

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLAN"
DERECHO

"PROPUESTA PARA TERMINAR CON LOS ASEN-
TAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES COMO
MEDIO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMÁTICA
DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO"

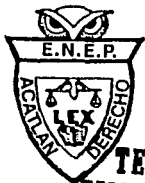
TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ALEJANDRO VILLANUEVA VALDEZ

NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. MEX. 1993



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"PROPUESTA PARA TERMINAR CON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
IRREGULARES, COMO MEDIO PARA SOLUCIONAR LA PROBLEMATICA
DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO"

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO
ASPECTOS HISTORICOS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
EN MEXICO

	pág.
1.1.- Epoca Precolombina.	5
1.2.- Epoca de la Colonia.	16
1.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato.	31
1.4.- Etapa de la Revolución Mexicana.	52
1.5.- Epoca Contemporánea.	60

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
EN EL ESTADO DE MEXICO

2.1.- Epoca Prehispánica.	70
2.2.- Epoca de la olonia.	72
2.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato.	74
2.4.- Etapa de la Revolución Mexicana.	80
2.5.- Período Contemporáneo.	84

CAPITULO TERCERO
EXPROPIACION AGRARIA Y REGULARIZACION DE
LA TENENCIA DE LA TIERRA

3.1.- Concepto de "expropiación".	87
3.2.- El procedimiento expropiatorio ejidal.	91
3.3.- Organismos encargados de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	95
3.3.1.- A nivel Federal.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CORETF).	95
3.3.2.- A nivel Estatal.- Instituto Auris, Comisión Reguladora de Predios Urbano-Ejidales, Organismo Cuautitlán Izcalli, Fideicomiso Ciudad Nezahualcóyotl, Programa de Regeneración de la Zona Oriente, Plan Sagitario, Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra. Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México.	97
3.4.- El Procedimiento de Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de México.	112
3.4.1.- Procedimiento por Titulación Administrativa.	115
3.4.2.- Procedimiento de Titulación por Inmatriculación.	116

CAPITULO CUARTO
CONSIDERACIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA QUE GENERAN
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IREGULARES

4.1.- Los Asentamientos Humanos Irregulares.	119
4.1.1.- Problema Político.	122
4.1.2.- Problema Económico.	125
4.1.3.- Problema Jurídico.	127
4.1.4.- Problema Sociológico.	129
4.2.- La Planeación y Control de los Asentamientos Humanos.	131
4.3.- Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos.	134

CAPITULO QUINTO
PROPUESTA DE REFORMAS A LOS
ORDENAMIENTOS RELATIVOS

5.1.- Alternativas de Solución.	139
CONCLUSIONES.	144
BIBLIOGRAFIA.	148

INTRODUCCION

En los últimos treinta años, el crecimiento demográfico en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ha alcanzado niveles que podemos considerar alarmantes; acentuándose dicha situación en los municipios conurbados del Estado de México que forman parte de la Zona Metropolitana. De tal manera que, en la Entidad se concentra el 12.1 por ciento de la población total del país, en solamente el 1.14 por ciento del territorio nacional.

En tan sólo cuatro municipios conurbados se encuentra el 40 por ciento de la población mexiquense, distribuyéndose de la siguiente forma: Nezahualcóyotl, 12.5 por ciento. Ecatepec, 12.8 por ciento. Naucalpan, 8 por ciento, y Tlalnepantla, el 7.2 por ciento. La proporción contrasta con municipios como Nopaltepec, que tiene el 0.02 por ciento de la población. De acuerdo con datos del último Censo de Población, el 40 por ciento de la población mexiquense no es originaria del Estado y proviene principalmente del Distrito Federal y otros Estados circunvecinos. En algunos municipios, esta población migrante representa la mayor parte de sus habitantes. Así vemos que, municipios como Chalco o Chimalhuacán tuvieron un crecimiento entre el 11 y 14 por ciento.

Todo lo anterior, ha traído como consecuencia que se acrecente la problemática que presentan los asentamientos humanos irregulares en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y por ende, suceda lo mismo en los municipios conurbados del Estado de México.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México y sobre todo los - municipios conurbados del Estado de México, continuarán siendo el factor fundamental de la generación de asentamientos humanos irregulares, y ante ello, al menos en el corto y mediano plazo; los municipios metropolitanos seguirán creciendo mientras se carezca de opciones claras para el desarrollo de otras regiones del país. Para coadyuvar a la solución de la problemática que presentan los asentamientos humanos irregulares en la Zona Metropolitana de la Ciudad - de México y sobre todo en los municipios conurbados del Estado de - México, me ha dado a la tarea de realizar la presente investigación la cual se encuentra estructurada en la siguiente forma:

En el CAPITULO PRIMERO, estudiamos los aspectos históricos de - la tenencia de la tierra en México, para tal efecto, nos remontamos a la época precolombina, pasamos por la etapa llamada de la Colonia continuamos con la etapa que abarca de la Independencia al Porfiriato, llegamos al período de la Revolución Mexicana, y cerramos el CAPITULO con la situación que guarda la tenencia de la tierra en el - México Contemporáneo.

En el CAPITULO SEGUNDO, el objeto de nuestra investigación es la situación que guarda la tenencia de la tierra en el Estado de México, al igual que lo hicimos en el Capítulo Primero; analizamos - primeramente la situación de la tenencia de la tierra en la época - prehispánica; pasamos enseguida a la etapa de la Colonia, continuamos con la etapa de la Independencia al Porfiriato, llegamos a la etapa conocida como de la Revolución Mexicana, y finalmente observamos la situación que presenta actualmente la tenencia de la tierra en el Estado de México.

En el CAPITULO TERCERO, principiamos estudiando lo referente al concepto de "expropiación", pasamos enseguida al análisis del procedimiento expropiatorio ejidal. Objeto de nuestro estudio también lo son los organismos encargados de la regularización de la tenencia - de la tierra tanto a nivel federal como a nivel estatal. Por lo que hace al procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra en el Estado de México, analizamos el procedimiento por titulación administrativa y el procedimiento de titulación por inmatriculación

En el CAPITULO CUARTO, hacemos algunas consideraciones sobre la problemática que generan los asentamientos humanos irregulares, entre los que destacan: el problema político, el problema económico, el problema jurídico y el problema sociológico. Asimismo, estudiamos lo relativo a la planeación y control de los Asentamientos humanos, y finalizamos el CAPITULO con algunos comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos.

En el CAPITULO QUINTO y último, una vez que hacemos algunos planteamientos para resolver la problemática que generan los Asentamientos Humanos Irregulares en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y sobre todo en los municipios conurbados del Estado de México pasamos a formular nuestras alternativas de solución; las cuales de llevarse a efecto, estamos seguros ayudarán en cierta forma a solucionar la grave problemática que hemos analizado a lo largo de la presente investigación.

CAPITULO PRIMERO
ASPECTOS HISTORICOS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
EN MEXICO

- 1.1.- Epoca Precolombina.
- 1.2.- Epoca de la Colonia.
- 1.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato.
- 1.4.- Etapa de la Revolución Mexicana.
- 1.5.- Epoca Contemporánea.

1.1.- Epoca Precolombina

Antes de entrar de lleno al desarrollo del presente inciso, pensamos que es necesario hacer las siguientes reflexiones: podemos decir que el maíz y otras plantas que se cultivaron en algunas regiones del mundo originaron la aparición de la agricultura. Por lo que hace al territorio que hoy llamamos México; las características del cultivo más importante como lo fué el maíz, fijaron las formas de poblamiento tales como: caseríos desparramados entre las milpas; chozas frágiles, hechas para moverse de acuerdo con el cultivo de la milpa y no para perdurar, ya que así lo exigía el cultivo transhumante del grano el cual era considerado sagrado.

Escribe el notable investigador Enrique Florescano que, el cultivo necesariamente itinerante del maíz, favoreció la constitución de la familia extensa, una unidad económica autosuficiente, cuyos lazos de sangre se fortalecieron en el aislamiento y en el esfuerzo colectivo de sus miembros para asegurar la supervivencia. Podemos observar que en nuestro territorio, la relación familia-tierra fue más poderosa, porque no existieron especies de animales domesticables, recursos que en otros lugares hicieron menos rigurosa la relación con la tierra. (1)

Es sumamente importante señalar que desde sus orígenes, la fami

(1) Cfr. FLORESCANO, Enrique. "Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México". Editorial Era, S.A., 8a. Edición. México D.F., 1986. páginas 12-13

lia campesina sólo utilizó la extensión de tierra necesaria para el sustento de sus miembros, y por consiguiente no creó derechos territoriales sobre el suelo que cultivaba porque esta labor no era estable; de tal manera que la tierra era común para todos, y solamente el producto de ella, obtenido mediante el trabajo, fué objeto de la propiedad familiar o particular.

De esta manera, mientras la mayor parte de los grupos étnicos y comunidades que habitaron el país se mantuvieron en el mismo nivel de organización social y de avance técnico, la tierra se explotó comúnmente y por lo tanto no se dió lugar a las acumulaciones excesivas y las diferencias sociales entre los individuos no fueron de masiado grandes. Sin embargo, esta situación fué constantemente quebrantada por el surgimiento de grupos no campesinos, o de sectores desprendidos de esa comunidad, que al evolucionar más rápidamente que aquéllos, lograron dominarlos e imponer otro orden social. Así, en distinto tiempo y lugar, pero siempre en forma progresiva, las comunidades campesinas fueron sometidas y gobernadas por grupos religiosos o militares que sin modificar radicalmente la estructura de naturaleza agraria sobre la que descansaban, la orientaron hacia fines diferentes. Resultando, que bajo la teocracia o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina continuó siendo la misma, pero el producto de su trabajo y los excedentes de su economía ya no beneficiaron directa y principalmente a los campesinos, sino a sus dominadores. Por la misma razón el acceso a la tierra, ya no fué más derecho exclusivo de los campesinos. (2)

(2) Cfr. FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 13

Dentro del marco señalado encontramos las características de la propiedad de la tierra en la sociedad prehispánica, y entre otras, cabe citar: el dominio absoluto, eminente y útil de la propiedad territorial y el usufructo de sus productos perteneció al Estado, representado por el Soberano; éste extendía su derecho de propiedad sobre los bienes del subsuelo.

Los tratadistas en materia agraria han coincidido con la siguiente tabla clasificatoria, la cual a nuestro modo de ver, establece la forma en que estaba distribuida la tierra en la sociedad azteca. Cabe mencionar, que ésta será la base para el desarrollo del presente inciso, correspondiente al primer Capítulo.

- 1.- Tierras del Estado;
- 2.- Tierras de los Militares;
- 3.- Tierras de los Sacerdotes;
- 4.- Tierras del Pueblo; y
- 5.- Tierras de los Barrios.

1.- Tierras del Estado.- Siguiendo a la Doctora Martha Chávez Padrón en su obra clásica "El derecho agrario en México", observamos que entre los aztecas solamente el señor podía disponer de la tierra como propietario y de esta manera ejercer el derecho de utilizar del fruto y de disponer de la cosa. Podía dejar la cosa para sí o repartirla entre los principales. En el primer caso recibían el nombre de Tlatocalli, las del segundo tipo se llamaban Pillalli⁽³⁾

(3) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. "El derecho agrario en México". Editorial Porrúa, S.A., 9a. Edición. México D.F., 1988. página 148.

Las tierras llamadas Pillalli podían retornar al señor en cuanto lo desease, eran posesiones antiguas de los pipiltzin (principales) transmitidas de padres a hijos. Parece ser que los principales a cambio de no pagar tributos, le prestaban al señor servicios militares, políticos, administrativos, etc., a cambio les concedían la cantidad de tierras necesarias, en ocasiones les permitían transferir o vender sus tierras, prohibiendo siempre que se les transmitieran a plebeyos, de hacerlo el principal perdía todo derecho a la tierra.

Es importante mencionar que entre los pipiltzin se contaban los parientes y allegados del señor, los principales e hijos de principales, caballeros, comendadores y gobernadores o caciques. Estas tierras las trabajaban gentes del pueblo que no eran sus dueños. (4)

Menciona el Doctor Lucio Mendieta y Núñez en su importante libro "El problema agrario de México", que el Rey disponía de sus propiedades sin limitación alguna, las podía transmitir en todo o en parte por donación o enajenarlas o darlas en usufructo a quien creyera conveniente; entre las personas a quienes el Rey favorecía dándole tierras, encontramos: a los miembros de la familia real, éstos a cambio rendían vasallaje, prestándole servicios particulares; al extinguirse la familia en la línea directa o al abandonar el servicio del señor por cualquier causa, volvían las propiedades a éste y eran susceptibles de un nuevo reparto. Se prohibía que a los plebeyos, les hicieran donación o enajenación de tierras. (4)

(4) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. "El problema agrario de México". Editorial Porrúa, S.A., 16a. Edición. México D.F., 1979. página 15

Finalizaremos el tema relativo a las Tierras del Estado mencionando lo siguiente: para los tratadistas Martha Chávez Padrón y Lucio Mendieta y Núñez, fué el monarca entre los aztecas el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas; asimismo tenía facultades para constituir verdaderos mayorazgos.

Podemos decir que, las características fundamentales de la organización del pueblo azteca se dividía en dos clases: la clase noble y la clase plebeya. La nobleza era hereditaria y a ella pertenecían las gentes allegadas a la monarquía, de una manera principal aquéllas que habían prestado algún servicio importante en las guerras con las demás tribus, o que habían demostrado superioridad intelectual o de sabiduría. La clase plebeya estaba constituida por la masa del pueblo, por la mayoría de aquéllos que se dedicaban al trabajo rudo del campo, o de otros menesteres de arte a que también eran muy afectos los aztecas.

Ante esta situación, es obvio que las tierras que pertenecían al reino eran indudablemente las de mejor calidad, consistiendo en grandes extensiones de terrenos fértiles y de fácil cultivo, los más privilegiados por la naturaleza.

Solamente así se explica la abundancia de elementos de que disponían los reyes aztecas, para sostener la fastuosidad y el lujo de su Corte.

2.- Tierras de los Militares.- Para el desarrollo del presente tema, empezaremos citando a la Doctora Martha Chávez Padrón quien al respecto escribe:

"Milchimalli, estas tierras estaban destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempos de guerra las cuales se llamaban milchimallis o cacalomilli, según la especie de víveres que daban"(5)

De acuerdo al investigador Enrique Florescano, el pueblo que se conquistaba generalmente era más sabio que los vencedores en cuestiones de la tierra, razón por la que se les dejaba que continuaran en su labor agrícola, pero sus excedentes se entregaban a los nuevos amos. Estos, a su vez, premiaron a sus capitanes y jefes militares más distinguidos con tierras y hombres que las cultivaran.

Escribe el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, que existían grandes extensiones de tierras las cuales estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña; éstas tierras se otorgaban en arrendamiento a los que la solicitaban, o en su defecto eran trabajadas de una manera colectiva por los habitantes del pueblo a que correspondían. Podemos decir que, eran propiedad de una institución tal y como lo fué el ejército. (6)

Todo parece indicar que las tierras que detentaban los jefes militares, tuvieron como origen las tierras de los pueblos conquistados; y al igual que las tierras de la nobleza eran también de buena calidad; pues el ejército constituyó una casta y fué una verdadera carga para el pueblo azteca.

(5) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 149

(6) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 18

3.- Tierras de los Sacerdotes.- Para efectos de hacer notar la influencia de los sacerdotes en la organización social de los pueblos del ahora llamado Valle de México, cabe mencionar que los mexicas, al principio de su peregrinación fueron conducidos por sus sacerdotes, quienes compartieron, andando el tiempo, con los jefes guerreros, el mando de la tribu. Con respecto a las Tierras de los Sacerdotes, enseguida analizaremos lo que escriben los autores que venimos citando.

Al referirse a éstas tierras, la Doctora Martha Chávez Padrón les llama Teotlalpan y señala que sus productos estaban destinados a sufragar los gastos del culto religioso.⁽⁷⁾

De acuerdo a lo que escribe el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, fueron tierras destinadas al sostenimiento de los gastos del culto; se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labranzas colectivamente por los habitantes del pueblo.⁽⁸⁾

Podemos concluir mencionando que: bajo las teocracias o los gobiernos y confederaciones militares, la comunidad campesina siguió siendo la misma, pero el producto de su trabajo y los excedentes de su economía ya no beneficiaron directa y principalmente a los campesinos, sino a sus dominadores. Por la misma razón, el acceso a la tierra ya no fué más derecho exclusivo de los campesinos. Poco a poco una parte de las tierras cultivables pasó, de las manos de los campesinos a las de los guerreros o de los sacerdotes, o fue adju

(7) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 149

(8) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 18

dicada al instituto militar o al templo. La historia nos refiere que el número de sacerdotes que llegó a existir en lo que fué la gran Tenochtitlán, alcanzó una cifra de más de cinco mil individuos. Esta clase sacerdotal se dedicaba exclusivamente al servicio del culto, y a predecir los destinos del pueblo; vivía con la mayor fastuosidad, en contraste con la miseria del pueblo.

4.- Tierras del Pueblo.- Señalan la mayoría de los historiadores, que la distribución de las tierras en Tenochtitlán se hizo en base a las agrupaciones clánicas, lo que significa un sistema comunal de propiedad; es decir, propiedad no por individuos particulares, sino por las comunidades. En principio no se hacía referencia a propiedades privadas de ninguna especie ni siquiera se señalaban parcelamientos particulares, simplemente se enumeraban los diversos clanes que constituían el grupo. Casi todos los investigadores están de acuerdo en señalar como propiedad de tipo comunal el Altepetlalli, el cual será objeto de nuestro estudio.

La tratadista en materia agraria Martha Chávez Padrón, siguiendo a Francisco Clavijero nos dice al respecto que: eran tierras que sufragaban los gastos del pueblo, y que se dividía en tantas partes como eran los barrios de la población y cada barrio poseía su parte con entera independencia de los demás. (9)

(9) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 149

Ahora bien, por considerar que son sumamente interesantes las palabras del Doctor Lucio Mendieta y Núñez, enseguida nos permitimos reproducirlas:

"Además de las tierras del Calpulli divididas en fracciones entre las familias usufructuarias, había otra clase, común a todos los habitantes del pueblo o ciudad, carecían de cercas y su goce era general. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago de tributo; eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas. Estos terrenos se llamaban Altepctlalli"(10)

En resumen, el Altepctlalli eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente - por los comuneros en hora determinada y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar las obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Podemos asegurar que, las tierras pertenecientes al Altepctlalli, eran de ínfima categoría y estaban generalmente alejadas del pueblo.

1.5.- Tierras de los Barrios.- Recordemos que en sus orígenes, la familia campesina solamente utilizó la extensión de tierra necesaria para asegurar el sustento de sus miembros, en otras palabras, la tierra era común a todos y sólo el producto de ella, obtenido mediante el trabajo, fue objeto de propiedad familiar o particular.

(10) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 18

Sin embargo, cuando los caseríos dispersos entre las milpas que daron conectados a ciudades o centros religiosos-administrativos, con poder y unidad superiores a los de la comunidad campesina, ésta tuvo que adecuar a las nuevas condiciones tanto su movilidad como sus derechos a la tierra. Así, de la familia extensa que adquirió cohesión en la medida en que sus componentes estrecharon sus ligas con el suelo que los alimentaba, derivó el Calpulli, del cual adelantaremos que es una forma de organización social cuyo basamento lo constituían los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra.

