. 31.

mediante invasión, son las áreas que más migrantes reciben y son además el principal surtidor de población para otras invasiones.

La forma en que se llevan a cabo las invasiones se ha modificado de acuerdo a las circunstancias o época, ajustándose según sea el caso. En las últimas invasiones se han presentado tres características: organización previa, ya sea por miembros de la propia invasión o por agentes ajenos a esta, como pueden ser los propios ejidatarios o gentes pertenecientes a algún partido político, la rapidez para evitar que la invasión sea descubierta y - en tercer lugar la magnitud de la invasión ya que entre más grande sea será más difícil controlarla.

Para que un terreno sea sujeto a una invasión destacan tres factores:

- a) Localización.
- b) Características fisiográficas.
- c) Régimen de tenencia.

La localización se realiza principalmente en la zona periférica de la Ciudad, aquella que está en contacto con la mancha urbana, sin servicios de ningún tipo.

Características fisiográficas, por lo general se refiere a terrenos difíciles, los menos aptos para ser urbanizados.

Régimen de tenencia, se refiere a terrenos grandes, en litigio o de dudosa propiedad.

De igual manera son invadidos los terrenos de propiedad federal que son improductivos.

Por último, son objeto de invasión (paracaidismo) los terrenos de propiedad social, es decir, ejidales y comunales, ya que éstos como sabemos no pueden ser sujetos a enajenación.

Este fenómeno sucede en terrenos de baja calidad, o de escasa o nula productividad, cuyos poseedores no los explotan, como es el caso del Ajusco.

El ejemplo claro, en relación al caso de régimen de tenencia dudosa o en litigio, lo es el caso que se presenta en la Delegación Política de Iztapalapa, en el Predio denominado "Paraje San Juan", ya que ésta engloba a más de diez colonias con graves problemas de asentamientos irregulares.

Los lotes y las viviendas invadidas se encuentran fuera del comercio, en tanto no se regularice su situación legal.

Otro problema que se presenta, una vez que los terrenos son "regularizados", lo es la especulación de la cual vuelven a ser sujetos, toda vez que con el supuesto título de propiedad, su valor se incrementa.

C A P I T U L O I V
SITUACION REAL Y JURIDICA DE
LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

A) LAS AUTORIDADES INTERNAS DEL EJIDO

La Ley Federal de Reforma Agraria enumera a las autoridades internas del Ejido;

1. La Asamblea General.
2. Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.
3. Los Consejos de Vigilancia.

1.- LA ASAMBLEA GENERAL.

Se integra por los Ejidatarios del núcleo de población correspondiente, cada miembro debe estar en pleno goce de sus derechos agrarios.

Constituyen la máxima autoridad del núcleo de población.

2.- LOS COMISARIADOS EJIDALES O DE BIENES COMUNALES.

Conformado por un Presidente, Secretario y Tesorero, con el carácter de propietarios y sus respectivos suplentes.

De igual manera se conforma por Ejidatarios en pleno goce de derechos. Son nombrados mediante Asamblea Extraordinaria convocada para tal efecto.

El comisario ejidal, desempeña funciones de mandatario hacia el núcleo de población, a efecto de planear, organizar y administrar al ejido.

El artículo 37 de la L.F.R.A., señala que el comisariado ejidal, tiene la representación del ejido y es el responsable de --

ejecutar los acuerdos que se den en las asambleas.

Funge como autoridad en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, como encargado de la administración de los bienes agrarios y como vigilante de los fraccionamientos.

3.- LOS CONSEJOS DE VIGILANCIA.

Conformado por un presidente, secretario y tesorero, compuestos por ejidatarios en pleno goce de sus derechos agrarios, son elegidos en asamblea general extraordinaria convocada para dicho fin.

Desempeñan funciones de auxilio en apoyo a los comisariados ejidales, combinadas con funciones de control y supervisión de éstos.

El Código Agrario de 1934, marcó la pauta para la organización de las autoridades agrarias, esta forma de organización, es la misma hasta nuestras fechas, sin que se haya dado cambio de trascendencia.

La ley de la materia, hace una separación entre Autoridades Agrarias y Autoridades internas de los ejidos y comunidades:

Las Autoridades Agrarias, son las que por ministerio de Ley, tienen señaladas funciones públicas para intervenir en la reforma agraria en todo el país.

Las Autoridades de los Núcleos de Población, son aquellas cuyo ámbito de acción, está restringido al poblado que pertenecen, relacionándose directamente con su carácter de representantes.

Las primeras son autoridades gobernantes y las segundas órga
nos internos de cada ejido o núcleo de población.

Las autoridades agrarias, están facultadas para ejercer ac--
tos sobre las autoridades ejidales, pero éstas no pueden hacerlo
sobre aquellas.

La Ley de la materia enumera a las autoridades agrarias en -
el siguiente orden:

Presidente de la República, Gobernadores de los Estados y Je
fe del Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Re
forma Agraria, La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidrául
icos, El Cuerpo Consultivo Agrario, y, Las Comisiones Agrarias --
Mixtas. Todas las autoridades administrativas del país actuarán
como auxiliares en los casos en que esta ley determine.

Dadas las amplias facultades que la Ley le otorga a los comi
sariados ejidales y en general a las autoridades internas del --
ejido, es por ello que éstas tuvieron todas las facilidades para
controlar totalmente al núcleo de población.

Más los postulados imperativos señalados en los artículos --
172 y 180 de la Ley, mediante los cuales las autoridades agra--
rias tienen la obligación de legalizar como zona urbana los te--
rrenos ejidales, que se encuentren ocupados por personas pertenc
ientes al núcleo de población, es por ello que desde 1940, las
autoridades internas de los ejidos sigan dedicándose a la especu
lación de la tierra, aprovechándose de la falta de vivienda que
sufré el país, además de que este negocio les reditúa mayores ga

nancias que el de dedicarse a las labores propias del campo.

Ahora bien, mientras no se de una verdadera participación entre todos los integrantes del ejido, y se respeten los derechos de los campesinos, más la real intervención de las autoridades agrarias en el sentido de vigilar que los ejidatarios y sus demás colaboradores desempeñen cabalmente sus funciones, en lugar de agravar los problemas agrarios, sobre todo los referentes a la regularización de la tenencia de la tierra, los ejidos y comunidades de los Estados que comienzan con problemas de asentamientos irregulares sufrirán las mismas consecuencias al igual que la Ciudad de México.

B) LEGISLACION APLICABLE

1. LA CONSTITUCION.

Desde el año de 1917 a la fecha, nuestra Carta Magna ha sufrido un sin número de reformas y adiciones, basta señalar que - tan sólo el artículo 27 ha sido reformado en veinticuatro ocasiones hasta el año de 1983.

El artículo 27 Constitucional, contiene los principios de la reforma agraria, rescata la propiedad de tierras y aguas, sobre todo el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, como - resultado de las luchas del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como un - destino propio, una vida digna y decorosa.

Dar un comentario en concreto en relación al artículo 27, resultaría ambiguo, ya que éste considera diferentes temas, además de constituir el fundamento constitucional de más de veinte leyes entre reglamentarias y orgánicas.

En relación al presente trabajo señalamos que marca las bases de nuestro régimen de propiedad, de nuestro sistema económico y de nuestra organización social.

Nuestro régimen de propiedad es tripartita y se clasifica en Pública, Privada y Social.

La propiedad pública la encontramos señalada en la fracción VI en la parte final del primer párrafo;

... Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para ad-

quirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El concepto de propiedad privada señalado en el primer párrafo, se le reconoce como un derecho público subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada por el interés colectivo

Aunque cuando algún particular se vea afectado en sus propiedades o posesiones, por algún acto de autoridad que considere -- que sea violatorio de sus derechos, podrá interponer ante esta -- el recurso correspondiente, y en los casos de que el acto de --- autoridad, ocasione perjuicios irreparables, no le queda más recurso que interponer el juicio de amparo.

La fracción II, reproduce los principios de las Leyes de Reforma, en cuanto a la nacionalización de los bienes eclesiásticos en coordinación con el artículo 130.

La fracción III, se refiere a que las Instituciones de beneficencia, no pueden adquirir más bienes inmuebles que los necesarios para su objeto inmediato, o directamente destinados a él, - disposición basada en la Constitución de 1917.

Dos conceptos esenciales se contemplan en este artículo, en relación a la propiedad privada.

En primer término encontramos a la Expropiación y en segundo lugar a las Modalidades.

Por lo que se refiere a la Expropiación, ésta será objeto de análisis en otro apartado del presente capítulo.

En cuanto a la propiedad social, ésta se encuentra directa-

mente relacionada con los ejidos, y con los bienes comunales.

El problema de la tenencia de la tierra, como hemos observado, se da desde la época Colonial y desde entonces hasta los --- años cuarentas la población del país se encuentra muy mal distribuida, asentándose la mayoría de ésta en la Capital. La distribución de la tierra en pocas manos, propició que una gran cantidad de campesinos no tuvieran tierra para trabajar. El gran problema dió como resultado que los problemas agrarios fueran en -- aumento.

El artículo 27, fué creado para tratar de resolver éste problema, en los siguientes términos:

Determinar la dotación de tierras y aguas para los pueblos, - rancherías y comunidades que nos las tuvieran o por lo menos no en la cantidad suficiente, para afrontar sus necesidades.

Confirma la dotación de tierras y aguas hechas a los ejidos, de acuerdo con la ley agraria de 6 de enero de 1915.