El Doctor Lucio Mendieta y Núñez, escribe al respecto: cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados, sujetos a la autoridad del individuo más anciano, de tal manera que al ocupar el territorio elegido como su residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia; a estas secciones o barrios se les llamó Chinacalli o Calpulli, y a las tierras que pertenecían al Chinacalli, se les dió el nombre de Calpullalli. (11)

De acuerdo a lo que escribe la Doctora Martha Chávez Padrón, el Calpulli tenía las siguientes características: era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia; el jefe debía pertenecer a un barrio o agrupación de casas; las cabezas o parientes mayores de cada barrio eran quienes distribuían los Calpullec; era

(11) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 16

una especie de pequeña propiedad con una función social que cumplir la propiedad era comunal y pertenecía al barrio; pero el uso y el fruto era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; para obtener un Calpulli se debía residir en el Barrio y continuar viviendo en él; la tierra debía cultivarse sin interrupción, de lo contrario se perdía el Calpulli. (12)

Nuestra opinión acerca del Calpulli es la siguiente: fueron comunidades de personas ligadas por la sangre, institucionalizándose los derechos a la tierra que la familia había adquirido antes por la costumbre. Sólo los miembros de la familia o del mismo linaje podían pertenecer a un Calpulli y tener derecho a la tierra. Esta siguió siendo común, pero cada Calpulli disponía de un terreno claramente delimitado, el cual se dividía en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias del mismo. Es decir, no había propiedad privada de la tierra porque ésta pertenecía al Calpulli, pero los miembros de él, y sólo ellos, tenían derecho a recibir el usufructo de una parcela, y con el tiempo adquirieron también el derecho de transmitirlo a sus descendientes por herencia. Estos derechos se perdían cuando el usufructuario dejaba de cumplir con el objetivo esencial de la comunidad campesina; que es el de hacer producir la tierra. De tal manera que, todo aquél que dejara de labrar la tierra sin justa causa durante un período de dos años consecutivos perdía el derecho sobre ella.

(12) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha, obra citada. páginas 149-150

1.2.- Epoca de la Colonia

Recordemos que, a partir de que los descubrimientos americanos comenzaron a ofrecer perspectivas de gran futuro. España ideó la Bula Noverint Universi, para tener una base que legitimara sus conquistas posteriores. De esta Bula se derivaron, en efecto, los derechos patrimoniales de los Reyes de España, y esos derechos fueron el punto de partida de que se derivó después toda la organización jurídica de las Colonias; incluyendo obviamente a la Nueva España. (13)

Así observamos que, de los expresados derechos patrimoniales se derivaron en efecto, todos los derechos públicos y privados que hubo en las Colonias. Entre esos derechos hay que contar los de la tenencia o propiedad de la tierra. A este respecto la citada Bula expedida por Alejandro VI, establecía:

"Alexandro Obispo. Siervo de los Siervos de Dios: A los ilustres Carisimo en Christo, hijo Rey Fernando, y muy amada en Christo, hija Isabel Reyna de Castilla, de León, de Aragón, de Sicilia y Granada, salud, y bendición apostólica ... Entendimos, que desde atrás haviades propuesto en Vuestro ánimo buscar, y descubrir algunas islas y tierras firmes remotas e incógnitas de otros hasta agora no halladas, para reducir los Moradores Naturales de ella al servicio de nuestro redentor, y que profesen la Fe Católica ... Así, que nos y alabando mucho en el Señor este Vuestro Santo, y loable propósito, y deseando, que sea llevado a debida execución, y que el mismo nombre de nuestro Salvador se plante en aquéllas tierras; os amonestamos muy mucho en el señor, y por el Sagrado Bautismo, que recibisteis, mediante el cual estáis obligados a los Mandamientos Apostólicos, y por las Entrañas de misericordia de nuestro Señor Jesu Christo atentamente os requerimos, que cuanto intentaredes emprender, y

(13) MOLINA Enríquez Andrés. "Los grandes problemas nacionales". Editorial Era. S.A., 2a. Edición. México D.F., 1979. p.94.

proseguir del todo semejante empresa, queráis, y debáis con ánimo pronto, y zelo de verdadera fe, inducir a los pueblos, que viven en las tales islas, y tierras, a que reciban la Religión Christiana, y que en ningún tiempo os espanten los peligros y trabajos, teniendo esperanza y confianza firme, que el Omnipotente Dios favorecerá felizmente Vuestras empresas, y para que siendoos concedida la libertad de la Gracia Apostólica, con más libertad, y atrevimiento toméis el cargo de tan importante negocio: motu proprio, y no a instancia de petición Vuestra, ni de otro, que por Vos nos lo haya pedido; más de nuestra mera liberalidad, y de cierta ciencia, y de la plenitud del poderío Apostólico, todas las Islas, y tierras firmes, halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente, y Mediodía, fabricando, y componiendo una línea del Polo Artico que es el Septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallado Islas, y tierras, ora se hayan de hallar azia la India, o azia otra cualquiera parte, la cuál línea diste de cada de las Islas, que vulgarmente dicen de los Azores, y Cabo Verde, cien leguas azia el Occidente y Mediodía. Así que, todas sus Islas, y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren desde la dicha línea azia el Occidente y Mediodía, que por otro Rey, o Príncipe Christiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de nuestro Señor Jesús, próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil quatrocientos y noventa y tres, quando fueron por Vuestros Mensageros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesúcristo, que exercemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, las damos, concedemos y asignamos a Vos, y a los dichos Vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y Jurisdicción: con declaración, que por esta nuestra donación, concesión, y asignación, no se entienda, ni se puede entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún Príncipe Christiano que actualmente huviera poseído las dichas Islas, y tierras firmes hasta el susodicho día de Navidad de Nuestro Señor JesuChristo ..." (14)

(14)

GONZÁLEZ de Cossío, Francisco. "Historia de la explotación del campo, desde la época precortesiana hasta la Ley del 6 de Enero de 1915". Editorial Secretaría de la Reforma Agraria la. Edición. México, D.F., 1981. páginas 291 y 292.

Analizando los párrafos citados de la Bula Noverint Universi, en contramos que el Papa Alejandro VI, representante de Dios en la tierra, donó a los Reyes de España, las Islas y tierras firmes ya descubiertas y aquéllas que en el futuro se descubrieren.

Comentando dichas disposiciones la Doctora Martha Chávez Padrón menciona que, evidentemente el Papa Alejandro VI no tenía derecho alguno para disponer del continente descubierto; así, pues, como documento jurídico no tiene valor alguno. Pero si la Bula no es título bastante para la justificación del dominio de los reyes españoles sobre las Indias, el hecho es que los soberanos se apropiaron de las tierras que poseían los pueblos sometidos a sus armas en virtud del derecho de la conquista que era aceptado como legítimo en aquéllos tiempos. Estos derechos recibieron la sanción del tiempo y se vieron robustecidos por una posesión no interrumpida en el período de tres siglos, y no cabe duda que lo anterior es la justificación jurídica moderna de los hechos pasados, pero en aquella época y dado el espíritu religioso del pueblo español, la Bula de Alejandro VI fué el verdadero y único título que justificó la ocupación de las tierras de las Indias por las fuerzas reales de la Corona de España. (15)

Continuando con la Doctora Martha Chávez Padrón, observamos que en España se dieron tres tipos de patrimonio; y pensamos que es necesario analizarlos para entender el régimen patrimonial que se dió en la Nueva España.

(15) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 197-199

Primeramente tenemos al Real Patrimonio, este pertenecía a la Casa Real para sus gastos y se constituía por el conjunto de bienes destinados a satisfacer las necesidades personales del Rey, y para emprender nuevas conquistas.

En segundo lugar encontramos el Patrimonio Privado del Rey, este le pertenecía personalmente, antes y después de ser investido como tal.

Finalmente, existía el Patrimonio del Estado o Tesoro Real, se dedicaba a la administración, el orden y la defensa del reino. ⁽¹⁶⁾

De lo escrito, deducimos que las tierras de la Nueva España pasaron a pertenecer al tercer tipo de patrimonio. Pues cabe recordar que la Bula Alejandrina otorgó a los Reyes Españoles las tierras de la Nueva España, pero en su calidad de gobernantes. Habiendo dejado establecido el derecho de posesión de las tierras de la Nueva España en favor del patrimonio del Estado Español, enseguida veremos como se derivó de ahí la propiedad durante la época Colonial

Todo parece indicar que la estructura territorial y agrícola de la época Colonial encuentra su fundamento legal en la Real Cédula de Fernando V, expedida en Valladolid el 18 de junio de 1513, documento de gran importancia que enseguida nos permitimos citar:

(16) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 199-200

"Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos; es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías, 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 y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus importantes servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en estos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo conforme su calidad, el Gobernador, o el que tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, en conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado. Y porque podía suceder que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho, y ciento de largo, cien fanegas tierras de labor, de trigo o cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras. Una caballería es solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo; y de todo lo demás, como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo o cebada, cincuenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, cuarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cincuenta puercas de vientre, cien vacas, veinte yeguas, quinientas ovejas y cien cabras. Y ordenamos que se haga el repartimiento de forma que todos participen de lo bueno y mediano, y de lo que no fuere tal en la parte que a cada uno se le debiere señalar". (17)

En la Cédula citada, se permite que los españoles se convirtieran en propietarios de la tierra y que la pudieran vender; constituyéndose así la propiedad privada en la Nueva España con las caracte

(17) FLORESCANO, Enrique. obra citada. páginas 28-29

rísticas del derecho romano y las peculiaridades de la legislación española e indiana. Los españoles gozaron de las siguientes propiedades de tipo individual: merced, caballería, peonía, suerte, compra venta y confirmación. Las cuales serán objeto de nuestro estudio.

Merced.- Para el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, las mercedes reales fueron más que simples donaciones de los soberanos, un pago o remuneración por los servicios prestados a la Corona de España. Y señala el autor en consulta que la donación se presenta al repartirse más tarde grandes extensiones de tierra, para estimular a los españoles para que colonizaran los nuevos territorios. ⁽¹⁸⁾

Cabe mencionar que las bases para otorgar las mercedes reales, lo constituyó la Cédula Real del 18 de junio de 1513, la cual ya está citada en renglones precedentes.

Caballería.- Consultando la obra "El derecho agrario en México" la Doctora Martha Chávez Padrón, al referirse a la Caballería escribe lo siguiente:

"Era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballería y cuya medida fijaron en un principio las multicitadas Ordenes del 18 de junio y 9 de agosto de 1513; pero hubo varias Ordenanzas aclaratorias de tal medida, la del Virrey don Antonio de Mendoza en 1536, la del Virrey don Gastón de Peralta en 1567. Para Mendieta y Núñez la caballería es un paralelogramo de 609,408 varas o sea 42.79-53 hectáreas y para González de Cossío tiene una extensión aproximada de trescientas hectáreas". (19)

(18) Cfr. MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 42

(19) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 168

Peonía.- Debemos señalar que al igual que la caballería, era la medida agraria que sirvió de base para compensar con tierras a los infantes o soldados que luchaban a pie. Al igual que otros tipos de propiedad privada, encuentra su fundamento jurídico en la Cédula fechada el 18 de junio de 1513. Al referirse a la Peonía, el Doctor Lucio Mendieta y Núñez, escribe:

"En la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad de fecha 18 de junio de 1513, se marcaron de este modo las medidas a que debían sujetarse los repartos de tierras; y porque podía suceder en el momento de repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos que una peonía es solar de cincuenta pies de ancho y ciento de largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo o de cebada, y diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras".(20)

Suerte.- Eran tierras de propiedad y usufructo individual. Para la Doctora Martha Chávez Padrón la suerte consistía en:

"Era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced y que tenía una superficie de 10.69-88 hectáreas".(21)

Compraventa.- Desde el punto de vista económico, la compraventa de tierras de los indígenas se puede considerar como un modo comroso de adquirir la propiedad. Al respecto, el investigador Enrique

(20) MENDIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 43

(21) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 168

Florescano al referirse al tema, nos ilustra con las siguientes palabras:

"Cuando la colonización se consolidó y aumentaron los problemas económicos de la metrópoli, los Consejeros de la Corona pensaron que la cesión a título oneroso de la tierra podía incrementar los ingresos del erario. Así, entre 1591 y 1616 surgió un nuevo título para adquirir el dominio privado de las tierras baldías o realengas: la adjudicación en pública subasta al mejor postor. En adelante, aunque se siguió hablando de mercedes de tierra, lo corriente fue que estas mercedes se adjudicaran en subasta pública a quien ofrecía más dinero por ellas".(22)

Confirmación.- Consistía en un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de la tierra en favor de alguien que, carecía de títulos sobre ella, o bien que le habían sido tituladas en forma indebida. Al referirse a la Confirmación, la Doctora Martha Chávez Padrón, menciona:

"La Recopilación de Indias, Libro IV, título XII, Ley XVI, del 10., de noviembre de 1571 ordena la restitución a la Corona Española, de la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, y la anterior Ley XV dice que este tipo de tierras sean confirmadas por Nos en nuestro Consejo; mandamos a los que tuvieran cédulas de confirmación, se les conserve y sean amparados en la posesión dentro de los límites de ella contenidos".(23)

(22) FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 32

(23) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 175

Por lo que se refiere a las instituciones de tipo intermedio, escriben los tratadistas en materia agraria que comprendían propiedades de tipo individual y propiedades de tipo comunal, tales propiedades eran: la Composición, la Capitulación y la Reducción de Indígenas. Enseguida las analizamos.

Composición.- Constituye otra institución por medio de la cual algunos terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otras particulares. Con la finalidad de regularizar la titulación, como de obtener ingresos para el tesoro real, en 1589 empezó por ordenarse la revocación o composición de las tierras mercedadas que dieron los cabildos y en 1631 en las Leyes de Indias, Libro IV, Título VII Ley XV, del 17 de mayo, expedida por Felipe IV, se establecía:

"Los que hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, sean admitidos en cuanto al exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos".(24)

Capitulación.- Recordemos que la colonización de la Nueva España tuvo como origen la fundación de pueblos españoles que sirvieron de avanzada o punto de apoyo en los territorios antes dominados por tribus indígenas. Estas fundaciones tuvieron su punto de apoyo en las Ordenanzas de Población las cuales permitían que la colonización de los países conquistados se realizara por los particulares. A continuación, nos permitimos citar las palabras del Doctor Lucio Mendieta y Núñez, las cuales reafirman lo que mencionamos:

(24) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 168

"Las Ordenanzas de Población en efecto, disponían que los pueblos se fundaran mediante Capitulaciones o Convenios que los Gobernadores de las nuevas provincias celebraban con las personas a las que consideraban más capaces y de mejores dotes morales, quienes deberían comprometerse a poblar los puntos que con ese fin se escogieran".(25)

Reducción de Indígenas.- Sirvió para reducir a los indígenas que vivían separados y divididos por montes y sierras, privados de todo beneficio corporal y espiritual; a pueblos, y para tal efecto se dictaron numerosas disposiciones, entre las cuales citaremos la que se intitula "De las Reducciones y Pueblos de Indios":

"Con mucho cuidado y particular atención, se ha procurado siempre interponer los medios más convenientes para que los indios sean instruidos en la Santa Fe Católica, y Ley Evangélica, y olvidando los errores de sus antiguos ritos, y ceremonias, vivan en concierto y policía; y para que esto se executase con mejor acierto, se juntaron diversas veces los de nuestro Consejo de Indias, y otras personas Religiosas, y congregaron los prelados de Nueva España el año de mil quinientos y cuarenta y seis por mandato del señor Emperador Carlos Quinto, de gloriosa memoria, los cuales, con deseo de acertar en servicio de Dios, y nuestro, resolvieron que los Indios fuesen reducidos a Pueblos, y no viviesen divididos y separados por la tierra y monte, privándose de todo beneficio espiritual y temporal; fué encargado y mandado a los Virreyes, Presidentes y Gobernadores, que con mucha templanza y moderación executasen la reducción, población, y doctrina de los Indios con tanta suavidad, y blandura, que sin causar inconvenientes, diese motivo a los que no se pudiesen poblar luego, viendo el buen tratamiento, y amparo de los ya reducidos, acudiesen a ofrecerse de su voluntad, y se mandó, que no pagasen más imposiciones de los que está ordenado, y porque lo susodicho se executó en la mayor parte de nuestras Indias: Ordenamos y mandamos que en todas las demás se guarde y cumpla, y los Encomendado

res lo soliciten, según, y en la forma que por las leyes de este título se declara".(26)

Finalmente, analizaremos a la propiedad de tipo colectivo.- Esta propiedad podía ser: fundo legal, ejido, dehesa, propios, tierras de común repartimiento y montes, pastos y aguas. A continuación, analizaremos cada una de ellas.

Fundo Legal.- Para detener la progresiva disminución de las tierras de los indígenas, se fijaron límites precisos a la propiedad de los pueblos. Así, mediante la Ordenanza del Marqués de Falces de 26 de mayo de 1567 se creó el llamado Fundo Legal de las comunidades, o sea la extensión definida territorial a que tenían derecho conforme a la Ley. La citada Ordenanza disponía que a todos los pueblos de indios que necesitasen tierras para vivir y sembrar se les diesen quinientas varas y las más que hubieren menester y que a partir de entonces no se pudieran establecer estancias de ganados de españoles ni caballerías de tierras a menos de 1000 y de 500 varas, respectivamente de los pueblos de indios, medidas desde la población y casas de los indios. Esta Ordenanza fue parcialmente modificada por dos Cédulas Reales promulgadas en 1687 y 1695. La primera aumentó a 600 varas, lo que habría de llamarse Fundo Legal de los pueblos indígenas, debiéndose medir éstas desde la última casa del pueblo y por todos y cada uno de los cuatro vientos. La Real Cédula de 1695 modificó solamente el lugar desde donde debería hacerse la medida: en vez de la última casa del pueblo, las 600 varas debe

(26) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. página 306

rían medirse desde la Iglesia, es decir, desde el centro del pueblo. Estas 600 varas fueron el mínimo de tierra concedido a los pueblos de indios para atender a su subsistencia. A pesar de esta deficiencia en la distribución de la tierra, el indígena dispuso al menos de un pequeño pedazo de tierra que fué celosamente defendida por ellos y por sus procuradores religiosos y civiles de las acometidas de los grandes hacendados. (27)

Dehesa.- Formaba parte de los bienes de propios y eran las tierras comunales de las ciudades, villas y pueblos destinadas a la cría y engorda de ganado caprino, ovino y bovino.

Al referirse a la "Dehesa", la tratadista Martha Chávez Padrón escribe que en España era el lugar a donde se llevaba a pastar el ganado y menciona que las Leyes de Indias y especialmente la XIV, dice: "Que la dehesa confine con el ejido". Y Felipe II ordenó que de las tierras de Capitulación se sacara "el exido competente y dehesa". Sin embargo, los españoles se olvidaron de la dehesa ya que le dieron poca importancia frente a sus enormes propiedades. (28)

(27) MENDEIETA y Núñez, Lucio. obra citada. página 67

(28) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 171

Propios.- Son de origen español, podemos decir que en el año de 1523 se facultó a Virreyes y Gobernadores para que señalaran las tierras y solares en las nuevas poblaciones. La ordenanza decía:

"Que al fundar las nuevas poblaciones se señalen propios. El emperador D. Carlos a 26 de junio de 1523. Los Virreyes y Gobernadores, que tuvieren facultad, señalen a cada villa, y lugar que de nuevo se fundare y poblare, las tierras y solares, que huviere me nester, y se le podrán dar, sin perjuicios de terceros, para pro pios, y envíenos relación de lo que a cada uno huvieren señalado y dado para que lo mandemos confirmar".(29)

Durante la etapa de la colonia, observamos que tanto los pueblos de españoles como los de indios, de nueva fundación, poseyeron por disposición expresa de los reyes, terrenos para cubrir sus gastos públicos. A dichos terrenos se les daba el nombre de propios.

Tierras de común repartimiento.- También se les denominaba tie rras de comunidad o de parcialidades indígenas, su reparto se hacía en lotes y los beneficiados eran las familias de los indígenas estas las debían de cultivar y mantenerse con sus productos; todo parece indicar que tenían un régimen similar a los calpullallis de la época prehispánica, es decir, se usufructuaban en forma permanente en caso de ausentarse del pueblo de manera definitiva o si eran abandonadas y no cultivadas durante tres años consecutivos, los lotes dejaban de usufructuarse y se podían repartir entre otras fa milias de indígenas.

(29) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. página 299.

Confirman lo mencionado, las sabias palabras del tratadista Lucio Mendieta y Nuñez las cuales a continuación nos permitimos re-- producir:

"Los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios, y en los pueblos de nueva fundación se dejó, según estaba mandado por la Cédula de 19 de febrero de 1560, que los indios que a ellos fuesen a vivir continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían. Estas tierras y las que para labranza se les dieron por disposiciones y mercedes especiales, constituyeron las tierras llamadas de repartimiento, de parcialidades indígenas o de comunidad".(30)

Montes, pastos y aguas.- Para el desarrollo del presente inciso pensamos que es importante citar en primer término lo que establecían las Leyes de Indias, las cuales en la Ley V, Título XVII, dic taron:

"Mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las Provincias de las Indias, sean común a todos los vecinos de ellas, que ahora son, y después fueren, para que las puedan gozar libremente, y hacer junto a cualquier buhio sus cabañas, traer allí los ganados juntos o apartados, como quisieren, sin embargo de cualquier ordenanza, que si necesario es para en cuanto esto a las revocamos, y damos por ningún valor y efecto".(31)

Entre varios preceptos de la Recopilación de Leyes de Indias vi gentes en la Nueva España, y que se refieren al uso común de los mon

(30) MENDIETA y Nuñez, Lucio. obra citada. página 74

(31) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. páginas 303 y 304

tes, pastos y aguas; preceptos que son citados por el investigador Lucio Mendieta y Nuñez, pensamos que es pertinente reproducir el siguiente

"Ordenamos que el mismo orden que los indios tuvieron en la división y repartimiento de aguas, se guarde y practique entre los españoles en quien estuvieren repartidas y señaladas las tierras y para esto intervengan los mismos naturales que antes la tenían a su cargo con cuyo parecer sean regadas, y se dé a cada uno el agua que debe tener, sucesivamente de uno a otro, para que al que quisiere preferir, y la tomare y ocupare por su propia autoridad, le sea quitada hasta que todos los inferiores a él rieguen las tierras que - tuvieron señaladas". (32)

Finalizaremos el presente inciso, haciendo hincapié en el hecho de que desde los primeros años de la consumación de la conquista, se inició por parte de los conquistadores, una acción tendiente a despojar a los indios de las propiedades que venían disfrutando desde la época prehispánica. Es obvio, que el problema de la tierra durante el gobierno Colonial se agravó, por la ambición desmedida de los conquistadores y de los eclesiásticos poco espirituales, que se apropiaron de las mejores tierras y dejaron sólo las de ínfima calidad a los pueblos de indígenas: los cuales vivían en un estado de miseria económica y de esclavitud.

(32) MENDIETA y Nuñez, Lucio. obra citada. páginas 73 y 74

1.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato

Propiedad del Estado.- En virtud del descubrimiento y luego por la donación otorgada en la Bula Inter Caetera, y más tarde por la realidad de la conquista, todas las tierras de las llamadas Indias Occidentales fueron consideradas jurídicamente como regalía de la Corona de Castilla. Es decir, la tierra y otros bienes como las minas, el oro que se lava en el río y en las vertientes, las perlas, esmeraldas, los tesoros ocultos que se descubrieren, la explotación de las salinas, los bienes mostrencos, etc, vinieron a ser el patrimonio del Estado y no pertenencia personal de los reyes. De esta manera, con exclusión de las tierras reservadas a los indígenas por derechos anteriores a la conquista, el resto de las extensas tierras que constituyeron el territorio de la Nueva España sólo pudieron pasar al dominio particular o privado por virtud de una gracia o merced.(33)

Reafirma lo mencionado, la siguiente cita que hace el investigador Enrique Florescano:

"Fuera de las tierras, prados, pastos, montes y aguas que por particular gracia y merced(del Rey)se hallaren concedidas a las ciudades, villas o lugares de las mismas Indias, o a otras comunidades o personas particulares dellas, todo lo demás de este género, y especialmente lo que tuviere por romper y cultivar, es y debe ser de su Real Corona y dominio".(34)

(33) Cfr. MOLINA Enríquez, Andrés. obra citada. página 95

(34) FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 25

Estos derechos primordiales de la Corona de Castilla fueron protegidos y ratificados posteriormente, como lo demuestra la siguiente Real Cédula de Felipe II, fechada el 10., de noviembre de 1591:

"Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y corona real los baldíos, suelos y tierras que no estuvieren concedidas por los señores reyes nuestros predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas las cosas lo que a Nos, o a los virreyes, audiencias y gobernadores parecieran necesario para plazas, ejidos, propios, pastos y baldíos en los lugares y concejos que están poblados".(35)

La forma de propiedad del Estado no varió durante los trescientos años que duró esta etapa, y por lo que se refiere a la época In dependiente, observamos que hubo una gran confusión al respecto ya que se vivía en una transición de carácter legislativo. Finalmente en 1894, el presidente Porfirio Díaz dicta la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. En esta Ley se establecía que los Terrenos de la Nación se dividirían en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales.

(35) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. páginas 310 y 311

Propiedad Privada.- La estructura durante la Colonia se caracterizó por el fenómeno de la gran concentración de la propiedad, lo cual dió origen a dos tipos de latifundio, estamos hablando del latifundio laico y del latifundio eclesiástico.

Recordemos que la creciente apropiación de la propiedad individual, se inició con los primeros repartos de tierra entre los soldados de Hernán Cortés, lo anterior fue mediante las mercedes reales y creció a través de las capitulaciones, confirmaciones, composiciones, compra-venta y remates; repetimos, que las instituciones legales citadas sirvieron a los conquistadores así como a los colonizadores para adquirir nuevas tierras y aumentar sus propiedades. De esta manera a medida que se ensancha el área de tierras descubiertas, es obvio que creció el latifundio durante el periodo Colonial en forma constante y progresiva.

El latifundio laico, se consolidó y fomentó mediante los vínculos que sujetaban las tierras al dominio perpetuo de los particulares. De esta manera podemos observar que, a través del Mayorazgo se perpetuaba el latifundio laico en el hijo mayor, quien recibía la prohibición terminante de disminuirlo y la recomendación de aumentarlo ilimitadamente.

Continuando con lo referente al Mayorazgo, es innegable que en la consolidación del latifundio participó ese sentimiento tan vivo que tenían los españoles respecto de los lazos de sangre y del

parentezco. Cualquiera que fuere el origen de sus fortunas, casi todos los propietarios de tierras aspiraban a vincular sus propiedades a un nombre, a una casa y, si era posible, a un título nobiliario. La tierra fue considerada como un símbolo de prestigio y como una manera de perpetuar el nombre de un linaje. Así, todo se dirigía a crear una gran aristocracia territorial.

Desde 1550 se autorizó la constitución de un Mayorazgo a uno de los primeros conquistadores, pero fue hasta los fines del siglo XVI y a lo largo del XVII cuando se multiplicaron los Mayorazgos en México, Puebla, Veracruz, Queretaro, Oaxaca, Morelia y en las minas enclavadas en el norte. Enseguida nos permitimos citar una muestra de las ideas y de las fórmulas que generalmente presidían la constitución de un Mayorazgo:

"Sepan cuantos vieren esta escritura como nosotros marido y mujer; habiendo recibido de la poderosa mano de Dios Nuestro Señor muchos bienes; acordamos de hacer y fundar vínculo y mayorazgo en favor de nuestro hijo mayor, considerando que los bienes se parten y dividen se suelen perder y consumir y que quedando agregados e impartibles permanecen y se aumentan, y los deudos y parientes de los que los poseen pueden ser socorridos, y las casas y Estados ennoblecen y así vienen los linajes a ilustrarse y haber de ellos memoria, y los que gozan de las rentas de los tales mayorazgos están más dispuestos a amparar y defender las repúblicas y ciudades donde viven y a servir a su ser y señor natural, así en la paz como en la guerra, como les obliga la ley natural y divina ya que, finalmente, por ley y derecho es permitido hacer y fundar mayorazgo; pedimos y suplicamos a la Majestad del Rey que nos diese licencia para poner en efecto el dicho nuestro intento, y haciéndonos mer-

ced nos la dió y concedió".(36)

Siguiendo los lineamientos citados, el rico minero Pedro de Terreros compró para sí el título de Conde de Regla en 1768 y siete años después aprovechó la expulsión de los jesuitas para comprar al precio, fabuloso entonces, de 1 020 000 pesos, las ricas y extensas haciendas de Xalpa, San Javier, Santa Lucía, los Portales y otras más; con ellas integró dos Mayorazgos en favor de sus hijos. Acrecentó dicha propiedad dos años más tarde, cuando adquirió para ellos los títulos de marqueses de San Francisco y de San Cristóbal respectivamente.

Como ha quedado señalado, en la Nueva España el dominio privado sobre la tierra se fundamentaba en las gracias y mercedes reales, según la regulación jurídica del derecho de propiedad, establecido en las fuentes legales castellanas, cuya fisonomía estaba influida por el derecho romano. De esta manera, al lado de los Mayorazgos encontramos a la hacienda, generalmente se ha calificado a la hacienda como un producto de la encomienda; sin embargo, desde el origen de sus títulos es distinta: la encomienda fue una institución castellana trasladada a las Indias y sancionada por la Corona de España: la hacienda es el resultado primero de la obtención de mercedes y después de los despojos y compras simuladas a indígenas y comunidades, de las concesiones virreinales, de las composiciones y, finalmente, del ejercicio del derecho de adquisi-

(36) FLORESCANO, Enrique. obra citada. página 57

ción a título oneroso de bienes y propiedades territoriales.

Cabe mencionar en este momento, acerca de la persona del hacendado, que en los tiempos coloniales lo era exclusivamente el español conquistador y después sus descendientes criollos o hispanos llegados a América, y todo lo existente en el ámbito de su hacienda entraba en su posesión.

Aunque hay diversas opiniones respecto a las medidas que debía tener una hacienda para distinguirla de un rancho, se puede considerar atendiendo a la costumbre el tamaño de los predios, y considerar como haciendas, las mayores de mil hectáreas y como ranchos los que tienen mil o menos.

Pero más que el tamaño de la hacienda fue importante el sistema de explotación económica de la misma, pues representó una empresa perfecta integrada ya que se producía dentro de ella todo lo necesario para que fuera autosuficiente, contando además con la mayor parte de recursos naturales que servían de insumos a sus diversas actividades, como eran: bosques, tierras, magueyales, huertas, recursos acuíferos y en ocasiones recursos mineros.

Una consecuencia directa de la concentración de la propiedad de la tierra en manos de los españoles fue la desaparición de la propiedad del indígena, fuera individual o en ocasiones también comunal, lo cual condujo a un nuevo sometimiento a los habitantes

de la comunidad en calidad de dependientes de los hacendados, sin otro recurso para sobrevivir que el de prestar sus servicios personales en la hacienda por tiempo indefinido y de generación en generación.

Las grandes haciendas del Valle de México se formaron por medio de la concesión legal, la consolidación, la expansión, la compra, la composición y la denuncia. Sus títulos de posesión incluían las mercedes originales y subsecuentes documentos de venta, las composiciones, los registros topográficos, las declaraciones limítrofes y papeles relacionados con todo ello. Por ejemplo, los títulos de la hacienda de los Portales, cercana a Cuautitlán, consisten en tres enormes libros de documentación extendida desde mediados del siglo XVI, forman las concesiones básicas de los Portales. Todos los títulos hacendarios muestran que en tanto los virreyes otorgaban las mercedes originales, en las partes de tierras relativamente pequeñas, los españoles en lo individual inmediatamente compraban tierras contiguas y comenzaba el proceso de consolidación de la hacienda.

Propiedad Eclesiástica.- La iglesia de la Nueva España cayó en las tentaciones que en otras partes y épocas desviaron el camino de esta institución. De tal manera que poco a poco los frailes fueron aceptando obsequios, legados y tierras de los agradecidos indígenas y de pródigos españoles; y no para enriquecerse personal-

mente, como fue el caso más frecuente entre los seculares, sino sobre todo para liberar a su convento o a la orden de vivir al día de limosna y subsidios. En esta forma, algunas órdenes obtuvieron desprestigio pero acrecentaron su poder económico. La Iglesia gozaba además del diezmo de las cosechas, que era una gran fuente de ingresos tanto en los años buenos como en los malos, puesto que ambos casos la Iglesia cosechaba el diezmo. Por último, a diferencia de una persona cuyos bienes se dispersaban al morir, la Iglesia era una institución. De tal manera se daba la situación que lo que en ella entraba, ahí quedaba. Con esa estructura y el celo de sus miembros, era natural que el sólo transcurrir del tiempo, la hiciera cada vez más poderosa.

El patrimonio original de la Iglesia, limosnas, donaciones y legados, se invirtió en parte en la construcción de innumerables monasterios, conventos, iglesias, capillas, colegios y edificios religiosos que le dieron al campo y a las ciudades de la Nueva España la certidumbre de constituir una sociedad dominada por la Iglesia. Otra parte importante de ese capital se invirtió en los únicos bienes que en esa época ofrecían una renta segura y estable: casas, haciendas, molinos, ingenios de azúcar, y estancias de ganados mayores y menores.

Así a pesar que desde 1535 y 1542 se prohibió enajenar mercedes de tierra para cultivo o para estancia ganadera en favor de las iglesias, monasterios o personas eclesiásticas; los frailes dominicos y los agustinos comenzaron a comprar por esos años hacien

das rurales, directamente o a través de hombres de paja que luego hacían donaciones piadosas a la orden correspondiente. En 1572 se les unieron los frailes jesuitas, cuya regla no les impedía adquirir bienes terrenales y que fueron sin duda los más grandes labradores y los dueños de las propiedades mejor administradas y más florecientes en el virreinato.

Entre 1500 y 1600 esta pasión por la tierra que, con excepción de los franciscanos, manifiestan las órdenes, fue prácticamente admitida por las autoridades de la Nueva España. Por ejemplo, en 1581 y 1583 la Audiencia reconoció oficialmente la existencia de esas posesiones al eximir las del pago del diezmo. Por otro lado si en 1590 y 1597 la Audiencia prohibió la venta de tierras a las órdenes religiosas, al mismo tiempo autorizó toda clase de donaciones pías que se les hicieran, incluida la donación de tierras. Sobra decir que por este conducto las órdenes pudieron adquirir tierras en forma casi ilimitada. Nada tiene pues de extraño que desde fines del siglo XVI se multiplicaran las críticas de los particulares en contra del afán acaparador de tierras de la Iglesia. A continuación reproducimos una de estas críticas, firmada por los miembros del ayuntamiento de la Ciudad de México y presentada al Rey en el año de 1636:

"Desde el año de mil y quinientos y setenta, ha continuado esta ciudad súplicas a su majestad se sirviese de prohibir que las órdenes mendicantes de Santo Domingo y San Agustín y los padres de la Compañía de Jesús, no se apoderasen de las casas y haciendas

de esta ciudad, porque los vecinos no tenían ya que comprar ni sobre qué dejar a sus hijos patrimonios para la conservación de sus familias y que durasen las haciendas en sus descendientes. Por todo lo cual se ha de suplicar a su majestad se sirva de prohibir a las citadas religiones el poder comprar casas, ningún género de haciendas ni admitir donaciones de ellas, agravando por perdido a los poseedores que vendieran a convento, iglesia o monasterio, pues por derecho le está prohibido por su majestad."(37)

Desde luego, hubo diferencias notables en el interés que manifestaron las órdenes religiosas por la tierra, y en el uso y aprovechamiento que hicieron de ésta. Por ejemplo, los franciscanos fueron los únicos que no se convirtieron en grandes propietarios de la tierra, pues más se limitaron a arrendar los pastos de los ganaderos, o a hacer trabajar a los indígenas en beneficio de los hospitales que administraban. Los dominicos, por el contrario, adquirieron por compra y donativos numerosas propiedades. Por su parte, los de la orden de los agustinos consideraron indispensable tener haciendas rurales para sostener sus iglesias y misiones y en pocos años lograron obtener en los alrededores de México. Puebla y Oaxaca y en la huasteca de Michoacán sobre todo. Sin embargo, a los más grandes acaparadores de haciendas fueron los jesuitas, adquirieron la hacienda de Santa Lucía, al norte de México, un siglo después de su adquisición los límites de la hacienda se extendían desde Pachuca hasta las cercanías del lago de Texcoco. Pero a diferencia de muchos latifundios que acumulaban tierras por el gusto de ser en cierto modo los propietarios de todo, sin preocuparse de

(37) FLORESCANO, Enrique. obra citada. páginas 59 y 60

los rendimientos económicos; los jesuitas buscaban ante todo aumentar la riqueza de sus haciendas, desarrollar sus rentas, aumentar sus capitales y multiplicar sus recursos con el objeto de sostener sus colegios y misiones, consolidando de esta manera el prestigio de la orden de los jesuitas.

Una idea de las enormes posesiones territoriales que habían adquirido en Nueva España lo proporcionan los siguientes datos: haciendas de: Santa Lucía, San Francisco, San Pablo, Florida, Quesalapa, la Negra, San Nicolás, Xalmolonga, San José de Chalco, Jesús del Monte, Chicomocelo, Guautepeque, San José Oculman, San Miguel, Ayotla, San Borja, Molinos de Belén, San Nicolás de Buenavista, Coahuapingo. San Antonio Oculman, Tiripitio, Barreto, Xochimancas, Xalpa, Santa Inés, Casa Blanca, Temoaya, Concepción, Juchimangas, San Ignacio, Colima, la Prieta, la Nueva, la Gavia, Portales, Sabanilla, Barranca, San Lucas, San Gerónimo, San Luis, Carneros, Santo Domingo, Santa Ana, Petlalcingo, Cuajilote, San Xavier, Buenavista, etc. (38)

La iglesia, como los propietarios a título personal, hacía trabajar sus tierras a labriegos y colonos libres, a quienes les arrendaba, o a siervos rurales adscritos a su propiedad, asignándoles un fundo para que lo cultivaran en provecho propio, vivieran de su producto, le pagasen una parte y le prestasen determinados servicios artesanales y agrícolas. Además, la Iglesia contaba para el desempeño de sus labores agrícolas con los oblatos o gentes libres, quienes al ofrecer sus personas o bienes a una Iglesia o mo

(38) Cfr. FLORESCANO, Enrique. obra citada. páginas 63 y 64

nasterios quedaban bajo la protección de estos en calidad de sometidos, y también con colonos, quienes a cambio de cultivar los campos del dominio de la Iglesia pagaban rentas y servicios.

Propiedad Indígena.- La historia nos enseña que en todo acto de conquista de un pueblo los invasores se apropian de los bienes de los conquistados, esta situación se presentó en la conquista de México Prehispánico, ya que los españoles se repartieron de inmediato aquellas propiedades indígenas pertenecientes al señor, a los principales, a los Dioses y a los Guerreros. Asimismo, los calpullec pasaron a ser propiedad de los españoles, pues tenían las características de estar situadas dentro de la ciudad y como es obvio, fueron objeto de la codicia de los invasores castellanos.

En consecuencia de lo citado, los indígenas conservaron muy poco de sus propiedades de tipo individual, a pesar de que el Rey les reconocía este derecho a los indígenas en numerosas disposiciones, pero tales leyes generalmente no se cumplían.