Reconoce el derecho de copropiedad de rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas y se declara que les serán restituidas.

De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido, está formado por tierras de cultivo o cultivables, tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zona de urbanización, parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

Las tierras de cultivo, se determinarán tomando en cuenta --

las necesidades de la población.

La fracción X párrafo II, del artículo en cuestión, señala - que la superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o hu^{medad} medad o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV - del citado artículo.

El régimen jurídico de la propiedad comunal, es parecido al ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias.

La personalidad jurídica del ejido surge con la entrega de - las tierras. Por otro lado las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos, que disfrutan en común.

Los procedimientos de dotación y ampliación de ejidos son -- distintos de los que se emplean a la restitución de tierras para las comunidades y al procedimiento de confirmación y titulación.

Para la interpretación, cumplimiento y aplicación de los preceptos contenidos en el artículo 27 Constitucional, se creó su - respectiva ley reglamentaria, denominada Ley Federal de Reforma Agraria, la cual será objeto de estudio en el siguiente apartado

2. LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

La evolución de las leyes agrarias dada a partir de la Ley - de 6 de enero de 1915, refleja las transformaciones que se han - dado en los problemas del campo y la manera en que se han tratado de resolver.

La ley de 1915, puntualizó la nulidad de las enajenaciones - de tierras comunales y dió origen a los primeros órganos facultados para la designación más bien para la distribución de tierras.

La Ley de ejidos de fecha 28 de diciembre de 1920, ordenó el gran número de circulares expedidas en esa época e introdujo un criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación, y se establecieron principios de organización de las autoridades - agrarias.

La ley de 22 de noviembre de 1921, otorgó al ejecutivo la fa cultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias, para - facilitar la resolución de los problemas del campo.

En el año de 1925, la ley del patrimonio ejidal fortaleció - el núcleo agrario como unidad social y económica.

La Ley de Dotaciones y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de tierras y aguas e intentó diseñar el juicio de amparo.

En 1931 como consecuencia de la paralización del reparto de tierras, por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley de 6 de enero de 1915 - para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria.

Las finalidades que se consideraron para la elaboración del primer Código Agrario de fecha 22 de marzo de 1934 fueron:

La revisión de las leyes agrarias, con el objeto de agilizar los procedimientos para que así los solicitantes de tierras y -- aguas pudieran incorporarse a la tarea agrícola.

Hacer una redistribución de la riqueza rural.

Seguir considerando como acciones básicas las de restitución y dotación, y las complementarias de ampliación y acomodo.

Propone la modificación de la magistratura agraria, abrogando la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias, para dar nacimiento a un Departamento Autónomo y las Comisiones Agrarias Mixtas integradas por representantes del Gobierno Federal y de las entidades federativas, al igual que las organizaciones campesinas.

En agosto de 1940, fué convocado el Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para un nuevo proyecto de Código Agrario.

En este ordenamiento se protegía a la propiedad agrícola inafectable, se dispuso la ampliación de ejidos, no sólo en los terrenos de riego o temporal, sino en cualquier clase.

Se sancionó la simulación agraria, se concibió la inclusión de superficies para fundos legales en las dotaciones de tierra, se recogió la reforma del primero de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera, y se estimuló la creación de ejidos colectivos. Esta fué la Ley que precedió al Código Agrario de ---

1942.

La actual L.F.R.A., justificó su denominación en los siguientes términos:

"Ley Federal de Reforma Agraria, es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención.

No es Código porque se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución Política de la Revolución Mexicana." (27).

Consideremos que una de las aportaciones más significativas de la L.F.R.A., es el de concebir el ejido, como un conjunto de tierras, bosques, aguas y en general todos los recursos naturales que constituye el patrimonio de un núcleo de población campesina otorgándole personalidad jurídica propia, para que resulte capaz de explotarlo lícita e íntegramente bajo un régimen de democracia política y económica.

Desde la publicación de la L.F.R.A., el 16 de abril de 1971, ha sido objeto de diversas y variadas reformas:

Primera.- Que adiciona los artículos 167 bis y 175 bis y re formula el párrafo segundo del artículo 167, publicados el día 6 de mayo de 1972.

 (27) Revista del México Agrario.- Editorial CNC. Año IV. Vol. I México 1970, Pág. 68.

Segunda.- Que reforma los artículos 2-II, 5, 9 y 458, en -- virtud de haberse reformado el artículo 43 de la Constitución el día 23 de diciembre de 1974.

Tercera.- Que reforma los artículos 117 y 122-II publicados el 31 de diciembre de 1974, año en el que se crea Corett.

Cuarta.- Que reforma los artículos 117, 126, 130, 155, 166, 167, 168, 169, 170, además de los transitorios 1º y 7º, de fecha 29 de junio de 1976.

Quinta.- Que adiciona a los artículos 136, 138, 224, 421, -- reformando los artículos 258, 260 y 446-IX de fecha 2 de enero -- de 1981.

Sexta.- Que adiciona y reforma a los artículos 2-IV y V, 7, 8-IV, 10-V, IX, XX, 11, 12-1 y III, 13, 16-I y V, 40, 41-II, III, VII y VIII, 42, 64, 85-IV, VI, 89, 91, 92, 96, 112-VI y VIII, -- 117, 121, 122, 126, 130, 135, 136, 136-II-C, 144, 145, 147, 163, 166, 170, 185, 199, 198 y 200, de éstas reformas las que interesan para el presente trabajo son las que se dieron a los artículos 117, 121, 122 y 126, referentes a la expropiación y al pago de la indemnización", de 30 de diciembre de 1983 (28).

Por último señalaremos que en la L.F.R.A., se encuentra un -- apartado especial para la reglamentación de las Zonas de Urbanización.

(28) Medina Cervantes José Ramón.- Derecho Agrario.- Editorial Harla.- México 1977.- Págs. 309 y 310.

Regulación de la zona de urbanización.

Se localiza en el Capítulo II de la L.F.R.A., titulado Zona de Urbanización en los artículos del 90 al 100.

Artículo 90.- Señala que toda resolución presidencial dotatoria de tierras, debe de señalar las tierras que se destinaran para la constitución de la zona urbana, preferentemente en terrenos no laborables, salvo que en el lugar donde se asiente el núcleo de población, solo haya tierras laborables, en este caso sólo mediante resolución presidencial podrán ocuparse dichos terrenos para el establecimiento de la zona urbana, además este artículo dispone que este tipo de asentamientos quedará legalmente destinado a zona urbana.

Artículo 91.- Habla sobre la ampliación y localización de la zona urbana, para la cual se requiere una opinión de la SEDUE, lo que por lo visto no ha funcionado, tampoco se pide opinión a la Secretaría, la que consideramos es la primera a la que se debería de tomar en cuenta, ya que la zona urbana ha ido creciendo pero en relación a los estados vecinos.

Este artículo debería de aplicarse en coordinación con el artículo tercero del Reglamento de las zonas de urbanización de los ejidos.

Artículo 92.- Sobre el fraccionamiento y planeación de la zona urbana, los estudios que realiza la S.R.A., y la opinión de la SEDUE en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales.

En el caso del D.F., como vemos estos estudios no fueron -- efectivos, pensamos que fué por la falta de visión en la planea ción de la Ciudad de México.

Artículo 93.- Señala de manera categórica el carácter pa-- trimonial de la zona urbana, al señalar este como Patrimonio Fa miliar.

Además señala que deben de asignarse solares primeramente a todos los ejidatarios y después a los vecindados, los que só- lo tendrán derecho a éstos una vez que reúnan los requisitos - que señala la Ley de la materia.

Sobre la enajenación del solar, pensamos que debería de ser nula una vez sancionado ésto el solar debería de pasar a manos de otro ejidatario.

Con la facultad que este artículo le da al comisariado eji- dal, en la segunda parte del primer párrafo, se deja ver la fa- cilidad con la cual las autoridades del núcleo de población, se dieron a la tarea de enajenar solares, aprovechando la oferta y la demanda de vivienda, y olvidándose por completo de las nece- sidades agrícolas de la población, toda vez que la especulación de venta de terrenos, les reditua mayores ganancias.

Artículo 94.- Señala la condición de ocupar el solar y --- construir en él.

Artículo 95.- Dispone sobre las enajenaciones y arrenda--- miento de solares; consideramos que ésto sólo se puede hacer, - siempre y cuando ya se haya expedido el título de propiedad co-

rrespondiente.

Artículo 96.- Habla sobre los requisitos para adquirir el pleno dominio del solar; son el de cubrir totalmente su precio, y el de haber construído en el, desde el momento en que tomó po sesión.

Artículo 97.- Señala que deberán respetarse los derechos - adquiridos por las personas que no formen parte del ejido, que hayan adquirido solares o casas antes de la resolución presidencial.

Artículo 98.- Sobre las sanciones a los ejidatarios y ave-cindados que no ocupen el solar.

Artículo 99.- Sobre los casos de intestado, en caso de que se de esta figura, los derechos del ejidatario serán resueltos en asamblea general, apegándose a lo estipulado en el artículo - 72 de la Ley.

Artículo 100.- Habla sobre la entrega de los Títulos de -- propiedad a los ejidatarios y avecindados, siempre y cuando reyan los requisitos que para el caso señala la Ley.

3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Constituye el marco de referencia de mayor jerarquía en materia de suelo urbano, al normar la participación del Gobierno Federal, Estados y Municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Es importante hacer notar que esta ley establece únicamente grandes lineamientos en la materia y deja a los ordenamientos locales la precisión en el tratamiento de cada aspecto.