Durante la administración colonial, podemos observar que los indígenas, al contrario de los españoles, por regla general fueron poseionarios de tierras comunales porque estas eran por naturaleza intransmisibles e imprescriptibles.

Con el objeto de ejemplificar las múltiples Ordenanzas que es

tablecían que se respetaran las posesiones de los indígenas de las colonias de España, enseguida nos permitimos citar la Ley XVIII, Títulos. XII, libro IV de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias que a la letra dice:

"Ordenamos, que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención, que a los indios se les dexen con sobra todas las que les pertenecieren, así en particular como por comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieren hecho acequias, u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso no se les pueda vender, ni enagenar; y los jueces, que a esto fueren enviados, especifiquen los indios, que hallaren en las tierras, y las que dexaren a cada uno de los tributarios viejos, reservados caciques, gobernadores, ausentes y comunidades". (39)

Así pues, la mayor parte de la población de la Nueva España, indígena o de castas, estaba desposeída de tierras, pues las pocas que tenían eran insuficientes para satisfacer sus necesidades y no eran de tipo privado, todavía tenían tributos a su cargo y sin embargo, eran los que labraban los campos sin ser dueños de los mismos y sin tener una retribución justa que sirviera para resolver sus problemas económicos. El análisis realizado de la situación general en la Nueva España, nos hace llegar a la conclusión de que el problema en el campo fue una de las causas fundamentales que orillaron a nuestros antepasados a luchar por la Independencia.

(39) GONZALEZ de Cossío, Francisco. obra citada. página 310

La etapa del México Independiente se inicia con la consumación de la Independencia, la cual se efectuó el 27 de septiembre de 1821 se puede observar que, la Nación se tuvo que enfrentar a la situación que le heredó la administración colonial, destacando: la defectuosa distribución de tierras y de habitantes. Asimismo, en los lugares poblados se observaba una propiedad indígena individual casi en extinción y una propiedad comunal que disminuía por el acaparamiento de los latifundistas, en contraposición encontramos una propiedad creciente en manos del clero, de los españoles y sus descendientes.

Todo parece indicar que el nuevo gobierno no tomó las medidas necesarias para resolver tales problemas; por lo tanto no trató de distribuir las tierras; asimismo trató de remediar la defectuosa distribución poblatoria con la colonización, creyendo que si se distribuía a la población indígena y se mezclaba con colonos europeos, se levantaría el nivel cultural de los indígenas. (40)

Ahora bien, por lo que hace a la propiedad durante los primeros años del gobierno independiente, esta se clasificaba en latifundista, eclesiástica e indígena. Por lo que respecta a la primera, se puede decir que los latifundios formados durante la Colonia siguieron subsistiendo, y asimismo este tipo de propiedad encontró el apoyo del Partido Conservador, y el clero político militante, los cuales se aliaron para defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de sus bienes agrarios. A su vez, la propiedad eclesiástica también continuó en aumento, con lo cual se empeora

(40) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la reforma agraria". Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. México D.F., 1964. página 45

ba la situación económica pues no pagaba impuestos, además de que estas propiedades no se movilizaban. Tal es el motivo de la pugna surgida entre el gobierno y la iglesia. Acerca de la propiedad indígena, cabe decir una vez más, que la propiedad particular estaba en proceso de extinción y la propiedad comunal se encontraba - constantemente asediada por los grandes latifundistas y hacendados

Podemos resumir este periodo, diciendo que durante la etapa - comprendida entre 1821 a 1856, el problema agrario continuó agravándose y para resolverlo se promovió la colonización en los terrenos de baldío, principalmente de las fronteras y zonas despobladas y todavía más, de colonización en terrenos no cultivables. Pensamos que lo anterior fue un error, pues aunado a la colonización extranjera, se provocó el desmembramiento del país.

Para 1856 el clero continuaba siendo un terrateniente y era, - el más poderoso de ellos. Buscando terminar con tal situación el gobierno dictó las siguientes Leyes:

Ley de Desamortización de 1856, en su Considerando establecía:

"Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y el engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o de libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública".(41)

En el artículo primero ordenó, que todas las fincas rústicas y

(41) CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 224

urbanas que tenían o administraban como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor de la renta que pagan.

En el artículo tercero se expresaba que: las corporaciones - eran las comunidades religiosas de ambos sexos, las cofradías y archicofradías, las congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación - con carácter de duración perpetua e indefinida. Es importante mencionar que este artículo fue interpretado en perjuicio de las comunidades indígenas pues se les consideró como corporaciones de - duración perpetua e indefinida, por lo que sus bienes administrados por los ayuntamientos caían bajo el imperio de la Ley de Desamortización.(42)

Asimismo, se establecía que los arrendatarios deberían promover la adjudicación de las fincas rústicas y urbanas en su favor, dentro del término de tres meses, a partir de la publicación de la Ley si el arrendatario dentro del plazo mencionado no promovía la adjudicación, se autorizaba el denunció y al denunciante se le - aplicaría en su favor la octava parte del precio de la finca. Tam bién se estableció que ninguna corporación civil o religiosa, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces.

(42) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 224

El 30 de julio de 1856 se expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización, en él se especificaba el procedimiento a seguir en las adjudicaciones o remates; es interesante su fracción 11 por que claramente incluye dentro de las corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas, provocando que estas instituciones perdieran su personalidad, sus derechos y en consecuencia sus tierras. En efecto, podemos observar que se dictaron una serie de disposiciones para que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas, que las solicitaran.(43)

Todo parece indicar que la Ley analizada quería beneficiar al arrendatario, pero este tenía que pagar completo el precio de la finca, pagar alcabalas, los réditos los gastos de adjudicación y tenía sobre sí la amenaza de excomunión, sus perjuicios morales y religiosos; dejándose presionar por todo esto, al grado que fueron escasos arrendatarios que se quedaron con la finca arrendada.

Explica la Doctora Martha Chávez Padrón, que no obstante la actitud conciliatoria del gobierno con la Ley de Desamortización el clero no quiso vender voluntariamente sus propiedades, ni entregar los títulos correspondientes a las mismas, sino que desde el púlpito amenazó a quienes compraran sus bienes con la excomunión y otras penas religiosas similares.(44)

La Ley de Desamortización suprimió la amortización y le quitó

(43) Cfr. MOLINA Enríquez, Andrés. obra citada. página 122

(44) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. página 227

personalidad jurídica al clero para continuar siendo el gran terrateniente; pero se cometió el error de no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites de la propiedad rústica, con lo cual se fortaleció el gran hacendado mexicano el que se convertiría más tarde en un gran latifundista.

Posteriormente la Constitución de 1857, en su artículo 27 estableció por una parte su concepto de propiedad como garantía individual y por otra, reiteró los principios de desamortización en contra de las corporaciones civiles y religiosas. Textualmente decía:

"La propiedad de las personas no pueden ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los destinados inmediatamente al servicio u objeto de la institución".(45)

En base a lo anterior, desapareció la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias y se confirmó la entrega de estas tierras a quienes las detentaban, pero en calidad de propiedad particular.

Poco tiempo después, en 1859 ante, la necesidad de sufragar los gastos contra la intervención francesa y, ante la disyuntiva de ena

(45) TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". Editorial Porrúa, S.A., la. Edición. México D.F., - 1964. página 610.

jenar el territorio para obtener fondos para la defensa de la República o arrebatarle sus bienes al clero; don Benito Juárez dictó la Ley de Nacionalización.

En el artículo primero establecía: que entrarían al dominio de la Nación todos los bienes que el clero ha venido administrando, y sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan.(46)

En el artículo veintidos se declaraba nula y de ningún valor toda enajenación que se haga de los bienes que se mencionan en esta Ley, ya sea que se verifiquen por algún individuo del clero o por cualquier otra persona que no tenga autorización del gobierno.⁽⁴⁷⁾

De esta manera el gobierno vino a subrogarse en los derechos del clero, y este desapareció como elemento poderoso debido a su gran concentración de tierras: quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario.

Más tarde, Benito Juárez en 1863 dicta la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. Los artículos segundo y octavo señalaban que todo habitante de la República tiene derecho a demorar hasta 2 500 hectáreas de terreno baldío: otro artículo importante es el noveno, que repercutirá posteriormente pues, creó una facultad que será usada más tarde por las compañías delindadoras, en forma exorbitante, y que sentó las bases para cometer una serie

(46) Cfr. SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 92

(47) Cfr. MOLINA Enríquez, Andrés. obra citada. página 130

de atropellos contra los propietarios que tuvieran defectos en sus títulos o medidas. Dicho artículo establecía: que nadie podía oponerse a que se midan, deslinden o ejecuten por orden de la autoridad competente cualesquiera otros necesarios para averiguar la verdad o legalidad del denuncia, en terrenos que no sean baldíos. En base a esta facultad los acaparadores irrumpieron en nuevas y antiquísimas haciendas, en pequeñas y grandes propiedades, exigiendo el título primordial que, al no ser exhibido, propició el camino para que tales propiedades fueran declaradas baldíos; y aunque los poseedores podían recurrir para su defensa ante el Juzgado de Distrito, solamente las personas instruidas y de recursos económicos, utilizaron esta defensa; pero los ignorantes y pobres, quedaron en estado de indefensión.(48)

En 1875, se dictó la Ley Provisional sobre Colonización que autorizó al Ejecutivo para que entretanto se expidiera la Ley de Colonización, hiciera esta efectiva por una acción directa y por medio de contratos con empresas particulares. Aquí encontramos el inicio de las compañías deslindadoras. A cada una de estas empresas se le dió una subvención por familia establecida. Asimismo, la Ley establecía que las empresas nombrarían y pondrían acciones explotadoras para obtener terrenos colonizables con los requisitos que debían tener de: medición deslinde avalúo y descripción.⁽⁴⁹⁾

La ley de Colonización de 1883 ordenaba: que debían deslindar, medir, fraccionar y valorar los terrenos baldíos o de propiedad na

(48) Cfr. MEJIA Fernández, Miguel. "Política agraria en México". Editorial Siglo XXI S.A., 1a. Edición. México D.F., 1979 -

(49) Cfr. Ibid. página 248

cional, para obtener los necesarios para el establecimiento de colonos. Además, en compensación de los gastos que hagan las compañías en habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones de que no debían enajenar los terrenos a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de 2 500 hectáreas, bajo la pena de perder las fracciones que hubieren enajenado y que pasarán a ser propiedad de la Nación.(50)

El presidente Porfirio Díaz dicta en 1894, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos. Se establecía que los terrenos de la Nación deberían dividirse en baldíos, demasías, excedencias y terrenos nacionales. Además, ordenaba que todo habitante de la República, mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tenía derecho para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin límite alguno de extensión.(51)

El breve análisis de las Leyes dictadas en esta época, nos indica cual era la situación agraria al finalizar el siglo XIX, y que los factores que llevaron a su clímax explosivo el problema agrario en México, fueron el concepto de baldío como terreno no amparado en un título primordial que estaba en manos de las compañías deslindadoras y la facultad que usaron para que nadie pudiera oponerse al deslinde, que juntos con las grandes extensiones de tie-

(50) Cfr. GUTELMAN, Michel. "Capitalismo y reforma agraria en México". Editorial Era, S.A., 6a. Edición. México D.F., - 1980. página 33.

(51) Cfr. MEJIA Fernández, Miguel. obra citada. páginas 253 y 254.

rra que obtuvieron como pago a sus actividades, favorecieron el despojo y la concentración territorial; y la facultad para que las compañías deslindadoras vendieran sin límite de las 2 500 hectáreas a que se refería el artículo 21 de la Ley de Colonización de 1883.

En diciembre de 1909, se expidió un Decreto que ordenaba que se continuaría el reparto de ejidos de acuerdo con la legislación vigente, dándoles lotes a los jefes de familia en propiedad privada; pero que eran inalienables, inembargables, intransmisibles e imprescriptibles durante un lapso de 10 años; en suma se reconocía tardíamente el problema agrario del país y se hacía un débil intento para resolverlo, pero la medida resultó ineficaz y nuevamente el movimiento armado, provocado por una causa política como bandera de lucha y una causa agrarista de hecho, no pudo detenerse.(52)

1.4.- Etapa de la Revolución Mexicana

El breve análisis de las Leyes dictadas en esta época, nos indica cual era la situación agraria al finalizar el siglo XIX, y que los factores que llevaron a su clímax explosivo el problema agrario en México, fueron el concepto de baldío como terreno no ampara

(52) Cfr. MEJIA Fernández, Miguel. obra citada. páginas 255 y 256.

do por un título primordial que estaba en manos de las compañías deslindadoras y la facultad que usaron para que nadie pudiera oponerse al deslinde, que junto con las grandes extensiones de tierra que obtuvieron como pago a sus actividades, favorecieron el despojo y la concentración territorial; y la facultad para que las compañías deslindadoras vendieran sin límite de las 2 500 hectáreas a que se refería el artículo 21 de la Ley de Colonización de 1883.

En diciembre de 1909, se expidió un Decreto que ordenaba que se continuaría el reparto de ejidos de acuerdo con la legislación vigente, dándoles lotes a los jefes de familia, en propiedad privada; pero que eran inalienables, inembargables, intransmisible e imprescriptible durante un lapso de 10 años, en suma se reconocía tardíamente el problema agrario del país y se hacía un débil intento para resolverlo, pero la medida resultó ineficaz y nuevamente el movimiento armado, provocado por una causa política como bandera de lucha y una causa agrarista de hecho, no pudo detenerse.

La problemática señalada empezó a preocupar a los grandes pensadores de la época. De esta manera en el Plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero en octubre de 1910, en su precepto tercero se hablaba de la restitución de tierras y, la población campesina, que era mayoría en el país, secundó el movimiento maderista, porque la restitución era un anhelo para la inmensa mayoría de campesinos desposeídos de sus tierras y explotados en las grandes haciendas.

Resulta de gran interés para el objeto de nuestro estudio, el Plan de Ayala de noviembre de 1911, el cual es sintetizado por el Tratadista Michel Gutelman en tres postulados agrarios que son - los siguientes:

- a).- Restitución de ejidos;
- b).- Fraccionamiento de latifundios; y
- c).- Confiscación de propiedad a quienes se opusieran a la realización del Plan.

Con respecto a la restitución de ejidos, se pensaba que si los pueblos, a pesar de poseer títulos primordiales personalmente con firmados por Hernán Cortés, se vieron despojados de sus tierras y la justicia no reconocía su derecho a la restitución, entonces las tierras deberían ser devueltas a los pueblos por la fuerza si fue re necesario. En la cláusula sexta se estableció como parte adi- cional del Plan, que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados científicos o caciques, entrarán en posesión de los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos necesitarán li- tigar ante los tribunales especiales que se establecerán al termi- narse la contienda, con el triunfo de la Revolución.(53)

En lo referente al fraccionamiento de latifundios, el artículo séptimo establecía que el fraccionamiento se haría, en virtud

(53) Cfr. GUTELMAN, Michel. obra citada. página 64.

de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son dueños de ningún terreno, por estar monopolizados en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas. El Plan establecía que deberían convivir la parcela y la mediana hacienda. (54)

Finalmente por lo que se refiere al inciso c, el artículo octavo establecía que los hacendados, científicos y caciques que se opusieron al citado Plan, se les nacionalizarían sus bienes y las dos terceras partes que a ellos les corresponde se destinarán a indemnización de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que mueran en la lucha. (55)

Además de los planes citados existieron muchos más, pero puede considerarse como otro antecedente histórico de suma importancia para el movimiento agrario; el discurso pronunciado por Don Luis Cabrera el 3 de diciembre de 1912, del cual entresacamos los siguientes puntos: Consideraba de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos; que se expropiaran los terrenos necesarios para reconstruir 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. (56)

Se afirma que al discurso del Licenciado Luis Cabrera, es el verdadero antecedente de la Ley del seis de enero de 1915, como esta disposición lo es a su vez del artículo 27 de la Constitución

(54) Cfr. GUTELMAN, Michel. obra citada. páginas 64 y 65.

(55) Cfr. Ibid. página 65

(56) Cfr. Ibid. página 67

Federal de 1917.

Después del mencionado discurso, don Venustiano Carranza encargó a don Luis Cabrera que formulara un proyecto de Ley Agraria, este Proyecto es conocido como el Decreto del seis de enero de 1915, en él se resume el problema agrario.

El artículo primero declaró nulas: Fracción I.- Las enajenaciones de tierras comunales hechas por jefes Políticos contra los mandatos de la Ley del 25 de junio de 1856. Fracción II.- Las composiciones, concesiones y ventas hechas ilegalmente por autoridades federales, desde el primero de diciembre de 1876. Fracción III.- Apeos y deslindes practicados durante ese periodo, si ilegalmente se invadieron tierras comunales. (57)

Durante la lucha revolucionaria, don Venustiano Carranza dictó varias circulares que vinieron a completar el Decreto citado. Al triunfar Carranza el mencionado Decreto se convirtió en la primera Ley Agraria del país.

Posteriormente en el Congreso Constituyente de 1916-1917, vemos que el artículo 27 fue votado a las tres y media de la mañana del día 30 de enero. A continuación transcribimos los puntos más importantes para nuestra tesis, que establece el citado artículo veintisiete constitucional.

(57) Cfr. GUTELMAN, Michel. obra citada. página 71

"Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas. Tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre a la pequeña propiedad agrícola en explotación.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

1.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos.

11.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieron actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación; concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro tipo de edificio que hubiere sido construído o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objetivo directo.

Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad, privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren.

VIII.- Se declaran nulas:

a).- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b).- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c).- Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los partimientos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de 10 años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX - La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X.- Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibili

dad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, seran dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre de inmediato a los pueblos interesados." (58)

De lo analizado a lo largo del presente inciso, podemos concluir diciendo que la Revolución de 1910, tuvo en los campesinos su más fuerte apoyo, siendo su más decidido sostén en la edificación de una sociedad más próspera y justa. De esta manera la Revolución hizo una de sus más importantes banderas a la reforma agraria, lo que significó que fue mejor instrumento para terminar con los vicios de la dictadura porfiriana.

1.5.- Epoca contemporánea

Es importante subrayar la reiteración de los legisladores revolucionarios sobre el compromiso del nuevo régimen de hacer efectiva la distribución de tierras a los pueblos, actitud justificada en quienes estaban resueltos a ser leales a la Revolución cuyo triunfo se debió en gran medida a los millares de campesinos que se lanzaron a la lucha, arriesgando su vida con la esperanza de poseer un pedazo de tierra que cultivar.

(58) TENA Ramírez, Felipe. obra citada. páginas 825-830

De esta manera el gobierno de Venustiano Carranza, ordenó la expedición de Circulares para resolver las lagunas que hubieran podido dejar las disposiciones del artículo 27 constitucional, entre las más importantes podemos citar a las siguientes:

La Circular número 18, establecía que se debían de respetar - las propiedades que no excedieran de cien hectáreas; posteriormente la Circular 25 modificó el criterio anterior, y redujo la pequeña propiedad inafectable a cincuenta hectáreas como máximo.

La Circular número 34, fechada el 31 de enero de 1919, ordenando a las Comisiones Locales que:

"Recaben por los conductos y formas que sean eficaces, una con ta ncia en la que manifiesten los vecinos su conformidad por es cri to en pagar a la Nación el valor de los terrenos que se les van a dotar, de acuerdo con la indemnización que la Nación tenga que pa gar a los propietarios que sea necesario expropiar. Debiendo cu id ar dichas Comisiones Locales de la autoridad de esa manifestación la que debe ser expresada con absoluta libertad por parte de los interesados." (59)

La disposición citada, buscaba solucionar el problema de si los campesinos debían o no pagar las parcelas cuales se trataba de me jo rar sus condiciones de vida y consumir un acto de elemental ju s t icia.