Establece la concurrencia de los tres niveles de Gobierno para lograr sus objetivos primordiales:

- El ordenamiento del territorio para armonizar la interrelación Ciudad-Campo.
- El desarrollo económico de los centros de población del país integrándolos en el marco del desarrollo nacional.
- Y propiciar el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en beneficio social.

El artículo 2° de esta ley señala que para efectos de ésta se entenderá:

I. Por asentamiento humano.

La Radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

II. Por centro de población.

Las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal, las que se reserven a su expansión futura, las constituidas por los elementos naturales que cumplan una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros y los que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la función de los mismos.

III. Por administración pública federal.

Las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 4° señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

- I. El programa social de desarrollo urbano.
 - II. Los programas estatales de desarrollo urbano, que tengan por objeto de definir las líneas generales del desarrollo de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales.
 - III. Los programas de ordenación de zonas conurbanas, previstas en la fracción VI, del artículo 115 Constitucional,
- Y,
- IV. Los planes y programas municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población...

Artículo 43, cuando el cumplimiento de éstos planes o programas impliquen el empleo de cualquiera de los medios indica-

dos en el artículo 3° de ésta ley y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública, proveerá a la expropiación de la misma de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables.

Artículo 53, con base en el programa sectorial de desarrollo urbano y en los estudios a que se refiere el artículo anterior, las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal, formularán sus programas de requerimientos inmobiliarios, que deberán presentar a la SEDUE, en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales...

Artículo 54, con base en los estudios que señala el artículo anterior, la SEDUE proveerá:

- II. La expropiación de tierras ejidales o comunales para su transmisión a los gobiernos estatales o a los municipios, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Artículo 59, la regularización de la tenencia del suelo, para su incorporación al desarrollo urbano, que realicen el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y los Municipios, se sujetará a las siguientes normas:

- I. La regularización de la tenencia procederá conforme al plano o programas de desarrollo o mejoramiento urbano aplicable.
- II. Sólo podrán ser beneficiados de la regularización quie-

nes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión.

- III. Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinado por las leyes y programas respectivos.

Como observamos, la expropiación es el recurso mas usado y efectivo para cumplir con los programas de regularización de -- asentamientos humanos, ya que con esta figura la autoridad comtetente tiene más probabilidad de obtener mejores resultados en este sentido, además de que mediante el recurso de la expropiación se reducen tiempos y trámites que antes entorpecían los -- trabajos de regularización.

En cuanto a los términos que menciona el artículo 59 para -- ser beneficiario con la expropiación mencionaremos lo siguiente

En relación a la primera fracción diremos que una vez que -- se decreta la expropiación, debería cumplirse lo referente al -- plano respectivo, y no a la inversa ya que con esto se le regulariza a la población de una manera por demás desproporcionada; pero esto se debe a que la regularización llega a colonias que ya estan establecidas por lo menos con diez años de antigüedad en la posesión de las tierras.

La fracción segunda señala que se les dará preferencia para quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmue--

ble.

Este artículo debería de ser mas específico en ese sentido, y señalar que serán beneficiados preferentemente, aquellos que poseen un lote y sea habitado por el jefe de la familia junto con esta, o sea habitado por la familia y por la persona que tenga encomendada la manutención de esta.

La última parte de ésta fracción, señala preferencia hacia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la posesión.

Respecto de esto, proponemos que la cuestión de la antigüedad sea calificada por la comisión formada por miembros de la misma comunidad, para evitar que los derechos de algunos colonos se vean afectados.

En relación a la fracción tercera, diremos que sólo se otorgará un lote pero por familia en la extensión determinada por las leyes y programas respectivos.

Por otra parte la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, primera Ley local en la materia, contiene como importante acción de fomento la promoción del desarrollo de fraccionamiento y conjuntos habitacionales de carácter popular y de interés social (artículo 66).

Sin embargo, esta disposición no ha producido ningún resultado en ese sentido, ya que no se han efectuado acciones basadas en el.

A causa de la experiencia reciente en materia de fraccionamientos ilegales en el Distrito Federal, no se establecieron en

esta Ley los cuases para los fraccionamientos de desarrollo progresivo que son los únicos accesibles para la mayor parte de la población.

El marco que establece la Ley Federal de Reforma Agraria es de fundamental importancia, ya que la mayor parte de los asentamientos irregulares se realizan en suelo de propiedad ejidal o comunal.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece los mecanismos para crear fraccionamientos urbanos y suburbanos por la vía expropiatoria, así como para regularizar las áreas donde existen asentamientos irregulares.

Finalmente, en el Código Civil para el Distrito Federal se definen las diferentes formas de tenencia de la tierra y la vivienda, tales como la posesión, la propiedad, el condominio, el usufructo, el uso, la habitación y el arrendamiento; se establece también la figura jurídica del Patrimonio Familiar, que puede coadyuvar a la solución del problema del suelo urbano, y que no ha sido cabalmente aprovechada en términos de vivienda popular.

Considerando que el concepto de propiedad que reglamenta la Ley Federal de Reforma Agraria es diferente a la que se reglamenta en el Código Civil.

C. ORGANISMOS COMPETENTES PARA LA REGULARIZACION DE LAS
ZONAS IRREGULARES.

1. COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA --
TIERRA (CORETT).

La irregularidad en la tenencia de la tierra sumado al ----
aumento poblacional y a la inmigración a la capital del país, -
contribuyó al crecimiento desorganizado de ésta, por lo que -
se pensó en tratar de controlarlo a través de una mayor inter--
vención del Estado, en el control de su crecimiento y en la re-
glamentación, de los usos y destinos de la tierra, estas medi--
das fueron tomadas en cuenta durante el tiempo en que era Presi-
dente de la República el Licenciado Luis Echeverría Alvarez.

La irregularidad de los asentamientos humanos se destaca de
la siguiente forma:

a) Presentan una irregularidad física, en lo que se refle-
re al tipo de terrenos en los que se establecen, ya que dotar--
los de los servicios públicos indispensables, representa para -
el Gobierno una gran erogación. Por lo que el Estado ha tenido
que adoptar toda una serie de actos y hechos, que van desde el
desalojo, la reubicación, hasta la alineación de predios entre
otras.

b) Representan una irregularidad fiscal, que significa para
el Estado una evasión fiscal de impuestos. Con la regulariza--
ción de la Tierra, se crearían nuevos sujetos fiscales.

c) La mas importante de sus irregularidades lo es la Jurí-

dica, toda vez que estas formas de tenencia de la tierra carecen de inscripción y titulación ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal o por violaciones a la reglamentación de 1954, que trató de evitar el comercio -- con los lotes ejidales. El Estado con su intervención debe definir a los verdaderos propietarios del suelo.

d) Representan también una irregularidad social, debido a los conflictos entre colonos, ejidatarios y Estado, que se refleja en acciones de despojo, resistencia popular, creación de Asociaciones Cíviles y de Organismos populares independientes. Esta irregularidad en la tenencia de la tierra representa para la capital un grave problema social en el cual todos sus habitantes somos afectados por el gran número de fenómenos colaterales que ésta origina.

Para enfrentar este problema, fué creado en el año de 1973 CORETT, Organismo que cubría 18 Entidades Federativas de la República Mexicana (29).

Este Organismo coordinaba las actividades de la DAAC, ----- INDECO y FONAPE, su legitimidad y funcionamiento eficaz se enfrentó con problemas para obtener los recursos necesarios para el pago de las indemnizaciones por los ejidos expropiados.

(29) Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1973.

Por tal razón en Noviembre de 1974, fue estructurado transformándose en un Organismo Público Descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con el fin de que este Organismo tuviera una mayor capacidad en sus funciones, fueron reformados los artículos 117 y 122 párrafo segundo de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En febrero de 1975, Felix Barra reconocía que en el país -- más de un millón de familiares se encontraban asentadas irregularmente en tierras ejidales y comunales dentro de zonas urbanas y suburbanas. (30).

El delegado de CORETT en el Distrito Federal declaraba en el año de 1976 que:

"Los asentamientos humanos de la zona urbana capitalina se extienden ya a los 87 ejidos que hay en el Distrito Federal, y los conflictos por la tenencia de la tierra entre ejidatarios, colonos y vecindados presentan síntomas de gravedad en 21 de ellos..., cerca del 40% de la población de la capital de la República, ocupan tierras ejidales como zona urbana." (31).

Con el fin de que se agilizaran los trámites para regularizar los asentamientos humanos irregulares, el mecanismo de expropiación transformó los procedimientos para legalizar las zo-

(30) Barra, Félix.- La Regularización de la tenencia de la tierra. Ponencia presentada en el IEPES. México 12 de febrero de 1975.

(31) Montaña Jorge. Entrevista a Helios Padilla (CORETT), en los pobires de la Ciudad en los asentamientos espontáneos Editorial Siglo XXI. México 1976.

nas urbano ejidales. En el cuadro número 1 se aprecia la reducción, pasó de 21 etapas que se resolvían en 12 años 9 meses a 12 etapas en un año. Pero en realidad el procedimiento fué mucho más largo y conflictivo.

En el cuadro 2 se puede observar cómo de un total de 46 ejidos con solicitud de expropiación sólo 8 ejidos, 17.39%, llegan al final del proceso a la obtención de escrituras públicas. El número de ejidos que llega a los trámites finales del proceso - de regularización es cada vez menos, los momentos críticos de - ese proceso se dan entre la solicitud de expropiación y la ejecución del decreto; de 46 ejidos sólo llegan a la publicación - del decreto expropiatorio 29, y únicamente en 16 se ejecuta.

En el cuadro 3 se observa que el proceso de regularización a nivel delegacional, es también desigual. De las 16 delegaciones en el Distrito Federal, 12 daban sitio a zonas ejidales y - comunales con solicitud de expropiación. En las Delegaciones - Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, 11 ejidos se encontraban con solicitud y fueron expedidos 8 decretos expropiatorios; en esta última delegación se encuentra el mayor número de lotes contratados y escriturados.

Los ejidos restantes se localizan en las 8 delegaciones al sur de lo que formaba la Ciudad de México, entre las que destaca la Delegación Iztapalapa, que contaba con 7 ejidos con solicitud de expropiación; esta Delegación ocupa el segundo lugar - por el número de lotes escriturados, el 26% del total aunque la

superficie expropiada represente apenas un 10%.

Del cuadro 4 destaca el hecho de que en la mayoría de los casos, 11 de 16, la superficie solicitada y expropiada es la misma; sobre sale 1976, cuando se resuelven de este modo nueve casos, y 1981, atendándose seis más. Respecto a los ejidos expropiados, en los cuales se detiene la ejecución del decreto, - destacan las Delegaciones Magdalena Contreras y Tlahuac, en que se presentan tres casos de amparo.

En el cuadro 5, observamos que en ocho delegaciones se presentaron trece ejidos en los que CORETT no ejecutó la expropiación.

El cuadro 6 presenta a los ejidos y comunidades, con solicitud de expropiación, pero sin haber avanzado en el proceso, mediante la publicación del decreto de las once solicitudes demandadas por CORETT, a lo largo de 1978, las Delegaciones con solicitudes mayores son: Xochimilco e Iztapalapa, sobre todo esta última, donde se encontraban los ejidos con mayores superficies solicitadas para expropiación durante ese sexenio. Estas solicitudes no pasaron a la etapa de publicación del decreto, debido principalmente:

1) Porque las tierras solicitadas por CORETT pasaban por alto la demanda de restitución y titulación de bienes comunales que se presentaban en los ejidos de S. Miguel Ajusto y S. Mateo Tlaltenco.

2) Porque la solicitud afectaba tierras agrícolas y bos---

ques en explotación, además de que la zona urbana irregular del poblado era el resultado del crecimiento natural de la población y no como argumentaba CORETT, causada por la formación de colonias populares, lo cual se puso de manifiesto en los casos de S. Miguel Ajusco, Sta. Rosa Xochiac, S. Miguel Xicalco y Milpa Alta.

3) Por los fuertes conflictos que atravesaba la comunidad en demanda del pago de indemnizaciones de expropiaciones anteriores y despojo de la delegación política, como en el caso de Sta. Ursula Coapa, que se amparó contra la solicitud de expropiación.

Los factores que intervienen para que en una delegación se avance más rápido que en otra son, además de las mencionadas características físicas de densidad y extensión territorial, las resistencias y oposiciones presentadas por ejidatarios y colonos y desde luego, la correlación de fuerzas que se presentan en cada caso específico de las contradicciones y desarrollo del proceso legal de expropiación.

Para una cabal comprensión de lo anteriormente expuesto, -- anexamos los cuadros correspondientes, mismos que fueron proporcionados por CORETT.

COMPARACION EN LA LEGISLACION DE ZONAS URBANO-EJIDALES
Y ASENTAMIENTOS EN PARCELAS VIA EXPROPIACION

<u>PROCESO TRADICIONAL</u>		<u>NUEVO CRITERIO VIA EXPROPIACION</u>	
<u>ETAPAS</u>	<u>CONCEPTOS</u>	<u>ETAPAS</u>	<u>CONCEPTOS</u>
1)	Solicitud para la creaci <u>o</u> n de zona urbana.	1)	Autorizaci <u>o</u> n de autoridades.
2)	Revisi <u>o</u> n y aceptaci <u>o</u> n de solicitud.	2)	Convenio de autoridades.
3)	Resoluci <u>o</u> n que crea la zona urbana.	3)	Autorizaci <u>o</u> n de ejidatarios.
4)	Trabajos t <u>e</u> cnicos infor <u>m</u> ativos.	4)	Trabajos preliminares.
5)	Revisi <u>o</u> n de trabajos -- t <u>e</u> cnicos.	5)	Aval <u>u</u> o.
6)	Asignaci <u>o</u> n de solares.	6)	Aceptaci <u>o</u> n de aval <u>u</u> o.
7)	Aval <u>u</u> o.	7)	Negociaci <u>o</u> n del precio.
8)	Opini <u>o</u> n del cuerpo consultivo.	8)	Aceptaci <u>o</u> n del precio.
9)	Resoluci <u>o</u> n de adjudicaci <u>o</u> n.	9)	Plan de inversiones.
10)	Firma y publicaci <u>o</u> n de resoluci <u>o</u> n.	10)	Tr <u>o</u> mite de expropiaci <u>o</u> n.

C U A D R O 1

<u>PROCESO TRADICIONAL</u>		<u>NUEVO CRITERIO VIA EXPROPIACION</u>	
<u>ETAPAS</u>	<u>CONCEPTOS</u>	<u>ETAPAS</u>	<u>CONCEPTOS</u>
11)	Expedición de certificados.	11)	Pagos de precios.
12)	Inscripción de certificados.	12)	Escrituración.
13)	Entrega de certificados.		
14)	Inscripción primera.		
15)	Inscripción segunda.		
16)	Inscripción tercera.		
17)	Inscripción cuarta.		
18)	Inscripción quinta.		
19)	Contratación de solares.		
20)	Resolución que ordena expedición de títulos.		
21)	Entrega de títulos de propiedad.		

C U A D R O 2

EFICACIA DEL PROCESO DE REGULARIZACION EN LOS
LOS EJIDOS SOLICITADOS PARA SU EXPROPIACION
POR CORETT DURANTE EL PERIODO 1975-1982 (abril).

ETAPA DEL PROCESO	EJIDOS	1	AMPA- RADOS	EN TRAMITE AL SIGUIENTE PASO
Solicitud de expropiación	46	100	1	17
Decreto Expropiatorio	29	63.04	3	13
Ejecución Decreto	16	34.68	1	7
Inicio Contratación	9	19.56		1
Escrituración	8	17.39		

C U A D R O 3

EJIDOS CON SOLICITUD DE EXPROPIACION DE TIERRAS POR CORETT SEGUN LAS DELEGACIONES
POLITICAS EN EL DISTRITO FEDERAL (enero 1975 abril 1982)

DELEGACION	SOLI- CITUD	DECRE- TO	EJECU- CION	AMPARA- DOS	SUPERFICIE EXPROPIADA	LOTES	L. CON-- TRATADOS	L. ESCHI- TURADOS
AZCAPOTZALCO	5	4	3	-	260-58-98	6 102	4 393	3 062
G. A. MADERO	6	4	3	-	638-02-71.16	15 631	12 857	8 191
COYOACAN	2	1	1	1	62-59-70.9	1 808	1 540	1 289
A. OBREGON	2	1	-		70-75-27.09	1 750		
IZTACALCO	1	1	1		33-84-05.01	825		
M. CONTRERAS	4	4	1	2	922-96-28.61	21 376		
IZTAPALAPA	7	4	3		435-57-43.7	8 020	5 088	5 063
TLALPAN	5	3	1		241-63-48.88	4 701	2 309	1 307
TLAHUAC	5	4	1	1	528-25-30	8 957	358	
NOCHIMILCO	6	3	2	1	87-16-26.64	3 487		
CUAJIMALPA	1	-						
MILPA ALTA	2	-						
TOTAL	46	29	16	5	2 643-36-78.33	76 035	26 545	18 832

EJIDOS EXPROPIADOS Y EJECUTADOS POR COREST EN EL DISTRITO FEDERAL (1976-abril 1982)

Delegación	Ejido													
Acapulcapan	San Pedro Balda	25/11/76	11/11/76	74-03-03	74-03-03	4.5	3 497 330	Jun 1977	2 053	1 852	1 538	P	14/11/76	
	San Juan Tlilhuaco	24/11/76	21/11/76	97-71-11	97-71-11	5	4 098 035	May 1977	3 049	2 541	1 534	P	1/1/78	
	Santa Bárbara	21/11/77	14/11/76	40-03-03	40-03-03	6.5	5 320 030	—	1 033			P	27/11/78	
Coyoacán	San Pablo													
	Tlapalapa	21/11/76	11/11/76	65-04-10.7	65-04-10.9	3.5	2 180 088.15	Nov 1975	1 608	1 540	1 239	P	26/11/76	
C. A. México	Caucoyac	14/11/76	31/11/76	413-02-77	413-02-77	5.5	22 038 798.5	Feb 1977	9 710	8 710	8 296	P	6/4/77	
	Reguleros de Salinas	24/11/76	11/11/76	6-75-46	6-75-46	5.5	371 923	Feb 1976	437	183	183	P	26/11/76	
	Sancti Spiritus	10/11/76	31/11/76	133-05-77	133-05-77	7	11 926 739	Apr 1977	5 522	4 410	2 237	P	9/11/76	
	Reguleros Nuevos	1/1/76	1/1/76	12-15-74	12-15-74	5	3 394 021	—	825			P	14/11/76	
Iztapalapa	Cuauhtémoc	12/11/76	14/11/76	56-04-57	47-04-03.7	5	4 734 639.10		1 175			P	14/11/76	
	San Reyes	11/11/76	17/11/76	63-01-13	46-74-13.1		4 674 121		1 137			P	14/11/76	
	Santa R. Arcelia	1/11/75	17/11/76	116-13-16	116-13-16	3.5	11 415 912.5	Oct 1975	5 388	5 038	5 033	P	23/11/76	
I. Cuauhtémoc	San Martín													
	Tolucaque	14/11/77	13/1/80	114-07-18	114-07-18	6	30 389 316		8 416			P	1/1/80	
Tlaliscoy	San Francisco	1/11/76	11/11/76	111-07-49	111-07-49	3.5	11 625 263.5	Mar 1974	2 537	399		P	14/11/76	
Tlaliscoy	Tlaliscoy	24/11/75	21/11/76	163-01-40	163-01-40	10	139 090	Nov 1976	2 746	2 339	1 217	P	26/11/76	
Xochimilco	San Gregorio													
	Atlapulco	26/11/76	14/11/76	113-03-03	113-03-03	8	446 540		330			P	10/11/76	
	San Lucas	6/1/78	17/11/76	53-03-03	41-04-29		1 911 772.20		2 512			P	22/11/76	
Total	16												Reporte	