(59) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 276

La Circular número 44, dejó sin efecto la número 34 que obligaba a los trabajadores a comprometerse a pagar el valor de las tierras recibidas. La circular derogatoria decía lo siguiente:

"...ha tenido a bien disponer que a partir de esta fecha cese en sus efectos la referida Circular número 34, y, en consecuencia, que deje de ser necesario que durante la tramitación de los expedientes de dotación de ejidos, las Comisiones Locales Agrarias recaben una constancia en la que manifiesten los vecinos su conformidad por escrito, en pagar a la Nación el valor de los terrenos de que se les vaya a dotar; quedando, asimismo, insubsistente desde ahora la determinación contenida en la Circular que se deroga referente a que los expedientes remitidos en revisión a la Comisión Nacional Agraria deban llenar el requisito de la manifestación aludida, antes de resolver definitivamente en ellos".(60)

Pero sin duda alguna que el suceso de mayor importancia en materia de política agraria durante el gobierno carrancista fue el Decreto del Congreso de la Unión de 10 de enero de 1920, creando la Deuda Pública Agraria. A continuación transcribimos los dos primeros artículos de dicho ordenamiento:

"Artículo 1.- El Ejecutivo de la Unión de acuerdo con el precepto 27 de la Constitución Federal y, con la Ley de 6 de enero de 1915, indemnizarán a los propietarios de los terrenos que se ha d^o dado o se dote en lo sucesivo a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc., e igualmente indemnizará a los propietarios de los terrenos restituidos o que se restituyeran a los pueblos, congregaciones, etc., cuando proceda la indemnización conforme a la Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución Federal.

(60) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. páginas 281 y 282

Artículo 2.- Para cubrir las indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, se crea una deuda federal que se denominará Deuda Pública Agraria, a cargo de la Nación, que será garantizada y pagada en lo forma y términos que establece la presente Ley". (61)

Asimismo es conveniente mencionar a la Ley de Tierras Ociosas de 23 de junio de 1920, promulgada durante el gobierno provisional del señor Adolfo de la Huerta. Dicha Ley declaraba de utilidad pública el cultivo de tierras de labor, por lo cual la Nación podría en todo tiempo utilizar temporalmente, para fines agrícolas, aquellas que fuesen laborables y que sus legítimos propietarios o poseedores no cultivaran. Cabe mencionar que la citada Ley no tuvo ningún efecto positivo, tal vez porque la situación en el país, hacía difícil su aplicación

El 28 de diciembre de 1920, unas cuantas semanas después de ocupar el general Alvaro Obregón la silla presidencial, se promulgó la Ley de Ejidos. En dicha Ley se reúnen varias de las disposiciones de la Comisión Nacional Agraria contenidas en las Circulares más importantes, tales como la fijación de las cincuenta hectáreas inafectables y la extensión de terreno que debía darse a cada ejidatario. y al mismo tiempo estableció una tramitación tan lenta y engorrosa que hacía muy difícil el cumplimiento de las promesas agrarias de la Revolución. Además suprimió las dotaciones o restituciones provisionales, lo cual produjo la protesta de no escasos núcleos de labriegos interesados en recibir desde luego sus ejidos.

(61) SILVA Herzog, Jesús. obra citada. página 277

Esta ley fue abrogada por el Decreto de 22 de noviembre de 1921 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1922. Este Decreto es significativo no sólo por haber derogado la Ley de Ejidos de 1920, sino porque contiene una serie de disposiciones enérgicas tendientes a acelerar los trámites en materia de dotación y restituciones de tierras, así como también porque restableció las restituciones y dotaciones provisionales,

El día 10 de abril de 1922 con apoyo en la facultad concedida en el artículo 3o al Ejecutivo de la Unión para expedir la reglamentación correspondiente, se publicó el Reglamento Agrario en el Diario Oficial de la Federación. El citado Reglamento contiene, de acuerdo a nuestro parecer, dos novedades en cuanto a la legislación agraria. La primera se refiere a la extensión de la parcela ejidal destinada a cada individuo y la segunda a la fijación de la pequeña propiedad inafectable en los casos de dotaciones, pues en los casos de restituciones, a tal propósito, la norma quedó fijada en el párrafo 3o fracción VII del artículo 27 de la Carta Magna de 1917. (62)

El presidente Plutarco Elías Calles envió a la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 1925 el Proyecto de Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. Al fin de cuentas y después de largas y sesudas discusiones en ambas Cámaras, el importantísimo ordenamiento jurídico fue aprobado por el Poder Legislativo, Publicándose

(62) Cfr. CHAVEZ Padrón, Martha. obra citada. páginas 310 y 311

se en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1925.

Congruente el general Calles con su plan para resolver integralmente el problema agrario, se enviaron a la Cámara de Diputados:

El 3 de diciembre de 1925, un proyecto de Ley de Irrigación con aguas pertenecientes al gobierno federal. La Ley fue aprobada por ambas Cámaras y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1926.

Asimismo apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1926, la Ley de Crédito Agrícola. Esta Ley tendía a organizar un sistema nacional de financiamiento para la agricultura, por medio de la creación de una gran Banco con sede en la capital de la República.

Es indudable que el suceso más importante en materia agraria, en el curso del año de 1927, fue la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Carta Magna y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 del mes de abril. El Doctor Lucio Mendieta y Núñez en su obra ya citada en este trabajo, dice sobre el particular lo que a continuación transcribimos:

"Con la Ley que sirve de rubro a este capítulo, se trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los propietarios en vista de alguna deficiencia legal en el procedimiento. Por este motivo, se trata de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable constitucionalmente."(63)

En el sexenio de 1929 a 1934 se continuó la actividad legislativa en materia agraria, reformando leyes anteriores y expidiendo se nuevas. Entre las Leyes y Decretos sobre el problema de la tierra durante el período constitucional de referencia, cabe citar - los siguientes ordenamientos:

Decreto que reforma la ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 17 de enero de 1929.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 6 de agosto de 1929.

Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño, de 2 de enero de 1931.

Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Federal, abrogando la Ley de 6 de enero de 1915, de fecha 30 de diciembre de 1933.

(63) MENCIETA y Núñez, Lucio. obra citada. páginas 220 y 221

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 22 de marzo de 1934. Este Código es incuestionablemente el suceso más importante durante el sexenio, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1934.

El Presidente Lázaro Cárdenas completó su obra legislativa en materia agraria, al expedir un nuevo Código Agrario el 23 de septiembre de 1940. Dicho Código conservó en lo esencial la orientación del de 1934 y, por supuesto, las reformas cardenistas del año 1937, pero significó un indiscutible perfeccionamiento técnico.

En el año de 1942, se presenta un hecho importante como lo es la expedición de un nuevo Código Agrario con fecha 31 de diciembre, el cual significó reformas de cierta importancia al ordenamiento jurídico anterior.

El Ejecutivo Federal puso en vigor la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971, esta se divide en: Siete Libros, los cuatro primeros contienen el Derecho Sustantivo, los tres últimos se refieren a los procedimientos, a la planeación y a las responsabilidades en materia agraria.

Es importante mencionar que por iniciativa del Ejecutivo Federal fue adicionada y reformada la Ley Federal de Reforma Agraria, esto sucedió el 29 de diciembre de 1983. Los cambios en la Ley permitirán agilizar la tramitación agraria, y cumplir con lo seña

lado en el Plan Nacional de Desarrollo; buscando: organizar y modernizar los sistemas productivos y de planeación en las unidades de propiedad social; otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; y mantener en vigencia los derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Actualmente se encuentra en vigor la Ley Agraria que fue promulgada el 23 de Febrero de 1992 y publicada el 26 del mismo mes y año, en el Diario Oficial de la Federación; esta nueva Ley Agraria se encuentra integrada por Diez Títulos que son los siguientes: Disposiciones Preliminares; Del desarrollo y fomento agropecuario; De los ejidos y comunidades; De las sociedades rurales; De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; De la Procuraduría Agraria; Del Registro Agrario Nacional; De los terrenos baldíos y nacionales; y de la Justicia Agraria.

Cabe señalar que, en los setenta y cinco años transcurridos a partir de la promulgación de la Constitución Federal de 1917, podemos constatar que los gobiernos posteriores a la Revolución de 1910 se han preocupado por mejorar la situación de los campesinos, por lo que han legislado en materia agraria; entregando tierras a núcleos campesinos, otorgando crédito agrícola. Pero asimismo, cabe reconocer, que urge una acción decidida para ejecutar rápida y cabalmente las resoluciones presidenciales que han sido dictadas, es indispensable ampliar las líneas de crédito, y pensamos que también se debe brindar asesoría técnica a los campesinos. En suma se hace necesaria la aplicación de una Reforma Agraria Integral.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA
EN EL ESTADO DE MEXICO

- 2.1.- Epoca Prehispánica.
- 2.2.- Epoca de la Colonia.
- 2.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato.
- 2.4.- Etapa de la Revolución Mexicana.
- 2.5.- Período Contemporáneo.

2.1.- Epoca Prehispánica

Relata el tratadista Lorenzo de Cossío, que probablemente en el año 107 de nuestra era, las tribus Olmecas y las Xilancas se establecieron en las regiones de Huejotzingo, Cholula y Puebla tras de larga peregrinación de norte a sur extendiéndose hasta el territorio del Estado de México. Asimismo otras tribus, los Otomíes y los Mazahuas, se establecieron posteriormente cultivando extensas regiones que aún continúan en poder de sus descendientes. Los Toltecas, que vinieron de Huehuetlalpan peregrinaron hacia el sur fundando Tollán, se extendieron por el Valle de Teotihuacán, edificando las famosas pirámides. Las siete tribus nahuatlacas fueron llegando y se establecieron en todo el Valle de México, trajeron con ellas sus tradiciones, sus conocimientos agrarios y sobre algunas artes manuales que se extendieron entre los que llegaron después como los Chichimecas y los Acolhuas, que se establecieron en Tenayucan y en Texcoco, ciudades que pronto alcanzaron gran prosperidad; por último llegaron los Xochimilcas, los Chalcas, Tecpanecas, Colhuas, Tlaxcaltecas, etc., que se establecieron y fundaron Tollocan. (64)

Las tribus nahuatlacas se distribuyeron en la forma siguiente: en el centro y norte del Estado se establecieron los nahoas y otomíes; al sur los aztecas, mexicanos, xochimilcas, chalcas y tlahuicas; al poniente los matlazincas y mazahuas. Los aztecas fueron los más adelantados, pues su sociedad se organizaba en 20 clanes, agrupándose en cuatro barrios (Calpulli).

(64) Cfr. DE COSSIO, José Lorenzo. "Cómo y por quienes se ha monopolizado la propiedad rústica en México". Editorial Jus, 2a. Edición. México D.F., 1966. página 8.

Las tierras no distribuidas formaban un fundo que se trabajaba en común y sus productos se destinaban para los gastos de la administración pública.

La organización territorial de las tribus nahuatlacas en el Estado de México, tenía por base la vida económica debido a que existía la producción, la circulación, el reparto, el consumo y un derecho. Como en la sociedad azteca, en las demás tribus, la posesión de la tierra era comunal, pero con carácter administrativo a fin de dedicar una parte para el sostenimiento del ejército, otra para el culto de los templos, otra para el sostén de los sacerdotes y otra para el monarca.(65)

Los usufructuarios de la tierra o los jefes de familia integraban un Consejo que administraba los asuntos del clan, ejerciendo jurisdicción civil y criminal en los casos que afectaran a los miembros del mismo, contando con un jefe; el Calpullec que presidía el Consejo y el cual no cultivaba su propia tierra.

Todo lo que es el Estado de México, con sus nacionalidades preponderantes: Matlazincas, ocutecos, mazahuas, otomfes, chalcos y acolhuas, colhuas de Texcoco, etc, terminaron por ser parte colonial del imperio Azteca.

(65) Cfr. DE COSSIO, José Lorenzo. obra citada. página 12

2.2.- Época de la Colonia

A la caída de la gran Tenochtitlan, el primer Ayuntamiento de la Ciudad de México ejerció su jurisdicción en 75 leguas castellanas, incluyendo a Toluca.

El 9 de junio de 1529, la mayor parte de la villa de Toluca, concretamente la posición en donde ejerció influencia la capital matlazinca, pasó a formar parte de las 23 villas que el emperador Carlos V concedió a Hernán Cortés, y el propio Cortés cedió a su primo Juan Altamirano una encomienda. Mas tarde el Rey la confirmó. En el antiguo Valle Matlazinca se levantaban los pueblos de Calimaya y Tepemajalco. (66)

Cuando empezó a funcionar la Primera Audiencia, la provincia de México quedó dividida en alcaldías mayores con nombramientos a cargo del rey. El corregidor era nombrado por el Marqués del Valle de Oaxaca.

Al repartirse las tierras encontramos que a Don Antonio de Cabeldo correspondieron las tierras del señorío de Tenochtitlán, con Tejupilco y Temascaltepec; al esposo de la Malinche, Juan Jaramillo, las de Jilotepec; a Juan de Sámano, Zinacantepec, y a Cristóbal Hernández, Malinalco.

(66)

Cfr. Panorámica Socioeconómica del Estado de México. Tomo 1. Editorial del Gobierno del Estado de México. Toluca, México 1975. página 19

Los descendientes de Gaspar de Solís, Luis Guzmán, Manuel de Banda y Diego de Banda, los Valdéz, Felipe de Cuevas, Lucas de Villagas y los Sámano y Salamanca fueron dueños de todo el Valle de Ixtlahuaca, los Andrade y Moctezuma recibieron una encomienda en los pueblos de Texcaltitlán.

En estos años los Jesuitas dejaron de lado la enseñanza religiosa a los indígenas y se dedicaron a manejar las haciendas. Encontramos que por estar sujetos a mayorazgos y capellanías los latifundios particulares tuvieron una producción menor que la de la iglesia, pero sus terrenos fueron de igual extensión. (67)

Tratándose de los bienes que fueron propiedad de los Jesuitas en el Estado de México, de acuerdo con los datos tomados de la obra del Licenciado Cossío, encontramos que fueron los siguientes:

Hacienda de Santa Lucía en la jurisdicción de Pachuca y San Juan Teotihuacán, Hacienda de San Javier, Hacienda de San Francisco Hueytepeque, Hacienda de Tetepango y Actopan, Hacienda de San Pablo en la jurisdicción de Malinalco, Hacienda de Xalmolonga en Chalco, Hacienda de San José Chalco, Hacienda de Tlalmanalco en Cuautitlán, Hacienda de San Miguel Cuautitlán. En la jurisdicción de Texcoco; La Hacienda de San José Acolman, Chapingo y Xalpa, además en la jurisdicción de Cuautitlán existía la Hacienda de Santa Inés, La Concepción y Juchinangas.

En el índice de Documentos Relativos a los Pueblos del Estado

(67) Cfr. FLORESCANO, Enrique. obra citada. páginas 59 y 60

de México. Ramo de Tierras, se cuenta la manera en que los indígenas defendieron sus tierras y como fueron tratados por el conquistador. La Hacienda Canaleja hace recordar a doña Francisca Canaleja, quien despojó a los indígenas de San Pedro de los Petates en Totoltepec, con ayuda de los infantes del Real Palacio, pese a la oposición del corregidor Antonio de la Barreda. (68)

El sistema de opresión y miseria que prevaleció durante los 300 años de la denominación española fue deteriorando a la raza indígena, acercándola hacia una extrema pobreza en donde sólo el aguardiente o el pulque los hacía engañar la realidad. Los ejemplos de este sistema de opresión los encontramos en las haciendas pulqueras, particularmente las establecidas en Otumba y Texcoco.

2.3.- Etapa de la Independencia al Porfiriato

El Estado de México fue de los más grandes en superficie durante la época Colonial, conservando esta extensión hasta la Independencia, y cuando nuestro país en 1824 se constituyó en República Federal, el Estado fué uno de los más extensos, estando repartido en la siguiente forma: por lo que respecta al Valle de Toluca, éste estaba dividido en tres parcialidades que fueron: Mexicanas, Ma

(68) Cfr. Panorámica Socioeconómica, obra citada. página 21

talcingos y Otomíes; contándose además los siguientes pueblos: To tacuitlapilco, San Bartolo Tlaltlalco, San Gerónimo, San Pedro, San Mateo, Santa Ana Calputitlán, San Francisco, Calixtlalucaca, la Transfiguración, San Pablo y San Cristóbal; estos fueron los po blados que conformaron el Valle de Toluca. (69)

Tomando en consideración lo extenso del territorio del Estado de México, diremos que por lo que se refiere a los Mayorazgos, las haciendas que existieron, fueron los siguientes: Mayorazgo de los Condes de Calimaya, cuyas fincas fueron: Estancia de Chapultepec, Toluca, dos estancias en Tepemaxalco, Hacienda de Tultenango, hacienda de Tlalcastitlán, Estancia de Chiconavatengo, Hacienda de Atenco, Hacienda de San Nicolás y Santa Inés.

Las haciendas del Estado de México en la jurisdicción de Tulan cingo eran las siguientes: Hacienda de Santa Ana, Buenavista, San tiago, San Rafael, Sayola, lodo de Piña, Chilixco, San Juan Nepomuceno, Chapultepec, San Alejo y el Labra.

Jurisdicción de Apan: Hacienda de Tlalayote, Alcantarillas, - Calderón, Tultengo, Bella Vista, Texcocomulco, la Balsa, San Grego rio, Texote, Texcotzongo, Cochinillas, la Cueva, la Presa, el Rin cón, Pozo de Mota, espejel, San Jerónimo Coatlico, Tepepatlaxco, La Mesa y otras consideradas fuera de éstas dos jurisdicciones co mo lo son las haciendas de Tultitlán, Hacienda de la Labor, los mo linos en la jurisdicción de Texcoco. El Batán y la hacienda de Ji milpan, otra hacienda inmediata a la anterior Hacienda de San Ni colás Huantepec, éstas tres últimas en la jurisdicción de Texcoco y Tlaxcala.

(69) Cfr. Panorámica Socioeconómica. obra citada. página 22.

Jurisdicción de Toluca: Hacienda de la Gavia que limitaba con el Estado de Michoacán, Hacienda de las Majadas, Hacienda de San Nicolás Peralta, Hacienda de Arroyo Zarco, Hacienda de Doña Rosa, Hacienda Huapango, Hacienda de Tepetongo, Hacienda de San Diego - de los Padres, Haciendas de Pastejé, Hacienda de Atenco y la Hacienda de Santín.

Jurisdicción de Tulancingo: Rancho del Retamo, rancho del - Abra, Rancho de la Cueva, Rancho de Chapa; en Huichapan: Rancho - del Pedregoso; en Cuautitlán, Rancho de San Lucas; en Zimapán, Rancho Astillero del Monte de la Encarnación: En Otumba, Rancho de - Ajuluapan de Nopaltepec, Rancho de San Miguel, Rancho de San Bonifacio; en Axapuxco, Rancho de San Gerónimo; en Teotihuacán, Rancho del Tejocote, Rancho de Totocingo; en Zumpango, Rancho de San Cosme, Rancho de San Damián, Rancho de la Santísima, Rancho de Santa Rita, Rancho de la Preciosa Sangre y Rancho de Santa Eulalia.

En Tlalnepantla: Rancho de Santa Cecilia y Huayacapan; en Acatlán, Rancho de Chupadero; en Tecozautla, Rancho y Molino de San Miguel; en Ixmiquilpan, Rancho del Nopal; en Huichapan, Rancho del Thinte; en Cuernavaca, Rancho de Huatecalco.