DELEGACION	E J I D O	SOLI- CITUD	EXPROPIA CION	EJECU- CION	SUPERFICIE SOLICITADA	SUPERFICIE EXPROPIADA	\$M	INDEMNIZA CION	TOTAL DE LOTES
A. OBREGON	SN. BARTOLO AMEYALCO	3-04-74	3-04-81	X	70-000-00	70-75-27-09	5	707527030	1750
ATECAPOTZAL CO	SANTIAGO --- AHUIZOTLA	3-02-76	31-12-79	X	45-37-67	45-36-67	4	191506800	----
G.A. MADRID	STA. ISABEL TOLA	10-13-75	6-04-82	X	40-91-48	37-57-21,16	6	450885392	947
IZTAPALAPA	TOMATLAN	14-08-78	3-09-81	X	17-00-00	14-67-53	6	1676103600	429
M. CONTRERAS	M. CONTRERAS	16-08-76	18-02-81	X	127-36-38	116-64-70	39	909846600	2900
	S. BERNABE	8-08-73	27-08-75	AMPA- RADO	260-20-00	260-00-00	-	-----	----
	OCOTEPEC	29-01-81	3-04-81	-	-----	383-49-00	5	3834000200	11900
	S. JERONIMO ACULCO	10-07-73	27-11-80	X	200-00-00	68-46-38	4	547718800	1700
TLAHUAC	SN. JUAN IX TAYOFAN	4-10-78	30-12-81	X	70-00-00	35-71-67	8	571498200	500
	STA. CATARI NA YECAHUIZOTL	31-6-76	3-7-79	X					1405
	SANTIAGO SA POTITLAN	3-10-78	3-4-81	X	140-74-82	160-95-54.1	35	1770509500	4000
TIALPAN	HUIPULCO	17-10-78	8-4-82	X	109-00-00	59-65-44.11	5	596544100	1456
	SAN PEDRO MARTIN	4-10-78	1-10-81	X	82-48-39	12-16-24.7	5	121624780	500
XOCHIMILCO	TLIHUENCALCO	16-08-76	3-04-81	X	54-46-53	25-26-56	2	101062400	625

CURBERO

C U A D R O 6

EJIDOS Y COMUNIDADES CON SOLICITUD DE EXPROPIACION
POR CORETT PERO SIN EJECUCION NI DECRETO PUBLICADO

DELEGACION	EJIDO	SOLICITUD	SUPERFICIE
A. OBREGON	STA. ROSA HOCHIAC.	11-X-78	27-21-00
AZCAPOTZALCO	SAN MARTIN XOCHINAHUAC	11-X-78	40-00-00
COYOACAN	STA. URSULA COAPA		A M P A R A D O
G.A. MADERO	SAN PEDRO ZACATENCO	4-X-78	82-27-27
	SAN BARTOLO ATEPEHUACAN	11-X-78	3-07-70.75
IZTAPALAPA	IZTAPALAPA	6-X-78	254-00-00
	SAN LORENZO TEZONCO	9-X-78	750-00-00
	SANTA MARIA AZTAHUACAN		747-26-81
TLAHUAC	TETELCO		90-00-00
TLALPAN	SAN MIGUEL XICALCO	6-X-78	87-00-00
	SAN MIGUEL AJUSCO		150-00-00
XOCHIMILCO	XOCHIMILCO	4-X-78	100-00-00
	TEPEPAN		
	STA. CRUZ XOCHITEPEC		41-63-80
CUAJIMALPA	SAN MATEO TLALTENANGO	6-X-78	80-00-00
MILPA ALTA	SAN SALVADOR CUAUTENCO	4-X-78	90-00-00
	MILPA ALTA	4-X-78	300-00-00

Varios son los factores que han impedido el buen funcionamiento de CORETT, debido a que el proceso de regularización que al parecer es un trámite administrativo simple, se convirtió en un proceso complejo, contradictorio, de negociación, manipulación, de control y represión, teniendo como fin la comercialización y expeculación de la tierra. De esta forma, tener un control directo en los movimientos de descontento entre los campesinos, comuneros, avecindados y colonos en general.

Debemos de recordar también que durante el sexenio de López Portillo, la Secretaría de la Reforma Agraria fué dirigida por personas que solo se ocuparon por sus intereses, olvidando los intereses de los campesinos, agregando que CORETT en ese tiempo estuvo subordinado en relación con el D.D.F., más aún con la creación de CODEUR (Comisión de Desarrollo Urbano) en julio de 1977.

La situación jurídica del ejido en esta época se agudiza, debido a que los ejidos del Distrito Federal sufrieron grandes transformaciones por el gran proceso de expansión de la Ciudad de México, por lo que si bien los ejidos de la Ciudad de México subsisten como sujetos jurídicos ante el derecho agrario, su realidad económica y social ya no se encuentra ligada a la explotación agrícola de la tierra, sino que está inserta en la división del trabajo que impulsa la urbanización y concentración industrial de la Ciudad.

Algunos comisarios ejidales y dirigentes de comuneros y cam

pesinos, quieren una verdadera participación en las indemnizaciones, ya que con el proceso de regularización por parte del CORETT sus intereses como fraccionadores se ve coartado.

Por otro lado los campesinos defienden sus pocas tierras contra CORETT, o sus bienes comunales que en gran mayoría se refiere a bosques.

Estos enfrentamientos contra el proceso de regularización, provocan que en el interior del ejido susciten conflictos entre sus integrantes, demandando una renovación en sus autoridades.

Las Organizaciones disidentes de campesinos, son manipuladas por la C.N.C., pero algunos campesinos lograron organizaciones un tanto mas autónomas como es el caso de la MDCDF., movimiento depurador de la liga de comunidades agrarias del D.F.

Las principales demandas de este movimiento son:

- La representación en las mesas directivas de los comités regionales campesinos de las distintas delegaciones
- La obtención de una indemnización justa, es decir, de una mayor participación en las utilidades de la regularización.
- La negativa a los propósitos de que se expropien tierras en plena producción.
- De que CORETT no expropie hectáreas mayores a las necesarias para su proceso de regularización, ya que con la tierra que sobra (reserva territorial), se sigue especulando.

En los ejidos en los cuales los comisariados ejidales junto con algunos de sus colaboradores se dió una verdadera especulación con la tierra fueron los de Tlalpan, Tepetan, San Jerónimo - Aculco y Huipulco.

La defensa por la tenencia de la tierra, la impugnación y renovación de los comisariados ejidales, luchar contra los intentos de despojo por parte de las inmobiliarias, e incluso contra el monopolio de los servicios públicos, la denuncia de alianza de algunos servidores públicos que promueven la especulación de la tierra, como fué el caso que se presentó en las delegaciones de Iztapalapa, Alvaro Obregón y Tlalpan, son algunos de los problemas a los que los campesinos de la Ciudad de México se enfrentan en defensa de sus derechos.

Los casos más significativos de los funcionarios que fueron demandados por parte de Organizaciones populares fueron:

Ricardo García Villalobos, Delegado Político en Iztapalapa en el año de 1980.

Zarate Machuca, Delegado Político en Alvaro Obregón en el año de 1981.

González Aragón, Delegado Político en Tlalpan en el año de 1982.

La regularización de la tenencia de la tierra legaliza generalmente la adjudicación del suelo de aquellos que no viven en la colonia, sobre todo en los casos en que aún no se cuenta con suficientes servicios, y de los colonos posesionarios, a los que

convierte en propietarios privados. Así los propietarios que -- tengan intereses capitalistas pueden elevar el precio de su lote y ofrecerlo en venta con lo que la especulación en la tenencia - de la tierra toma otro matiz.

En general, puede caracterizarse la acción de CORETT en las colonias frente a los brotes de descontento como una estrategia para poder enfrentar cada problema individualmente; se inicia la contratación individual de los lotes y se dejan al final las zonas conflictivas de la misma, recibe el apoyo de los comisaria-- dos ejidales para llegar a un convenio, o utiliza instituciones como el DIF, también las trabajadoras sociales que envía la Dele^{gación} del PRI, quien mediante la afiliación masiva al partido - promete agilización en los trámites, pero la realidad es que los lotes que lleguen a ser regularizados, tendrán sus títulos res-- pectivos hasta entonces las entregue el presidente de la Repúbli^{ca} o el próximo candidato al final del sexenio.