Como vemos, las haciendas fueron muy numerosas y con grandes - extensiones de terreno, estaba prohibido pasar por sus fincas, - quien se atrevía a hacerlo era golpeado por los Mayordomos y en algunas ocasiones el intruso que osaba hacerlo, era seriamente -

amonestado, cometiéndose atentados contra los infelices indígenas para quiénes la justicia y las leyes no existían.

El 13 de julio de 1849, el gobernador del Estado de México, señor Arizcorreta giró una excitativa a los propietarios de haciendas, a efecto de que voluntariamente corrigieran algunas irregularidades en lo que se refería a tenencia indebida de propiedades - de los indígenas y uso de vale para tienda de raya en pago de jornales a trabajadores agrícolas. (70)

Los poderosos hacendados vieron en ello un ataque a la propiedad privada y a sus cuentiosos intereses, no importando que estuvieran solidificados con sangre campesina y respondieron de acuerdo a su temperamento colonialista; se reunieron para la defensa de su patrimonio atacado y a punto de ser vulnerado por el gobernador y hasta llegaron a solicitar la consignación del titular del Ejecutivo.

La recomendación no llegó al grado de Decreto fue como lo mencionamos solamente una excitativa, pero de todas maneras le creó tantos y tan grandes enemigos que para el 23 de agosto del mismo año, el titular del Ejecutivo Estatal tuvo que abandonar la gubernatura. (71)

Por lo que toca a las fincas rústicas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas, cabe decir que estas fueron adju

(70) Cfr. SANCHEZ García, Alonso. "Historia del Estado de México" Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México. - Tomo III. la. Edición. Toluca, México. 1969. página 26

(71) Cfr. Ibid. página 30

dicadas y rentadas, con arreglo a la Ley de 25 de junio de 1856, estas fueron las haciendas de Calpulalpan, jilotepec, Coauixtla; Zinguilucan, en esta jurisdicción estaban comprendidos además los siguientes ranchos: Rancho del Monte, Rancho de Menilla, Rancho de la Pila, La Peña de Abajo, Misoles, Santiago Suchitepec. En la jurisdicción de Jilotepec: Terreno de Dolores, de Besadero, La Presa de Estrada, Rancho del Tecolote, Rancho de las Animas, Rancho del Bate, Rancho de la Purísima, Rancho de San Gabriel, Rancho de la Cofradía, Rancho de los Corrales y Rancho del Faxto.

En resumen, esta fue la situación que guardaron las haciendas, ranchos y fincas rústicas; en el Estado de México durante toda la época Colonial hasta la Independencia y de esta época hasta el régimen de don Porfirio Diaz, que fué la época del apogeo de la gran hacienda y del latifundismo.

Durante la época Porfirista encontramos, que los pueblos de todo el territorio del país; incluyendo los pueblos del Estado de México; además del fundo legal tenían ejidos y tierras de común - repartimiento que eran distribuidas entre las familias del pueblo según la antigua usanza de los indios; estas tierras estuvieron - en cuanto a su extensión y calidad, en relación estrecha con sus necesidades, es decir se les dió sólo lo indispensable para su - subsistencia.

Durante esta época la propiedad rural en el Estado de México,

no asumía características tan graves como en otras entidades, aunque esto no quiere decir que la distribución de la tierra fuera - equitativa o siquiera aceptable. Con relación a éste tema, es útil manifestar el concepto que deben tenerse de lo que eran la hacienda y el rancho en el Estado. La Hacienda, no era únicamente una entidad física de proporciones superficiales muy grandes comparadas con otras formas de tenencia; la hacienda era la institución compleja, en que intervenían condiciones topográficas y especialmente sociales, económicas, políticas y morales. Una hacienda era la extensión grande de tierra, perteneciente a un sólo dueño, en la que se asentaba una población más o menos numerosa, que dependía íntegramente de las actividades productivas comprendidas en el predio y que está sometida a la organización que el propietario mantenía e imponía normas de convivencias política según su voluntad, lo que significaba designación de autoridades, impartición de justicia por ellas según el propietario. Realización de actos políticos conforme a él también igualmente el propietario sostenía servicios religiosos; este también daba servicios educativos, según sus inclinaciones; el propietario influya en la regulación de los actos comerciales o los concentraba en sí mismos; en fin, las haciendas era casi una unidad sociológica compleja y autónoma.

El rancho era una magnitud de tierra inferior a la hacienda; y su diferencia principal consistía en que no formaban necesariamente parte de él, las instituciones que caracterizaban a la hacienda, pues generalmente en estas materias el rancho era subsidia

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

rio o dependiente de la hacienda vecina.

En muchos casos la hacienda en el Estado de México, se integraba por la hacienda propiamente y por varios ranchos para facilitar la administración y el mantenimiento de las instituciones a que se ha hecho referencia.

Es útil referir que un número no mayor de diez haciendas, fueron afectadas muchas veces para la formación de ejidos, algunas veces por veinte o más ocasiones, hasta quedar materialmente reducidas a lo que se llama el casco de la hacienda o sea las construcciones centrales adaptadas a la forma de explotación de entonces; la intemperie y el abandono han ido destruyendo esos cascos, que pudieron tener importantes utilizaciones en el desarrollo actual de los pueblos y de los ejidos.

2.4.- Etapa de la Revolución Mexicana

Al finalizar la época porfiriana, nos encontramos con la siguiente situación; los grados de concentración de la tierra y los de miseria de que fué objeto la población rural en el Estado de México, puede apreciarse por las siguientes referencias estadísticas de 1909, la actual nos da a conocer que en este año había; 9--ciudades, 33 villas, 595 pueblos, 420 barrios, 393 haciendas, 480

ranchos y 343 rancherías.

Las cabeceras municipales con excepción de unas cuantas, por su carácter predominante rural y por no tener sus habitantes suficientes recursos agrarios para vivir, resultaron restituidas o doctadas de ejidos; estaban enclavadas en las extensas propiedades de las llamadas haciendas, de las que tales cabeceras eran tributarias. Algunas ciudades y villas exceptuadas de obtención de ejidos, sin embargo los obtuvieron a través de los llamados barrios, éstos a pesar de ello se encontraban sin medios propios de vida, y sólo lo quedaba el peonaje u otra forma de servidumbre de los ranchos y haciendas en que su matriz estaba encerrada.

Los llamados pueblos que no llegaron a la categoría de cabeceras municipales, obviamente eran núcleos de población, casi siempre indígenas que se mantenían encerrados en sus fundos legales, y en pequeños residuos de tierras comunales o de común repartimiento a los que materialmente los terratenientes ya no pudieron arruinar más.

Las rancherías, comprendían una extensión mucho más grande que el casco de los pueblos o villas, en donde se esparcían cierto número de familias, ocupando tierras de cultivo y pastales: propiedad de las haciendas y de los ranchos de mayor categoría superficial. Los ocupantes de estas rancherías no eran propietarios de la tierra que usufructuaban, sino generalmente arrendatarios de tipo

servil, es decir, que además de pagar una renta, tenían que proporcionar ciertos servicios gratuitos al arrendador. Generalmente -- ocupaban sus predios de generación en generación, a tipos bajos de renta, debido no tanto a la abundancia de tierra, sino principalmente a la mala calidad de ésta, pues las haciendas y ranchos daban en esa forma poca importancia a las tierras malas, mientras explotaban para sí las mejores. La totalidad de las llamadas rancherías, por la secular ocupación de sus tierras, fueron pedidas por los que las rentaban; como ejido y las obtuvieron.

Por lo que toca a los impuestos que pagaban los grandes propietarios hasta 1910, éstos estaban en desproporción respecto a sus grandes extensiones de terreno. Y como ejemplos tenemos los siguientes:

La hacienda de la Gavia que tenía 1 500 caballerías de tierra, y valía cuando menos en aquel entonces seis millones de pesos, pagaba de contribución territorial la suma de \$ 362 695.00. La hacienda de San Nicolás que tenía 216 caballerías de tierra, y valía cuando menos dos millones de pesos, pagaba de contribución territorial sobre \$ 417,790.15 La hacienda de Arroyo Zarco, que tenía una extensión de 370 caballerías de tierra, y valía cuando menos un millón quinientos mil pesos, pagaba de contribución territorial \$ 378,891.00. (72)

Por lo que respecta a los ejidos, estos eran solicitados por los poblados que tenían antes de éstos, alguna superficie en pro-

(72) Cfr. MOLINA Enríquez, Andrés. obra citada. páginas 167-169

porciones ocupadas individualmente o de carácter comunal.

Con respecto a las tierras comunales de los pueblos, genéricamente se conocen bajo este título a las tierras de propiedad común de los pueblos, en la práctica encontramos tres casos distintos de esta propiedad en el Estado de México.

Existen pueblos en el Estado de México que tienen esta clase de posesión, generalmente de extensiones muy grandes, que son manejadas por los ayuntamientos o por comités especiales. Cuando la titulación de esos predios es correcta, subsisten en esa situación; pero cuando la titulación es defectuosa, conviene al pueblo que sea debidamente arreglada, acuden a la acción agracia llamada con firmación de tierras comunales, mediante la cual y por un procedimiento especial, que culmina en una Resolución Presidencial, se adquiere el título de propiedad del pueblo.

Otro caso es cuando hay conflicto entre varios pueblos por unas mismas tierras comunales. Entonces la controversia es sometida al gobierno del Estado; si el fallo de éste es inobjetable, quedan firmes las situaciones correspondientes; pero si hay inconformidades el asunto pasa a la Suprema Corte de Justicia cuyo fallo es inapelable.

La tercera situación de estas tierras es cuando el poblado que las posee, solicita ejido; entonces dichas tierras son toma--

das en consideración para el cálculo del ejido y la Resolución Presidencial respectiva, generalmente incorpora dichas tierras al régimen ejidal bajo la acción de confirmación. En el Estado se presentan bastantes casos del tercer ejemplo.

En lo referente a la pequeña propiedad agrícola en el Estado de México, debemos hacer mención a la base fundamental que dió origen a la fijación de la superficie de que podía disponer el agricultor como pequeño propietario, siendo esta base correcta a la interpretación del artículo 27 Constitucional.

2.5.- Periodo Contemporáneo

Siguiendo nuestro análisis, vemos que tan pronto se cimentó el gobierno de la revolución después de la contienda de 1910-1917. se buscó mejorar al ejidatario mediante la aplicación del ya citado artículo 27. Ello dio origen a la promulgación del Código Agrario que rigió en nuestro país y del cual en la parte que atañe a este estudio, deben citarse los artículos 104 y 106. Con esta base, la Comisión Agraria primero, luego el Departamento Agrario, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y por último la Secretaría de la Reforma Agraria, han procedido al reparto equitativo de todas las excedencias de la propiedad de que disponían las haciendas y ranchos en el Estado. (73)

(73) La pequeña propiedad en el Estado de México. Editorial del Gobierno del Estado de México. Toluca, México. 1969. páginas 1 y 2.

A principio del año de 1919, se iniciaron las primeras tramitaciones ejidales y desde esa época se empezó el reparto de haciendas en todo el país. El Estado de México no fue una excepción, y a partir de esa fecha se emitieron las primeras Resoluciones Presidenciales dictadas en favor de diversos núcleos de población. (74)

De esta manera vemos que, con el esfuerzo conjunto de los gobiernos federal y estatal, se procedió a repartir los excedentes de latifundios. Actualmente, aún cuando no se ha alcanzado la meta fijada de proporcionar a todos los campesinos tierra cultivable, podemos decir que se ha cumplido la Constitución, en lo que respecta al problema agrario.

Actualmente la pequeña propiedad en el Estado de México, representa el 7% y el ejido el 73% de tierra, el restante 20% corresponde a los terrenos comunales y de común repartimiento que también son aprovechados en su totalidad por el ejidatario. Estas cifras hacen resaltar los esfuerzos de las autoridades que intervienen en forma directa en el reparto agrario en el Estado de México.

(74) Dotaciones de tierras ejidales comprendidas de 1919 a 1968.
Editorial del Gobierno del Estado de México. Toluca, México
1968. página 142.

CAPITULO TERCERO
EXPROPIACIÓN AGRARIA Y REGULARIZACION DE
LA TENENCIA DE LA TIERRA

- 3.1.- Concepto de "expropiación".
- 3.2.- El procedimiento expropiatorio ejidal.
- 3.3.- Organismos encargados de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
 - 3.3.1.- A nivel Federal.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CORETT).
 - 3.3.2.- A nivel Estatal.- Instituto Auris, Comisión Reguladora de Predios Urbano-Ejidales, Organismo Cuautitlán Izcalli, Fideicomiso Ciudad Nezahualcóyotl, Programa de Regeneración de la Zona Oriente, Plan Sagitario, Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra. Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México.
- 3.4.- El Procedimiento de Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de México.
 - 3.4.1.- Procedimiento por Titulación Administrativa.
 - 3.4.2.- Procedimiento de Titulación por Inmatriculación.

3.1.- Concepto de "expropiación"

Etimológicamente el vocablo "expropiación" procede de dos voces latinas; del prefijo ex que significa: fuera, salir afuera, sacar - hacia afuera y del sustantivo propietas, cuyo significado es propiedad. Unidas ambas palabras, significan, salir de la propiedad, y si a esto añadimos que el sentido latino de propietas era dado a la - propiedad privada, tendremos que la idea etimológica del vocablo "expropiación" equivale a salir de la propiedad privada, convirtiéndose en pública.(75)

El concepto doctrinal de expropiación, adopta las más variadas posiciones. Los autores la definen de muy distinta forma, concibiéndola en ocasiones como una facultad o concretándola otras veces a la realidad ya consumada.

El Diccionario Jurídico de Escriche define en los siguientes términos la Expropiación: El acto de quitar a uno la propiedad de una cosa que le pertenece. Usase ahora esta voz para designar la venta, cesión, o renuncia que una persona o cuerpo tiene que hacer de una cosa de su propiedad, cuando se le exige este sacrificio para obras de interés público.

Esta definición, por carecer del elemento compensación, que el

(75) Cfr. BURGOA, Ignacio. "Las garantías individuales". Editorial Porrúa, S.A., 18a. Edición. México D.F., 1984. páginas - 475 y 476.

propietario recibe al ser desposeído de su propiedad, la consideramos incorrecta.

El diccionario de la Real Academia Española nos suministra el siguiente concepto de expropiar: Desposeer a uno de su propiedad. - Suele hacerse legalmente y por motivos de interés público.

Aunque incompleta, esta definición, por el reparo que hacemos a la anterior, es superior a la del Diccionario Escriche por incluir el elemento "legalmente".

La expropiación es una facultad constitucional del Estado Federal y estatal para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares (bien sea persona física o moral), fundamentando su decisión en la utilidad pública a que van a ser destinados los bienes, por lo cual el propietario afectado recibe una indemnización para compensar la pérdida del bien que sale de su dominio.(76)

El fundamento constitucional se localiza en el segundo párrafo que al efecto prescribe: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". En tanto que la fracción VI-párrafo segundo reserva a la Federación y a las entidades federativas para determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, decisión que se debe fincar en las leyes respectivas, que permitan a la autoridad administrativa hacer la declaratoria de utilidad pública de la ocupación del bien en cuestión. La indemnización que reciba el propietario afec

(76)

Cfr. RUIZ Massieu, Francisco. "Derecho agrario". Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1ª. Edición. México D.F., 1981. página 283.

tado tomará como base el valor manifestado en las oficinas catastrales o recaudadoras, o bien aceptado en forma tácita. Lo único sujeto a peritaje y a resolución judicial es el demérito o mejora que sufra el bien, con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal. "Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas" (Art.27-VI-3 constitucional).

Para cumplir con los objetivos de la política agraria el Estado básicamente cuenta con la institución de la expropiación que se fundamenta en la fracción X, que permite llevar a cabo la acción de dotación de tierras y aguas a favor de los núcleos de población. Para ese propósito "...se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediatamente a los pueblos interesados". Los propietarios afectados - por las acciones de dotación (fracción XIV-párrafo segundo), sólo tienen derecho al cobro de la indemnización, que se hará efectivo en el plazo de un año a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación. (77)

Otro aspecto relativo a la expropiación es el del fraccionamiento de los excedentes (fracción XVII-c), "Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación".

El aspecto reglamentario de la expropiación descansa en la Ley

(77) Cfr. BURGOA, Ignacio. obra citada. página 478

de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, que en sus artículos - fundamenta la mencionada expropiación por causa de utilidad pública que en forma casuística las señala, como son los servicios públicos las vías de comunicación, obras de beneficio colectivo, la conservación de obras, edificios y monumentos arqueológicos o históricos, de los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública, entre otros.

En el derecho privado, el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 831, en buena parte reproduce el texto constitucional sobre expropiaciones: "La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización". En tanto que en los artículos 832-836 establece la utilidad pública, los bienes que puede expropiar el gobierno federal y la indemnización que recibirá el propietario afectado. (78)

Con similar criterio, la nueva Ley Agraria, en sus artículos - 93-97, establece la expropiación de los bienes ejidales y comunales Acto que se llevará a cabo cuando la utilidad pública, con toda evidencia, sea superior a la utilidad social del ejido o de la comunidad. (79)

En resumen son claros los objetivos y bases de la expropiación;

(78) Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. 58a. Edición. México, D.F., 1990. páginas 193 y 194.

(79) Ley Agraria. Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México, - D.F., 1992. páginas 39-42

quizá el aspecto que se preste a múltiples interpretaciones es el concepto y alcance de utilidad pública.

3.2.- El procedimiento expropiatorio ejidal.

El Estado está facultado para expropiar los bienes ejidales y comunales, cuando la utilidad pública sea superior a la utilidad social del ejido o las comunidades; y no exista otra alternativa de expropiación para cubrir los requerimientos de dichos bienes.

El procedimiento expropiatorio de los bienes ejidales, además de apearse a lo establecido en la Ley de Expropiación. Debe contemplar lo que establece la nueva ley Agraria, cuyos artículos relativos ordenan:

Artículo 93.- Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública:

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

II.- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;

III.- La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;

IV.- Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;

V.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;

VI.- Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;

VII.- La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, - campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, - así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y línea de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, y

VIII.- Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes.

Artículo 94.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, en el caso de la - fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se - atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El - decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea pro - movente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad para -

estatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.

Artículo 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación

Artículo 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudirá ante el tribunal agrario competente para que éste resuelva en definitiva.

Artículo 97.- Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio."(80)

(80) Ley Agraria. Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México, D.F., 1992. páginas 39-42

Además de lo relativo a la expropiación, la situación que establece la nueva Ley Agraria para el núcleo campesino, es benéfica - por las siguientes cuestiones:

a).- Se busca la justicia social efectiva, por la vía del empleo la producción, la capacitación y el reparto equitativo de los beneficios;

b).- Considera de suma importancia el restituir al campesino la libertad para decidir, en condiciones adecuadas, el destino de parcela;

c).- Se siguen los lineamientos establecidos en la Constitución Federal que eleva a rango constitucional la propiedad comunal y ejidal;

d).- Se reconocen los derechos de los avendados;

e).- Se promueven las asociaciones y la participación de sociedades mercantiles en la producción agropecuaria de tal manera que - el campesino puede ser socio y no tiene que subordinarse, ni ocultarse para hacerlo.

De acuerdo a nuestro punto de vista, la nueva Ley Agraria contempla una visión progresista para el campesino mexicano, protegiéndose sus intereses para dar horizontes de libertad desde los que - se construya el nuevo campo mexicano.

3.3.- Organismos encargados de la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Para estudiar a los organismos regularizadores de la tenencia de la tierra en el Estado de México, analizaremos brevemente a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que es actualmente el único organismo a nivel federal que se encarga de esta función.