A pesar el optimismo oficial que se presenta cada vez que - hay una entrega de escrituras (smbolicamente), al final de cada sexenio desde 1982, en cada una de estas se dice que elproblema de la tenencia de la tierra está casi resuelto, pero la realidad es otra, ya que faltan por resolver una buena parte de los casos presentados a CORETT por los ejidos y colonias expropiadas o con solicitud pendiente de resolver.

Pero es de esperarse la defensa de los derechos de los eji-- dos Amparados, así como la lucha de los pueblos por la restitui--

ción de sus bienes comunales, esto obligará al Estado a nuevas -
maniobras para asegurar su control sobre estas tierras.

Sobre las zonas ya regularizadas, como es el caso de algunos ejidos, y en el caso de las colonias populares, la seguridad jurídica ofrecida por la regularización no es mas que mera ficción, pues se enfrenta ahora a los efectos de la política fiscal agresiva del Departamento del Distrito Federal, a las presiones del mercado inmobiliario y a la pérdida creciente del poder adquisitivo por la tremenda crisis que enfrenta el Estado.

2.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Mediante decreto presidencial de fecha 1° de julio de 1910, se creó una dependencia encargada del estudio y resolución de los problemas agrarios a la que se le denominó Dirección Agraria que dependía de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Con la promulgación de la Ley de 6 de enero de 1915 se dió origen a la Comisión Nacional Agraria y a las Comisiones Locales Agrarias.

El 10 de enero de 1934, es reformado el artículo 27 Constitucional que abroga a la ley de 6 de enero de 1915, con ésta reforma quedan plasmada la estructura constitucional agraria y en su fracción XI inciso a), establece una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la leyes agrarias así como de su ejecución.

La competencia y denominación del Departamento Agrario continuó hasta el año de 1946.

En el año de 1948, la Secretaría de Agricultura y Ganadería le transfiere al Departamento Agrario la competencia que ejercía en relación a las funciones de la organización ejidal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado aprobada el día 23 de diciembre de 1958, plasmaba en su artículo 17 que las funciones en materia agraria, quedaban reservadas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al cual le competían las cuestiones de terrenos nacionales y colonización ejidal, al igual que la regularización de la colonización privada.

Su vigencia en esta materia, perduró hasta el año de 1963,-

fecha en que se reformó el Código Agrario en su artículo 58.

Posteriormente, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización es transformado en la actual Secretaría de la Reforma Agraria el día 3 de enero de 1975, quedando confirmada su competencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- II. Conceder o ampliar en términos de la Ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;
- VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales;
- VIII. Resolver conforme a la Ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras -

Entidades, con la participación de las autoridades Estatales y Municipales;

- IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz -- realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;
- X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;
- XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;
- XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal; y,
- XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo tercero señala que la Secretaría de la Reforma Agraria, es la Dependencia del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras Entidades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

El artículo séptimo de la L.F.R.A., señala que en cada Entidad Federativa habrá por lo menos una Delegación dependiente de

la S.R.A., para el despacho de los asuntos que le están encomendados.

Los Delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República.

Las Leyes y Reglamentos en los que se basa la S.R.A., para cumplir con sus fines, independientemente de los dispositivos - constitucionales (artículos 25, 26 y 27), cuenta con el apoyo - de mas de veinte leyes y reglamentos entre los que destacan, para el desarrollo del presente trabajo, la Ley Federal de Reforma Agraria, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Expropiación, etc.

La S.R.A., para el desempeño de sus funciones las realiza a través, en primer lugar de su titular, quien se apoya en las -- Subsecretarías de Asuntos Agrarios, de Organización y Desarrollo Agrario, en la Oficialía Mayor, la Contraloría Interna, en el Cuerpo Consultivo Agrario, en el Instituto de Capacitación - Agraria y Programación Nacional de Empleo Rural y en las Delegaciones Agrarias.

El Sector Centralizado de la S.R.A., cuenta con Direcciones Generales, que se apoyan en un Director General, que se auxilia en directores, subdirectores, jefes de departamento, jefes de - oficina y demás servidores públicos que requiere el despacho de los asuntos agrarios.

Las funciones que realiza el titular de la Secretaría, se -

dividen en delegables e indelegables.

Las indelegables, se centran en establecer, dirigir y controlar la política de la Secretaría en materia agraria y desarrollo rural, dentro del marco jurídico de sus funciones también se encuentran las de programar, coordinar y evaluar el sector agrario.

Las funciones delegables, son las facultades que por motivo de división de trabajo, se confieren a diversos servidores públicos del sector agrario.

Al Subdirector de Asuntos Agrarios, le compete establecer las normas, políticas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico, para las unidades administrativas que le son adscritas al igual que los órganos desconcentrados.

Una de estas unidades administrativas es la Dirección General de la Tenencia de la Tierra a la que le compete integrar los proyectos de resoluciones, decretos expropiatorios, acuerdos presidenciales y los planos y proyectos de localización, así como las resoluciones agrarias en que intervenga el Secretario. Vigilar la ejecución de las resoluciones presidenciales agrarias, participar en la substanciación de los expedientes de restitución y titulación de bienes comunales.

Efectuar los trámites para el cambio de régimen comunal o ejidal; dictaminar los expedientes de solicitudes de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria; tramitar o integrar los expedientes de cambio de calidad de predios

amparados con certificados, y rendir opinión técnica sobre los expedientes de dotación, ampliación y restitución de tierras, - división y fusión de ejidos, replanteo de linderos, fraccionamiento y parcelamiento ejidales, permutas de terrenos ejidales y estudios reglamentarios de aguas (artículo 25 fracciones I, - III, VII, X, XV, XVI del Reglamento Interno de la S.R.A.).

La Secretaría cuenta además con entidades paraestatales en relación con el sector reforma agraria, la que interesa para el presente trabajo es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Sus antecedentes inmediatos son el Programa Nacional de Regularización de las Zonas Urbanas Ejidales, coordinado por el - Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Continúa con algunos programas especiales de regularización de la tierra, como los fideicomisos de Ciudad Netzahualcoyot, - Cumbres del Llano Largo, Bahía de Banderas, Fideurbe en el D.F. y otros, que de tres sexenios a la fecha se crean ya sea al empezar la campaña del candidato o al finalizar el tiempo del presidente gobernante.

El fin para el que son creados estos programas, es para que el partido en el poder se haga de agremiados, para después convertirlos en votos para su candidato, sólo que éstos programas distan en dar buenos resultados, además las colonias en las -- que se establecen éstos programas son siempre las mismas, origi

nando que sus habitantes ya no crean en este tipo de regularización a vapor, provocando que cada vez que éstos programas se implantan originan que la irregularidad en la tenencia de la tierra sea cada vez más aguda.

Estos programas pretenden regularizar la tierra en un tiempo de uno a dos años, invadiendo competencia de otras Entidades al querer implantar estos programas en tierras comunales, ejidales, zonas urbanas, zonas ecológicas y propiedad privada con el mismo criterio.

Como anotamos anteriormente, estos problemas se dan cada 6 años, fomentándose con gran animación entre las colonias que sufren este tipo de problemas, pero una vez que son suspendidos - por cualquier razón, a las autoridades responsables les importa muy poco el tiempo y el dinero que perdieron el gran número de ciudadanos que fueron sorprendidos por la delegación política - en la cual se implantó el programa.

Como ha quedado manifestado anteriormente, el paso definitivo para enfrentar este problema, lo fué la constitución del Comité para la Regularización de la tenencia de la tierra, que se apoya en el procedimiento expropiatorio para la regularización de la tenencia de la tierra de terrenos ejidales y comunales, - que sufren los problemas de asentamientos humanos irregulares, - para finalmente llegar a una operación de compra-venta con los ocupantes de cada lote, e incorporarlos al régimen jurídico de la propiedad privada.

La falta de personalidad jurídica del Comité lo conllevó a su transformación a CORETT., como Organismo Público Descentralizado, mediante Decreto público del 8 de noviembre de 1974. Especificando sus funciones en el Decreto de fecha 5 de abril de 1979, al reestructurarse su consejo de administración y establecer la coordinación con la entonces Secretaría de asentamientos humanos y obras públicas, hoy coordina con la SEDUE, INDECO, para determinar las superficies a regularizar.

Igualmente considera las opiniones de las autoridades estatales o municipales donde se lleve a cabo la regularización.

Otro punto que destaca del decreto de fecha 27 de junio de 1979 lo es el convenio que puede celebrar CORETT e INDECO, con base en los terrenos libres expropiados a favor de la Comisión para que INDECO los destine al fin que fundamenta la expropiación.

Los objetivos de CORETT, son:

Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en predios ejidales o comunales. Promover ante las autoridades correspondientes la incorporación de las zonas regularizadas al fondo legal de las Ciudades cuando sea procedente, suscribir cuando se pueda, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que se les reconozca la propiedad de los particulares, como resultado de la regularización efectuada.

D) PROPOSICIONES AL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULA-
RES.

1.- LA EXPROPIACION.

El acto expropiatorio, es una facultad constitucional que -- tiene el Gobierno tanto a nivel local, como a nivel federal, pa-- para disponer de los bienes de los particulares, ya sean personas -- físicas o personas morales.

Pueden ser sujetos de expropiación tanto los bienes privados como los bienes que constituyen la propiedad social, basta sola-- mente para que se de esta situación, que éstos sean declarados -- expropiados, por causa de utilidad pública, es decir, con que -- las leyes de los Estados o de la Federación en sus respectivas -- jurisdicciones, determinen los casos de utilidad pública, para -- que la propiedad afectada sea ocupada por el Estado.

El fundamento constitucional del acto expropiatorio, se en-- cuentra previsto en el segundo párrafo del artículo 27 Constitu-- cional, su mejor explicación se localiza en la fracción VI del -- propio artículo 27:

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

Fracción VI, Párrafo Segundo.- 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 prop--iedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad admi--nistrativa hará la declaración correspondiente. El precio que --

se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras...

Fracción XVII.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para -- llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo -- con las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo indivi-- duo, o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fracciona do por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará este a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación...

La ley de Expropiación publicada en el diario oficial de la Federación de fecha 25 de noviembre de 1936, señala en su artícu lo primero, las hipótesis que serán consideradas como causa de - utilidad pública:

Artículo 1º.- Se considerarán de utilidad pública:

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

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la --

construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

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

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideren como características notables de nuestra cultura nacional.

V.- La satisfacción de necesidades colectivas en caso de -- guerra o transtornos interiores; el abastecimiento de las Ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de -- consumo necesario, y de los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones y otras calamidades públicas;

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

VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de la paz pública;

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

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

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

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

XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

Compartimos la idea del maestro Medina Cervantes al mencio-- nar que, "Sin embargo, el aspecto de utilidad pública ha sido in-- terpretado en diversas formas por la Suprema Corte de Justicia - de la Nación, llegando a fragmentarla en utilidad en sentido es-- tricto, en utilidad social y en utilidad nacional. En nuestro - concepto la utilidad pública es única y es una atribución del Es-- tado, que lo obliga a evaluar los beneficios superiores de la co-- lectividad y en especial de amplios grupos sociales desprotegi-- dos, contra el interés de los particulares. Siendo responsabili-- dad del Estado decidir y contribuir a la solución de las necesi-- dades sociales." (32)

Por tal razón, en cuanto el país requiera de satisfacer una necesidad de carácter urgente, ya sea de interés colectivo o so-- cial, es mediante el Acto Expropiatorio, como se puede satisfa--

 (32) Medina Cervantes José Ramón.- Derecho Agrario.- Editorial Harla.- México, D.F.- 1987.-p.p. 178.

cer esta.

Por lo que se refiere al pago de la indemnización, mencionamos que la Constitución de 1857, señalaba que la Expropiación sólo podría hacerse previa indemnización, y nuestra actual Carta Magna, señala que la Expropiación sólo podrá hacerse mediante indemnización.

La doctrina dice que el concepto Mediante obliga forzosamente a la autoridad al pago de la indemnización, y que ésta debe mediar entre el momento de dictar el decreto de indemnización y el momento en el que el afectado haya agotado el último recurso legal que se le concede.

Al respecto creemos que tanto los términos Mediante y Previa son conceptos que en realidad obligan al Estado al pago de la respectiva indemnización, a los particulares que sufran la expropiación, lo único que le criticamos al Estado es el tiempo que se toma para hacer el pago correspondiente, ya que todavía existen predios que no han sido pagados totalmente, como es el caso de la Central de Abasto, el Ejido de San Jerónimo Aculco en la Delegación Magdalena Contreras, etc.

La ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de expropiación, señala la forma en que debe de llevarse a cabo esta y en sus artículos 19 y 20 establece:

Artículo 19.- El importe de la indemnización será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio. - Cuando la cosa expropiada pase al patrimonio de persona distinta del Estado, esa persona cubrirá el importe de la indemnización.

Estas disposiciones se aplicarán en lo conducente, a los casos - de desocupación temporal o de limitación de derecho de dominio.

Artículo 20.- La autoridad expropiante fijará la forma y -- plazos en que la indemnización deberá pagarse, las que no abarcarán nunca un período mayor de diez años.

En el acto expropiatorio, el Congreso se concreta a la expedición de la ley donde conste él o los casos de utilidad pública ya sean de ocupación o de cualquier índole. Por otra parte el - Organó Administrativo se encarga de la concretización del acto - expropiatorio, así como el de establecer el monto, plazo y términos de la indemnización.

Por lo que se refiere al Organó Jurisdiccional, éste sólo interviene para determinar el valor del bien expropiado, en los casos en que éste haya tenido un aumento o decremento en su valor, por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la asignación del valor fiscal. Aunque el particular puede ocurrir ante la Autoridad Judicial para hacer valer sus derechos, oponiendo - algún recurso o en su caso el juicio de garantías.

La L.F.R.A., en su título segundo, Régimen de Propiedad de - Bienes Ejidales y Comunales de su capítulo VIII, Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, regula lo relacionado precisamente a la expropiación.

En su artículo 112, señala en qué casos podrán ser expropiados éstos bienes, enumerando los casos de utilidad pública que tiene que darse para que proceda la expropiación, en su fracción

VI, señala como causa de utilidad pública, la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población, cuya ordenación y regulación se prevee en los planes de desarrollo urbano y vivienda tanto nacionales como estatales y municipales.

El artículo 117 menciona 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 SEDUE o del D.D.F., y cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de ---- CORETT, 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 interés y gastos de indemnización, 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.

Consideramos que el Acto Expropiatorio es el medio jurídico idóneo, para hacer frente a los asentamientos humanos irregulares que se encuentran localizados tanto en bienes de propiedad ejidal o comunal e incluso como hemos visto en propiedades de -- particulares.

El acto expropiatorio se compone de tres elementos:

A) La calificación legislativa de la causa considerada de utilidad pública.

En tratándose de regularizar asentamientos humanos, la causa de utilidad pública es obvia, tal y como lo demuestra el Decreto de fecha 30 de agosto de 1990, "Qu para hacer eficaces las acciones de ordenamiento y regularización de los asentamientos humanos, entre las que se encuentran las relativas a la regularización de la tenencia de la tierra y el mejoramiento de los centros de población, la autoridad está facultada para decretar la expropiación según lo disponen las Leyes Generales de Asentamientos Humanos, del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de Expropiación." (33)

Cuando se trate de regularizar asentamientos humanos dentro de tierras ejidales o comunales la autoridad expropiante, fundamenta su acción en los siguientes términos:

"Los terrenos ejidales y comunales sólo pueden ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social que genere su explotación actual, -- además de observar las constancias existentes en el expediente -- respectivo, sobre la solicitud de expropiación, que se cumpla de esa manera dicha causa al corroborarse la utilidad social de la

(33) Diaro Oficial de la Federación de fecha 30 de agosto de -- 1990, p.p. 106.

realización de la obra pública en los terrenos ejidales afectados, por lo que en consecuencia se proceda a decretar la expropiación solicitada, y estar apegada a lo que establecen los artículos 27 Constitucional, 112 fracción VI, 117, 134 y 344 de la Ley Federal de Reforma Agraria." (34)

Las expropiaciones que se den sobre terrenos ejidales o comunales y tengan por objeto la regularización de asentamientos humanos, se harán en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

B) La intervención de la autoridad administrativa, para llevar adelante el procedimiento de expropiación;

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, El Departamento del Distrito Federal o La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

C) La publicación y notificación del Decreto Expropiatorio, fundado en la causa de utilidad pública respectiva.

D) El pago de la correspondiente Indemnización.

El Fundamento Constitucional de la expropiación es el artículo 27, sus principales leyes reglamentarias en esta materia son:

La Ley Federal de Reforma Agraria, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Expropiación, esta última se refiere sobre todo al pago -

(34) Diario Oficial de la Federación de fecha 1° de agosto de 1990, p.p. 16.

de la indemnización, haciendo mención de los recursos con que --
cuenta el particular que se vea afectado con el decreto expropiatorio
torio.

2.- REFORMAS Y, O ADICIONES A LA LEGISLACION APLICABLE.

El artículo 27 Constitucional en su párrafo II, señala que - la expropiación sólo podrá hacerse por causa de utilidad pública, y mediante indemnización.

El artículo 2° de la Ley de Expropiación señala, en los casos comprendidos en la enumeración del artículo 1°, previa declaración del Ejecutivo Federal procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interes de la colectividad.

Consideramos, que si la Constitución manifiesta que la expropiación sólo podrá hacerse mediante indemnización, el artículo - 2° de la Ley de Expropiación debería de ser mas explícita, esto es, que antes de la declaración del Ejecutivo debería de pagarse la indemnización correspondiente.

Tampoco estamos de acuerdo en que en la Expropiación, no se reconozca la garantía de audiencia pues hasta la Suprema Corte - de Justicia ha señalado que en materia de expropiación, no rige la mencionada garantía.

Posteriormente el artículo 4° de la Ley de Expropiación, postula que la declaratoria a que se refiere el artículo 3°, se hará mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y será notificado personalmente a los interesados, en caso de que se ignore el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación en el Diario Ofi-

cial de la Federación.

Al respecto señalamos que en la mayoría de los predios expropiados, su situación jurídica es indefinida, por la razón de que se desconoce a sus legítimos propietarios.

Consideramos que este tipo de notificaciones dejan en total estado de indefensión a los titulares afectados.

Sugerimos que por la trascendencia que significan estas notificaciones, se hagan extensivas publicándose en los principales diarios de circulación nacional, con el fin de darles mayor difusión, tanto a la población en general, como a los afectados por la expropiación. Y de ser posible se difunda ésta mediante los principales medios de comunicación, que en la información se incluya claramente, lo que sería la poligonal embolvente para evitar que éstas zonas sean objeto de más asentamientos irregulares.