3.3.1.- A Nivel Federal.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

El 8 de noviembre de 1974, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que transforma el anteriormente Comité - para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en la Comisión que existe actualmente. La creación de la mencionada Comisión (CORETT), se debió a las siguientes causas:

El elevado crecimiento demográfico del país y la migración del campo a las grandes ciudades, creando asentamientos humanos irregulares en zonas urbanas, provocando controversias sobre la Tenencia de la Tierra, posesiones ilegales y viviendas con bajas condiciones de salubridad.

El 3 de abril de 1979, se publica en el Diario Oficial de la Fe

deración, el Decreto en donde se redefinen los objetivos de la Comisión; siendo las atribuciones de la Comisión:

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

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

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

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

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

Este breve análisis de CORETT, lo hicimos dada la importancia que reviste para nuestro trabajo.

3.3.2.- A nivel Estatal.- Instituto Auris, Comisión Reguladora de Predios Urbano-Ejidales, Organismo Cuautitlán Izcalli, Fideicomiso Ciudad Nezahualcóyotl, Programa de Regeneración de la Zona Oriente, Plan Sagitario, Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra. Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México.

Por lo que respecta al Estado de México, encontramos que con el propósito de regularizar y legalizar la tenencia de la tierra en las zonas urbano-ejidales invadidas, especialmente las del Valle Cuautitlán- Texcoco, el Gobierno del Estado ha creado los siguientes organismos para realizar tal finalidad:

- Instituto AURIS.
- Comisión Regularizadora de Predios Urbano Ejidales.
- Organización Cuautitlán-Izcalli
- Fideicomiso Ciudad Netzahualcóyotl.
- Programa de Regeneración de la Zona Oriente.
- Plan Sagitario.
- Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Instituto Auris.- Este organismo descentralizado del Gobierno del Estado de México, fue creado por Decreto del Ejecutivo Estatal el 3 de enero de 1970, con la finalidad de regular la tenencia de la tierra dentro del territorio del Estado, contribuyendo con ello a fomentar el programa de la vivienda popular emprendido por el Gobierno de la República; mediante la creación de fraccionamientos

urbanos tendientes a elevar el nivel de vida de los habitantes del Estado, principalmente de aquellos sectores más necesitados, como es el caso de las clases populares.

Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonios propios lo que trae como consecuencia una garantía en los actos que realiza.

En el Decreto de creación del Instituto se establece: "El Instituto será el conducto para solicitar y tramitar las expropiaciones de terrenos ejidales destinados a la ampliación de fundos legales, y el encargado de llevar a cabo las obras y trabajos necesarios para cumplir con las causas de utilidad pública que justifiquen dichas expropiaciones".

La política de regularización no ha sido un fin en sí misma, si no un medio para alcanzar lo que es uno de los objetivos de AURIS; proyectar y construir viviendas económicas y edificios multifamiliares, procurando la regeneración de zonas de tugurios y viviendas - insalubres e inadecuadas, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Comisión Regularizadora de Predios Urbano-Ejidales.- Con el fin de coordinar las participaciones de distintos organismos del Gobierno del Estado, de algunas dependencias federales y de los muni

cipios donde se encuentran los ejidos, el 29 de agosto de 1970, se creó la Comisión Regularizadora de predios Urbano-Ejidales, que coadyuvaría con AURIS en el estudio, consulta e iniciación de los trabajos necesarios para la reorganización de la tenencia de la tierra en los ejidos afectados por el crecimiento demográfico en el Estado de México.

La Comisión Regularizadora de Predios Urbano Ejidales se integraba de la siguiente forma:

El Instituto AURIS, como órgano de planeación, coordinación y ejecución del proyecto de regularización.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como elemento en la integración y desarrollo del proceso expropiatorio de las zonas ejidales.

La Liga de Comunidades Agrarias, como representante legal de los ejidatarios.

La Dirección General de Hacienda, con el objeto de formular el catastro de las zonas, para la implantación del régimen de tributación predial.

Las Presidencias Municipales, para integrar legalmente a su ju

jurisdicción las zonas invadidas e incorporar a los habitantes al régimen tributario base, a fin de proporcionarles los servicios públicos.

La Procuraduría General de Justicia, como la institución judicial que debe intervenir en situaciones delictuosas, motivo de querrelas y denuncias.

La Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas para elaborar el plano regulador de la zona y proyectar la prestación de servicios públicos.

Es conveniente asentar la generosidad y eficacia con que se llevó a efecto el procedimiento expropiatorio para la regularización de la tenencia de la tierra, pues en un término perentorio entre la publicación del Decreto Expropiatorio y la entrega de títulos se puso fin a los puntos de estrangulamiento que se formaban por la ocupación ilegal de la tierra y los procedimientos jurídicos dilatorios a que obliga la Ley Federal de Reforma Agraria en su capítulo correspondiente; en zonas en que la contención del crecimiento urbano y suburbano es casi imposible.

Organismo Cuautitlan-Izcalli.- Por decreto 119, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el 23 de octubre de 1971, se crea el organismo Público Descentralizado "Cuautitlán-Izcalli".

Aunque entre sus funciones y atribuciones no se establece la regularización de la Tenencia de la Tierra, la importancia de este organismo radica en el artículo 16 de la Ley que lo crea el cual establece que estará facultado para enajenar los terrenos que se le transfieren como parte de su patrimonio, encontramos aquí la seguridad jurídica que se da a los posesionarios al comprar un lote al mencionado organismo.

Labor importante del mencionado organismo, ha sido llevar a cabo el fraccionamiento del proyecto general "Cuautitlán-Izcalli", que dió nacimiento al municipio más joven del Estado de México; el municipio de Cuautitlán Izcalli, el cual vino a resolver en parte, la grave problemática de los asentamientos humanos irregulares en el Valle Cuautitlán-Texcoco.

Fideicomiso Ciudad Netzahualcoyotl.- La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el artículo 346, establece lo que significa el Fideicomiso, diciendo: "que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito y determinado encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria". Agregando algunos elementos más, nos formamos una idea más amplia de lo que es el Fideicomiso. Partiremos de tres supuestos muy importantes que en él se presentan:

- En forma de un negocio jurídico.

- Como una modalidad al derecho de propiedad.
- Como una operación bancaria.

Utilizando los supuestos mencionados formaremos una nueva definición de fideicomiso: "Como un negocio jurídico indirecto y fiduciario en virtud del cual la institución fiduciaria adquiere la propiedad de ciertos bienes que le transmite el fideicomitente, con la obligación de dedicarla a un fin convenido.

Hecho el análisis jurídico del fideicomiso, pasaremos a hablar del Fideicomiso Ciudad Netzahualcóyotl que fue creado por el Gobierno Federal el 15 de Mayo de 1973; con el propósito de solucionar el problema de la carencia de servicios públicos y la incertidumbre - que provocó el tráfico ilegal de la tierra, el Fideicomiso tenía como fin propio la regularización de la tenencia de la tierra.

Las partes que intervinieron en ese contrato fueron: los fraccionadores, teniendo el carácter de fideicomitentes; el Gobierno Federal, representado por el Secretario de Obras Públicas; el Gobierno del Estado de México, representado por el Ejecutivo del Estado; con certándose también con la intervención del entonces jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y los Colonos.

La política reguladora del Fideicomiso, consistente en escrito

rar los predios contratados con anterioridad y que estaban pendientes de liquidación, la razón es que tres años antes de su constitución, los colonos se habían puesto en huelga de pagos de sus lotes frente a los fraccionadores, por el incumplimiento de las condiciones concertadas en sus respectivos contratos; incluso, dicha huelga se extendió al pago de impuestos territoriales también por el incumplimiento de la introducción de los servicios públicos indispensables por parte del Estado, creando con lo anterior una caótica y alarmante irregularidad fiscal y registral, que repercutía tanto en la esfera patrimonial de los colonos, por la falta de seguridad de sus posesiones y propiedades, como en la economía del Estado por la falta de percepción de los impuestos correspondientes.

De esta manera, el Fideicomiso se creó para subsanar las anomalías antes señaladas y contribuir al beneficio social y jurídico de los habitantes de la Ciudad Netzahualcóyotl.

Programa de Regeneración de la Zona Oriente.- Por Decreto 148 de 5 de mayo de 1972, se declara de utilidad pública la planeación regeneración, regularización, construcción y poblamiento del núcleo urbano comprendido entre los límites de Coacalco y Ecatepec y la parte norte de Ciudad Netzahualcóyotl; para tales fines se creó el citado Organismo PRIZO, con la personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo entre sus funciones promover la legislación de la propiedad en la zona; proyectar, organizar y promover nuevos cen-

tros de población habitacional, industrial y comercial en el lugar; ejecutar los objetivos de las expropiaciones que realice el gobierno; complementar y atender las intervenciones de fraccionamientos irregulares y regulares que decretare en ese lugar el Gobierno del Estado celebrar convenios con fraccionadores para el otorgamiento de los servicios públicos; y entre otros más, proyectar y construir unidades habitacionales de viviendas económicas que satisficieran las necesidades de personas económicamente débiles.

Tomando como base esas atribuciones, facultades, y por medio del procedimiento económico coactivo, se lograron regularizar varias colonias en esta zona, contando además con la valiosa intervención del Registro Público de la Propiedad.

Desgraciadamente, por la falta de interés y previsión en sus programas, se originó que con fecha 14 de enero de 1974, se abrogara la Ley que lo había creado y su patrimonio, encuestas, logros y realizaciones, pasaron a formar parte íntegra del patrimonio estatal, y los derechos y obligaciones, así como los trabajadores iniciados fueron absorbidos por el Ejecutivo del Estado.

Plan Sagitario.- El gobierno del Estado de México, durante el período 1975-1981, llevó a efecto el Plan Sagitario que establecía la regularización de la propiedad; intervienen en el varias dependencias del Estado; como la Dirección General de Hacienda, la Pro-

curaduría Fiscal, el Fideicomiso Ciudad Netzahualcóyotl, la Dirección del Registro Público de la propiedad y el Instituto AURIS; con la finalidad de que en la ejecución de los proyectos todas y cada una aporten sus conocimientos técnicos en sus respectivas especialidades y los apliquen en la solución del problema social de la tenencia de la tierra.

Es conveniente anotar, que debido a la convergencia de varias dependencias, se han confundido en ciertos casos las finalidades y metas deseadas, y en algunos casos los funcionarios, pensando en el impacto social y la importancia que representa la regularización, aprovecharon la situación para obtener proyección política. Ello aunado a los intereses particulares, ha traído como consecuencia el retroceso en el plan de regularización y que se sigan propiciando las invasiones, el tráfico ilegal de los bienes y la anarquía que poco a poco se había ido venciendo.

Al terminar el periodo del Gobierno del Doctor Jorge Jiménez - Cantú, termina la aplicación del Plan Sagitario.

Comite Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra.- Partiendo del razonamiento de que, "La regularización de la tenencia de la tierra ha de ser una, la que prosiga hasta que cada uno de los habitantes de la ciudad tenga su derecho legitimado y documentado", tal como lo expresó el presidente de la República licenciado Miguel

de la Madrid Hurtado, y considerando que algunos predios de origen ejidal o comunal, serán objeto de forzosa expropiación para incorporar parte de esas tierras al desarrollo urbano; respondiendo siempre a necesidades de orden público, se hizo necesaria la creación del Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra, Comité que permitirá al Gobierno Federal, al Estado y a los Municipios, garantizar el sano equilibrio entre la necesidad urbana una preservación del orden social de los bienes de los núcleos agrarios.

En este Comité las autoridades y organismos que participen en la determinación de reservas territoriales o en la expropiación de terrenos ejidales o comunales, expresarán sus necesidades; disponibilidades y prioridades sobre la materia; se escucharán criterios y puntos de vista a nivel Federal y Estatal, dando intervención al Municipio, en los términos de las reformas hechas sobre el particular al artículo 115 Constitucional. En resumen, este Comité Colegiado permitirá la participación colectiva de todos sus miembros, para dar mayor eficacia a las acciones que se emprendan en esta materia.

El Comité se encuentra integrado por las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, así como de la Reforma Agraria, representadas por sus titulares; por otra parte, el Gobierno del Estado de México, representado por el Gobernador; y por la Comisión para la Re

gularización de la Tenencia de la Tierra, representada por su titular.

Los objetivos específicos del Comité específico del Comité son los siguientes:

Fungir como mecanismo de coordinación de las Autoridades Federales, Estatales y Municipales que tengan injerencia en la regularización de la tenencia de la tierra, en la creación de reservas territoriales y en la administración, explotación y conservación de los bienes ejidales y comunales, así como a las agrupaciones campesinas de mayor representatividad.

Emitir opinión cuando se emitan declaratorias de provisiones y reservas territoriales en ejidos y comunidades y cuando se desee expropiar por CORETT terrenos ejidales o comunales para regularizar los asentamientos ahí existentes. De esta manera para que, las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, así como la de la Reforma Agraria, inicien los respectivos procedimientos de desincorporación la primera y de expropiación la segunda, será indispensable la opinión del Comité, en los términos de las leyes respectivas

Otro objetivo específico del Comité es el de cuidar que las declaratorias mencionadas, se apoyen en los planes de Desarrollo Urbano aprobados para el Estado y el Municipio, que las expropiacio-

nes y desincorporaciones se apoyen en las declaratorias; que las reservas territoriales se constituyan preferentemente en terrenos de propiedad particular o del dominio público que existan recursos para pagar las indemnizaciones, y entre otros objetivos más, cuidar que los terrenos expropiados de origen ejidal o comunal o desincorporados de la Federación, no se otorguen a Sociedades o Fideicomisos que hagan posible su adquisición por parte de extranjeros.

De las atribuciones que tienen el Comité para realizar el objetivo genérico y los objetivos específicos, nos interesan las que se refieren a los casos cuyo objeto sea la regularización de la tenencia de la tierra, que consisten en:

- Formular y someter a la consideración del Ejecutivo del Estado, estudios tendientes a la modificación de la legislación vigente que permita facilitar el procedimiento de regularización, a fin de que se reduzcan al mínimo los requisitos legales que se aplican con motivo de la escrituración, de tal manera que la carencia de medios económicos de los vecindados no sea barrera para la inmediata regularización de sus lotes, y desincorporaciones de bienes del dominio de la Federación para facilitar la regularización.

- Intervenir con los equipos técnicos de CORETT, en la elaboración de la cartografía de cada uno de los Asentamientos a través del representante que al efecto designe el Gobernador del Estado o

del Ayuntamiento respectivo.

- Con base en los estudios socioeconómicos que realice CORETT y el Gobierno del Estado, este Comité deberá emitir su opinión acerca de los precios que regirán las operaciones de regularización.

- Cuando la situación política o social de un asentamiento lo requiera, será facultad de este Comité expedir y hacer entrega a los avocados de una "CARTA CONSTANCIA DE HECHOS Y SOLICITUD DE REGULARIZACION", y

- Promover la incorporación al fondo legal, de los asentamientos regularizados.

Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México.-En fecha 30 de junio de 1983, el Lic. Alfredo del Mazo G. Gobernador Constitucional del Estado de México, emite decreto constituyendo como Organo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y Patrimonial propio a C R E S E M, publicado el 24 de agosto del mismo año, cuyos objetivos son:

- Interés social.
- Beneficio colectivo.
- Servicio público.
- Con Propósitos no lucrativos.

La Comisión contribuirá al Bienestar Social, ejecutando la ordenación y regularización de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, facilitando particularmente a la población de ingresos mínimos, su acceso al suelo urbano, a una vivienda digna y decorosa y a los servicios urbanos básicos a través de:

- Regularizar el mercado inmobiliario evitando la especulación a través del control de las reservas territoriales.

- Ofrecer suelo por medio del fraccionamiento Social Progresivo, en las zonas aptas para el desarrollo urbano.

- Evitar el establecimiento de los Asentamientos irregulares.

- Regularizar los asentamientos humanos.

-- Regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos urbanos y rural.

La Comisión para el cumplimiento de sus finalidades, tendrá en tre otras las siguientes atribuciones:

- Coordinarse con las dependencias, Entidades y Organismos Es tatales, Federales, Municipales, Públicos, Sociales y privados que intervengan en el desarrollo urbano.

- Solicitar y coadyuvar con las autoridades correspondientes, en la expropiación de terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal; para fines de Regularización y oferta de suelo; siendo el organismo en su caso beneficiario de las expropiaciones que se decretan.

- Promover programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda y de Servicios Urbanos, así como de oferta de materiales de construcción; particularmente en los fraccionamientos Social Progresivo y los Asentamientos en regularización.

- Establecer e instrumentar los sistemas para la regularización de la tenencia de la tierra en los ámbitos urbano y rural, de conformidad con la legislación aplicable.

- Celebrar convenios con los fraccionadores, propietarios y/o poseedores de predios, pactando las condiciones para regularizar la tenencia de la tierra.

- Auxiliar a la autoridad competente para la realización del procedimiento administrativo de ejecución fiscal con fines a regularizar la tenencia de la tierra.

- Evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, aplicando las medidas de prevención y difusión que se requieran auxiliando y coordinándose con las dependencias, Entidades y

Organismos que deban intervenir en su realización.

- Determinar y recuperar los costos generados por las actividades que realice con motivo de la regularización de la tenencia de la tierra.

- Promover y ejecutar programas de Organización de la comunidad para canalizar su participación en la regularización y desarrollo de los asentamientos humanos.

Resumiendo, podemos decir que éstos han sido los organismos de que se ha servido el Gobierno del Estado de México para solucionar el problema de la Tenencia de la Tierra, sobre todo en el Valle - Cuautitlán- Texcoco, que es la región analizada en la presente tesis.

3.4.- El procedimiento de Regularización de la Tenencia de la tierra en el Estado de México.

La zona del Valle Cuautitlán- Texcoco se encuentra hipertrofiada por la industria, los mercados, los servicios, el comercio y otras actividades. Además, la falta de planos reguladores, crean condiciones favorables para que el crecimiento de las ciudades sea

de forma anárquica y caótica; haciéndose difícil de contener la presión del crecimiento demográfico y la del crecimiento urbano, dando origen a fraccionamientos clandestinos e invasiones ilegales, tanto de la propiedad privada como de ejidos y tierras comunales.(81)

Encontramos que la problemática que nos plantea la tenencia de la tierra, es compleja; en este trabajo hacemos referencia de manera prioritaria a las zonas urbano-ejidales, que en forma irregular se encuentran ocupadas por un número considerable de habitantes, y que, por el régimen jurídico ejidal al que se encuentran sujetas estas zonas, hace que carezcan de un título de propiedad que les dé seguridad social y los proteja.

El Gobierno del Estado de México, tomando en consideración el gran problema que representa la irregularidad inmobiliaria y con el deseo de regularizarla en el territorio estatal y fundamentalmente en el Valle Cuautitlán-Texcoco; desde la década de los setenta y actualmente en los años noventa, está llevando a cabo una serie de programas respecto de aquellos predios rústicos o urbanos que guardan tal situación y que alcanzan aproximadamente un 85%, solamente en las zonas aledañas al Distrito Federal como consecuencia del crecimiento incontenible de la población y de los demás factores que intervienen en el aumento de los asentamientos irregulares, que ya hemos estudiado en capítulos anteriores.(82)

(81) Cfr. Tenencia de la tierra. Edición del Gobierno del Estado de México. Toluca, México. 1972. página 20

(82) Cfr. Ibid. página 22

Las causas de la irregularidad en la tenencia de la tierra, principalmente en el Valle Cuautitlán-Texcoco son:

- El cambio de uso del suelo; de ejidal a urbano.
- Transmisión de la propiedad en forma anárquica, vemos que generalmente se transmitía verbalmente.
- Recibos de pago o la firma de título de crédito.
- Cesión de derechos de propiedad por endoso en contratos de compraventa.
- Cesión de derechos de posesión, que se confundía con la venta de propiedad.
- Transmisión de los derechos hereditarios sin la tramitación del juicio sucesorio correspondiente.
- Las modalidades de los contratos de compraventa, como la promesa, la reserva de dominio, etc.