El artículo 10 de la Ley de Expropiación, habla en lo referente al precio que se fijará a los terrenos expropiados. Como sabemos, tratándose de terrenos ejidales o comunales, se les fija un precio en común, esto es, que se valoran igual independientemente del lugar donde se ubiquen, pero cuando CORETT regulariza estos terrenos, los vende según el lugar donde se encuentren ubicados, al respecto señalamos que los pagos realizados a los terrenos expropiados sean mas reales tomando en consideración su ubicación geográfica dentro del ejido o comunidad.

El artículo 19 dice que el importe de la indemnización, será cubierto por el Estado, cuando la cosa expropiada pase a su pa-

trimonio. Pensamos que este pago debe proceder desde luego, en los mismos términos que el Estado ocupa los inmuebles afectados.

El artículo 20, habla en relación a la facultad que tiene la autoridad expropiante, para fijar la forma y los plazos en los que la indemnización será cubierta.

Consideramos que el tiempo que se le otorga a la autoridad expropiante, es por demás excesivo en relación a esto señalamos: Que existen ejidos que hasta la fecha no han recibido los pagos correspondientes, uno de estos, es el relacionado con la Central de Abasto y el referente al ejido de Luis Cabrera, al que CORETT convirtió en zona residencial.

Pensamos que una de las modificaciones que se deberían de -- realizar a la Ley de Expropiación es la relacionada al pago que hace referencia la Constitución, ya que como sabemos los precios fijados, son por demás bajos y todavía más, si consideramos el -- excesivo plazo que tiene la autoridad para pagar. Nos preguntamos, de que le servirá al ejido de San Lorenzo Tezonco (expropiado por CORETT el 1° de agosto de 1990, al que se le afectó en -- 49.22.96.35 hectáreas), si el precio que se le fijó por hectárea fué de siete millones de pesos, los cuales serán cubiertos su-- puestamente en un plazo de diez años.

Somos de la opinión de que los avalúos sean de acuerdo a la realidad y conforme a la devaluación de la moneda.

CONCLUSIONES

- 1.- La regularización del Ejido, se ha dado desde épocas remotas, entendiéndose en un principio como el campo común de todos los vecinos de un pueblo, y recientemente, como una Institución socio-económica.
- 2.- La aparición de los primeros asentamientos humanos irregulares fuera de la Zona Urbana Ejidal en la Ciudad de México, se genera por el desmedido crecimiento demográfico de ésta con los consecuentes problemas que esto -- significa.
- 3.- Los Ejidos del Distrito Federal, indiscutiblemente presentan graves problemas, el más grave de éstos, es el -- relacionado con la tenencia de la tierra, debido a la -- poca o nula atención de las autoridades competentes para prevenir, atacar y resolverlos en forma definitiva.
- 4.- El Distrito Federal, representa para los habitantes de éste, un lugar de fácil enriquecimiento y de una vida -- decorosa, cuestión totalmente falsa, lo que en realidad sucede con esta situación, es un incremento en la población de la Capital.
- 5.- Por efectos de la explosión demográfica que sufre el -- Distrito Federal, las familias más afectadas se ven en la necesidad de establecerse en la periferia de la Capital ante la falta de vivienda.

- 6.- La falta de créditos e implementos necesarios para la explotación del campo, provocan que los campesinos inmigran al Distrito Federal, por lo que se sugiere se establezcan programas dirigidos a la explotación del campo, pero que tengan una aplicación real y no virtual.
- 7.- Para disminuir la centralización que sufre el Distrito Federal, se sugiere se sigan fomentando los programas de desconcentración tanto administrativas, políticas e industriales.
- 8.- Para evitar la enajenación de los bienes ejidales y comunales, que en la mayoría de las veces se realiza con la complicidad de los campesinos, ejidatarios, y autoridades agrarias, deben aplicarse medidas coercitivas, -- equiparables a las del delito de fraude.
- 9.- Que de la manera en que son sancionados los campesinos con la pérdida de sus derechos agrarios, por la realización de actos sancionados por la Ley de la materia, se sancione a las personas que contrataron con éstos.
- 10.- Proponemos que el Código Civil, sea supletorio en algunos de los casos no previstos por la Ley Federal de Reforma Agraria en tratándose de sucesiones.
- 11.- La vía expropiatoria es el medio jurídico más efectivo, para la regularización de la tenencia de la tierra.
- 12.- Las zonas regularizadas propician indirectamente un cambio de propietarios, fomentando que los paracaidistas - beneficiados, se desplacen a otras zonas en espera de -

su regularización.

- 13.- La comisión para la regularización de la tenencia de la tierra, constituye una instancia con buenas intenciones, sin embargo, carece de medios jurídicos para dar solución a los conflictos jurídicos que se le presentan, remitiéndolos para su solución a la autoridad judicial correspondiente.
- 14.- Las familias de escasos recursos, se ven en la necesidad de vender su vivienda, por efectos de la especulación predial, una vez que su predio es regularizado. - Proponemos que a estas familias, se les cobren impuestos, considerándose su condición económica y no desde el punto de vista de su localización.
- 15.- Dado que la autoridad expropiante tiene la facultad de fijar la forma y plazos para cubrir el precio de la indemnización. Se sugiere que los avalúos se realicen -- considerando tanto el valor adquisitivo de nuestra moneda, como la devaluación que sufre éste día con día.

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

- Acosta Romero Miguel. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO". Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- Alvarez, Joaquín. "NOTAS PARA EL ESTUDIO JURIDICO INSTITUCIONAL DEL FENOMENO URBANISTICO EN MEXICO". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1976.
- Azuela de la Cueva Antonio. "LA INICIATIVA DE LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1976.
- Barajas Montes de Oca Santiago. "LA LEGISLACION EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1977.
- Bataillon Claude. "LA CIUDAD Y EL CAMPO EN EL MEXICO CENTRAL". Editorial Siglo XXI. México 1972.
- Barra Felix. "LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CUATRO TEMAS NACIONALES". Editorial IEPES. México 1975
- Cortes Jose L., Bazants S. Juan, Espinoza Enrique y Dávila Ramiro. "TIPOLOGIA DE VIVIENDA URBANA. ANALISIS FISICO DE CONTEXTOS URBANOS. HABITACION DE LA POBLACION DE BAJOS RECURSOS EN LA CIUDAD DE MEXICO". Editorial Diana.
- Cortes Rocha Javier. "INVASIONES EN SUELO URBANO". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1985.

- Cuauhtemoc Cárdenas, Rodolfo Stauwhagen, Fernando Paz Sánchez y Arturo Bonilla. "NEOLATISFUNDISMO Y EXPLOTACION. -- LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES DE EMILIANO ZAPATA A ANDERSEN CLAYTON Y CO.". Editorial Nuestro Tiempo. Méx. 1980
- Cardona Gutiérrez Ramiro. "UN INTENTO DE APLICAR LAS ENSEÑANZAS DE LOS ASENTAMIENTOS CLANDESTINOS DE VIVIENDA". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1980.
- Chavez P. de Velázquez Martha. "ACTITUD FRENTE A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1971.
- Chavez P. de Velázquez Martha. "DERECHO AGRARIO EN MEXICO". Editorial Porrúa, S.A. México 1964.
- Díaz López de Falco Rosa María. "ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA LEGISLACION SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1979.
- González de Cossio Francisco. "HISTORIA DE LA TENENCIA Y EXPLOTACION DEL CAMPO EN MEXICO". Editorial CONASUPO. Tomos I y II. México 1978.
- Hinojosa Ortiz José. "DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL EJIDATARIO Y TRAMITES PARCELARIOS". Editorial Impresora Michoacana. México 1967.

- Manzanilla Schafer Victor. "REFORMA AGRARIA EN MEXICO". -- Editorial Porrúa, S.A. México 1977.
- Medina Cervantes José Ramón. "DERECHO AGRARIO". Editorial Harla. México 1977.
- Parcelo López José. "ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas -- (UNAM). México 1980.
- Rello Fernando. "EL CAMPO EN LA ENCRUCIJADA NACIONAL". Editorial SEP. México 1986.
- Sehteingert Martha. "CRECIMIENTO URBANO, TRANSFORMACION DE TERRENOS RURALES DE PROPIEDAD COLECTIVA Y POLITICA DEL ESTADO". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas -- (UNAM). México 1985.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1985.
- CODIGO AGRARIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS. Editorial Porrúa, S.A. México 1963.
- LEGISLACION BASICA. Editorial Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Dirección General de Asuntos Jurídicos. México 1987.

- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. México, Leyes y Decretos.- Editorial Porrúa, S.A. México 1987.
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA COMENTADA. Lemus García --- Raul. Editorial LIMUSA. México 1989.
- REVISTA DE SOCIOLOGIA. La Irregularidad en la Tenencia de la Tierra en las Colonias Populares. Editorial Instituto - de Investigaciones Jurídicas (UNAM). México 1983.
- REVISTA DEL MEXICO AGRARIO. Número 1, Año IV, Nov., Dic. y Ene. Editorial Confederación Nacional Campesina. México -- 1970.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de octubre de 1940.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de abril de -- 1943. (Reformas al Código Agrario de 1940).
- Diario Oficial de la Federación de fecha 1° de agosto de - 1990.
- Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de agosto de - 1990.