El Gobierno del Estado para frenar esta situación, en 1970, inicia una campaña de regularización de predios rústicos y urbanos, la que con algunos cambios se ha continuado hasta la actualidad, empleándose una serie de sistemas y formas de regularización enmarca-

das siempre dentro del campo legal, en donde han intervenido organismos oficiales de los tres niveles de gobierno.

3.4.1.- Procedimiento por titulación Administrativa.

El objetivo del Procedimiento de Regularización para Titulación Administrativa es implantar, describir y agilizar las actividades encaminadas a la escrituración de los lotes en proceso de regularización; con el objeto de tener un control en cada una de las operaciones desarrolladas en los distintos organismos que intervienen - en el mismo, lo que significa un máximo de aprovechamiento de los recursos materiales y humanos.

El Procedimiento de Regularización para Titulación Administrativa se compone de los siguientes pasos:

- 1.- Elaboración y autorización de formato de escritura individual.
- 2.- Captación de firmas en el protocolo notarial.
- 3.- Elaboración de testimonios.
- 4.- Pagos de Impuestos Federales.
- 5.- Pago de Impuestos Estatales.
- 6.- Exención o subsidio por parte del Gobierno Estado.

- 7.- Autorización de testimonios, sello y firma notarial.
- 8.- Inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- 9.- Entrega de escrituras a los adquirentes.

El Gobierno del Estado de México, al llevar a efecto este tipo de regularización, está garantizando la seguridad jurídica de los nuevos propietarios en fraccionamientos expropiados y ex-ejidos.

3.4.2.- Procedimiento de Titulación por Inmatriculación

En el Estado de México, la Titulación por inmatriculación se encuentra establecida en el Código Civil que la considera como medio de regularización de la propiedad inmueble.

La inmatriculación en sus definiciones en sentido amplio y en sentido estricto, ya fue analizada en el punto anterior de este capítulo, por lo tanto, solamente nos limitaremos a enunciar los pasos que se siguen para lograr la Titulación por medio del Procedimiento de Regularización por inmatriculación:

- 1.- Captación de Documentos y estudio jurídico.

- 2.- Solicitud de Certificado de No Inscripción Registral, al Registro Público de la Propiedad.
- 3.- Entrega de documentos debidamente integrada al Registro - Público de la Propiedad.
- 4.- Publicación de Edictos
- 5.- Resolución de Registro Público de la Propiedad.
- 6.- Protocolización de la resolución ante Notario Público.
- 7.- Entrega del Título.(83)

En resumen, en el Estado de México y principalmente en el Valle Cuautitlán- Texcoco, se está utilizando a la figura jurídica llamada inmatriculación, como una forma idónea de regularización de bienes raíces que no se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad. El Gobierno del Estado y los Presidentes Municipales han comprendido que la inmatriculación es positiva, pues por medio de ella se incorporan los bienes raíces al Registro Público de la Propiedad y consecuentemente al control fiscal del Estado; beneficiándose el propietario con la inscripción respectiva y el Estado respecto de la Hacienda Pública.

(83) Código Civil para el Estado de México. Editorial Cajica, S.A., 6a. Edición. Puebla, Pue., México. 1991. página 61

CAPITULO CUARTO
CONSIDERACIONES SOBRE LA PROBLEMATICA QUE GENERAN
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

- 4.1.- Los Asentamientos Humanos Irregulares.
 - 4.1.1.- Problema Político.
 - 4.1.2.- Problema Económico
 - 4.1.3.- Problema Jurídico.
 - 4.1.4.- Problema Sociológico.
- 4.2.- La Planeación y Control de los Asentamientos Humanos.
- 4.3.- Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos.

4.1.- Los Asentamientos Humanos Irregulares

El desarrollo económico y social que se generó con el triunfo de la Revolución Mexicana y el establecimiento de las nuevas instituciones rectoras de nuestra vida social han traído cambios en el país entre los que destaca la evolución de una economía fundamentalmente rural hacia un crecimiento industrial y comercial que ha tenido como escenario los centros de población urbanos, los que constituyen en su manifestación actual uno de los más drámaticos reflejos de la problemática socioeconómica del país en su conjunto. Nos referimos al problema de los asentamientos humanos irregulares.

Recordemos que, fijadas las bases de aplicación de la Reforma Agraria y encauzado el reparto de la tierra en favor de pueblos y comunidades, la Nación confrontó la necesidad de impulsar el crecimiento económico dando estímulos a las industrias, que aprovechando las facilidades y ventajas otorgadas se establecieron básicamente en los grandes centros urbanos del país.

Entre los objetivos fundamentales de la mencionada política de industrialización destacó el otorgamiento masivo de empleo, asimilando de esa manera el excedente de mano de obra del campo, lo que sólo se ha alcanzado parcialmente; no obstante, los centros urbanos han sido foco de atracción para los trabajadores desde hace varias décadas, y al no encontrar en muchos casos la fuente de trabajo de-

seada, pasan a integrarse al conjunto de hombres desempleados o en el mejor de los casos subempleados, dando origen a los asentamientos humanos irregulares, que en otras palabras son las zonas deprimidas de las ciudades.

La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes - del campo a la ciudad han ocasionado, en muchas de nuestra ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia.

Por otra parte, el multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, un déficit de habitación, principalmente de la popular, y por otro, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancia que afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana, y propicia, al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación con la tierra.

Asimismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria que constituyen asentamientos humanos irregulares, conformados sin sujeción

a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

El crecimiento desordenado de los centros urbanos de población debido a las causas antes señaladas ha ocasionado en muchos países, entre otros en nuestro, sistemas y subsistemas macrocefálicos de -- ciudades que provocan también un rendimiento decreciente en la inversión de los recursos para satisfacer las necesidades de servicios - públicos.

Los indicadores físicos de la problemática que se confronta en los asentamientos humanos irregulares detectan su gravedad, la que va acompañada de otros hechos que afectan a la población urbana en forma cotidiana, como los fenómenos de la histeria social, la indiferencia ante la vida en común y el impacto de un escenario en el que las máquinas, los vehículos y las colosales estructuras de acero y de concreto establecen su predominio sobre el hombre.

Con la Ley General de Asentamientos Humanos, se propone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos jurídicos que tiendan a resolver a mediano y a largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos con los asentamientos humanos irregulares, y se señalen las previsiones que encausen el futuro desarrollo de los mismos. Cabe mencionar, que la Ley General de Asentamientos Humanos será objeto de nuestro estudio en el inciso 4.3., de la presente investigación.

4.1.1.- Problema político

El crecimiento acelerado del Area Metropolitana sobre las tierras del Valle de México se ha convertido en una realidad más de nuestra vida cotidiana, una realidad que deben aceptar grandes sectores de la población en condiciones de irregularidad, falta de servicios urbanas, insalubridad y vivienda precaria.

Los terrenos con tenencia ejidal fueron fraccionados y vendidos sin ningún tipo de urbanización, introduciendo una nueva forma de comercialización masiva de evidente efectividad. De esta manera fraccionadores ya experimentados en desarrollo de asentamientos humanos irregulares como el de Ciudad Netzahualcóyotl, con apoyo de autoridades federales, estatales y municipales; se dedican a lotificar las parcelas antes dedicadas a la agricultura y ofrecen a la extensa población urbana de bajos ingresos, alojada en su mayoría en pequeños cuartos que rentan; la posibilidad de adquirir un terreno barato, oferta atractiva que a su juicio les permite, además de la posibilidad de construcción progresiva, el espacio suficiente para apoyar la migración de familiares y amigos de la ciudad.

La cesión de los derechos es amparada mediante una Constancia Ejidal, práctica conocida que sujeta al colono a una penosa lucha por la regularización de la propiedad que habrá de librarse contra las autoridades correspondientes.

La ausencia total de servicios urbanos y de equipamiento colectivo impone a los colonos la búsqueda de otras formas para resolver esas carencias; pago por el acarreo de agua, formas de transporte. La misma situación conforma por otro lado la existencia de un mercado cautivo para diversos tipos de productos básicos, materiales de construcción, mueblerías, panaderías, etc., condición bien aprovechada por los mismos grupos de fraccionadores que se introducen en la distribución y venta de estos productos, especialmente los necesarios para la construcción.

Cabe recordar que el Estado de México tiene un crecimiento de población que difícilmente se revertirá significativamente en un plazo corto. Su crecimiento demográfico es parte de la expresión especial del modelo de desarrollo capitalista, dependiente y concentrador del país, por lo tanto la modificación de las tendencias poblacionales no sólo se enfrentan a la dificultad misma de una política demográfica, sino a la permanencia del sistema vigente.

Algunas cifras reflejan el acelerado incremento poblacional; aunque la tasa de crecimiento demográfico estatal es superior a la media nacional, la tasa registrada en los 27 municipios conurbados del Valle de México es cercana a 5 por ciento, cifra que en Municipios como Chalco y Chimalhuacán se elevó a 14 y 15 por ciento anual respectivamente, durante la década de 1980-1990. De acuerdo con datos del último censo, el crecimiento demográfico en los municipios conurbados registró 6.4 por ciento anual.

Con índices de crecimiento económico y demográfico entre los más altos del país, la zona conurbada del Estado de México (que aporta alrededor del 18 por ciento del producto interno bruto) enfrenta el reto de satisfacer no solo la demanda de servicios de una población que crece a un ritmo mucho mayor a su capacidad financiera y administrativa municipal, sino también abatir sus rezagos en servicios.

El rápido crecimiento de la población mexiquense hasta la década de los 80 respondió a dos factores: altas tasas de crecimiento - natural y constante flujo migratorio, que vienen de todas partes, y especialmente del Distrito Federal (conforme al Censo de Población reciente) casi el 70 por ciento de la migración en la Entidad proviene de la capital del país), lo que se traduce en una demanda mayor de servicios que muchas veces los municipios no tienen capacidad de enfrentar.

Lo anterior, hace que se desate la ambición en algunas autoridades administrativas o si no sucede esto, aparece la apatía y negligencia de estas. Y por lo tanto, se tolera la permanencia o la aparición de nuevos asentamientos humanos irregulares; y políticamente se aprovecha a esa población marginada para realizar proselitismo, - en favor de algún partido con la única finalidad de obtener mejores puestos dentro de la administración pública.

4.1.2.- Problema económico

Los municipios del área conurbada (de acuerdo a las consideraciones demográficas del INEGI) aumentaron de 17 a 27 Municipios en la última década. Durante los 80 se consideraban municipios conurbados a: Atizapán, Coacalco, Cuatitlán, Cuatitlán Izacalli, Chalco, - Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huiquilucan, Ixtapalapa, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás de Romero, Los Reyes-La Paz, Tecamac, Tlalnepantla y Tultitlán.

Sin embargo, por el crecimiento poblacional y la expansión de la mancha urbana, 10 Municipios se sumaron al área Metropolitana: - Acolman, Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tultepec y Zumpango.

Estos Municipios, conforman una de las zonas más dinámicas del país, con amplias posibilidades de desarrollo económico. Contrariamente a lo que ocurre en el Distrito Federal, en esta zona aún se continúan estableciendo industrias.

En la zona conurbada, existe una gran carencia de servicios urbanos. La razón es muy simple: la demanda crece a una velocidad mucho mayor que la capacidad financiera y, en ocasiones, que la capacidad administrativa para proporcionar los servicios necesarios.

Por ejemplo, un conjunto habitacional que se construye en Coacalco o Texcoco, implica la llegada de un sólo golpe de 10 mil habitantes que generalmente provienen de otras Entidades, y muy especialmente del Distrito Federal. Esta es una de las razones por lo cual los municipios conurbados están poco consolidados.

La mayoría de los asentamientos humanos en los municipios conurbados, son de naturaleza irregular. Lo anterior provoca que el gobierno del Estado destine un gran presupuesto para su regularización y urbanización. Dicho presupuesto no se recupera en la mayoría de los casos, porque esos asentamientos humanos irregulares en ocasiones no se vuelven productivos, debido muchas veces a los malos hábitos y poca preparación de sus habitantes. Además de que la regularización urbana, va a requerir de otros servicios como son: transporte, escuelas para educación básica, servicios administrativos, etc.

De seguir reproduciéndose el crecimiento de las áreas a ser suministradas de agua, luz, transporte, vigilancia y demás equipamiento colectivo, las posibilidades objetivas de resolver la dotación actual y las necesidades futuras irán disminuyendo considerablemente. Pues, es bien sabido que los costos de inversión en infraestructura aumentan geométricamente respecto del número de habitantes.

4.1.3.- Problema jurídico

El acceso a la tierra urbana por parte de los colonos constituye, por un lado, un acto social legitimado por la necesidad de habitaci3n; pero por otro tambi3n un acto econ3mico expresado en el pago que desembolsa el colono para acceder a la tierra. Ambos aspectos (el social y el econ3mico) le otorgan un peculiar derecho sobre la tierra conocido com3nmente como "derecho de posesi3n".

Se distinguen dos formas de acceso para adquirir el derecho de posesi3n:

Acceso Inicial.- Es una transacci3n monetaria directa con los - promotores inmobiliarios que detentan el control sobre la ocupaci3n inicial, sean estos ejidatarios o comuneros o bien con los promotores y sus organizaciones en forma individual.

El Traspaso.- Es una operaci3n inmobiliaria indirecta realizada con promotores o particulares una vez concluido el reparto inicial real o ficticio de los terrenos ocupados y cuando ya el poblamiento cuenta con algunas obras y trabajo materializado.

Ve3mos pues como se desarrolla, a trav3s de estas formas de acceso, el proceso de valorizaci3n de la tierra, base material del funcionamiento del mercado inmobiliario popular.

El derecho de posesión se expresa en el precio o monto pagado - por el colono para tener derecho a ocupar una porción de tierra que antes de la operación, carecía de valor y ahora es convertida, precisamente por la ocupación del colono, en mercancía que ingresa al mercado inmobiliario.

Por tanto, el colono accede a la tierra a través de la compra - de un objeto que se convierte en mercancía al momento de ocuparlo o invertir trabajo en él y cuyo pago representa jurídicamente, el derecho de posesión sobre el terreno; económicamente, el inicio de la ganancia inmobiliaria de promoción y la renta de la tierra del propietario, ambos ejes del funcionamiento del mercado inmobiliario.

El acceso inicial a la tierra mediante el pago por el derecho - de posesión representa, pues, la primera forma de valorización de - la tierra urbana y hace posible la realización inicial de la renta absoluta de la tierra.

Una tercera forma de valorización de la tierra es la Regularización, la regularización de la tenencia de la tierra urbana es un acto jurídico promovido por el Estado. El proceso de regularización - consiste por lo general en transferir la propiedad social u original de la tierra a dos instancias sucesivas: primero a la dependencia pública encargada de la regularización y posteriormente al colono ocupante del terreno.

4.1.4.- Problema sociológico

La escasa disponibilidad y acceso al suelo en zonas centrales - del Area Metropolitana cuya oferta ha sido rebasada por el crecimiento demográfico; la falta de reservas territoriales destinadas a vivienda popular y de un programa de desarrollo urbano metropolitano; la fuerte especulación en costo de los terrenos, han influido - en la fuerte migración hacia la periferia de los municipios conurbados de la Ciudad de México, sobre todo los del Estado de México.

Estos factores han generado notables desequilibrios económicos, agudización de los niveles de pobreza de las clases desprotegidas - por el encarecimiento de los servicios, incremento de la delincuencia y deterioro ambiental creciente en el área, donde coexisten -- asentamientos humanos irregulares con zonas privilegiadas.

La expansión de la mancha urbana, que se ha incrementado principalmente de las zonas periféricas del Estado de México, se genera principalmente de manera irregular; esta Entidad es la que mayor número de invasiones registra. En el Estado de México se tiene un promedio anual de invasiones de 5 mil hectareas. Esta situación se ha agravado, aun cuando ello representa mayores dificultades para acceder a los servicios e incrementa su costo.

La vivienda en arrendamiento ha presentado un incremento significativo en el mercado informal, particularmente en las áreas periféricas de las zonas conurbadas. Su operación se da al margen de toda disposición legal y fiscal y su origen responde a la alta demanda, a la reducida oferta formal y a la elevada rentabilidad de las precarias inversiones efectuadas.

En este contexto, se presenta el problema sociológico, que es provocado por la notoria miseria que existe entre los habitantes de estos asentamientos irregulares, lo que da origen a focos de desempleo, delincuencia, drogadicción, insalubridad, desnutrición, indigencia, falta de control natal, rechazo por parte de la población - que se encuentra debidamente asentada, etc.

El problema sociológico se agrava en estas zonas por el acelerado crecimiento de la población, lo que trae como consecuencia que haya gran desempleo en estas zonas de asentamientos humanos irregulares donde la mayoría de sus habitantes son jóvenes, los cuales - bien podrían ser productivos en otras partes del territorio nacional.

1.2.- La planeación y control de los asentamientos humanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con claridad el papel rector del Estado para guiar el rumbo e intervenir directamente en campos estratégicos desde el punto de vista del interés colectivo. Se define un régimen de economía mixta dentro del cual el Estado tiene una participación directa importante - en algunas ramas económicas y respecto a algunos recursos que se consideran prioritarios para la Nación.(84)

La preocupación de los gobiernos del país en relación con la utilización de la planeación como instrumento integral que permita sistematizar los objetivos y las formas específicas en que los participantes en el proceso deberán contribuir para su consecución, se remonta a varias décadas y se manifestó formalmente con el establecimiento del primer plan sexenal.

La planeación consiste en precisar objetivos, establecer metas específicas, establecer prioridades y estrategias para la asignación de recursos y compromisos dentro de un periodo determinado. Tendrá vialidad en la medida que sea integral, completa, que recoja el análisis de la problemática mediante el acopio de las sugerencias y propuestas de todos los grupos y sectores sociales y que éstos se involucren y comprometan a realizar las acciones que contribuyan a la realización del proyecto nacional de desarrollo.(85)

(84) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., 94a. Edición. México D.F., 1992. página 21

(85) Cfr. Ibid. página 22

Para propiciar esa participación, el gobierno federal, durante la actual administración, ha hecho grandes esfuerzos para constituir un sistema nacional de planeación, con el propósito de ordenar adecuadamente y priorizar los problemas del país, para poder definir las estrategias e instrumentos idóneos para resolverlos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señala las principales acciones que habrán de instrumentarse para hacer frente a los retos del cambio que hoy vive la nación. El Plan observa que el estancamiento económico no es un fenómeno nuevo, sino que es resultado de problemas estructurales que vienen de décadas atrás, algunos de los cuales se han acentuado con la crisis; como ejemplo tenemos el de los asentamientos humanos irregulares, que es contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, de la siguiente forma:

El inusitado crecimiento poblacional provoca fuertes presiones sobre las estructuras gubernamentales para dar respuesta a las siempre crecientes necesidades sociales que se expresan básicamente en la dotación de servicios públicos y oportunidades de empleo. Desafortunadamente, las condiciones por las que atraviesa la economía y la insuficiencia de recursos económicos limitan la capacidad de respuesta. En estas condiciones, reducir la tasa de crecimiento demográfico es deseable. La federación y Estados podrían coordinarse para diseñar y aplicar campañas de planificación familiar, que sin menoscabo de la libertad de la pareja, fomenten la maternidad y paternidad responsables. (86)

(86) Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. página 12.

Para controlar los asentamientos humanos irregulares se requiere necesariamente intensificar los mecanismos de coordinación Federación, Estados, orientados básicamente a moderar la emigración hacia las grandes ciudades, fomentando el arraigo y promoviendo el fortalecimiento de ciudades medias como polos de atracción, de manera que se abata el flujo hacia las grandes concentraciones urbanas.

Ante el crecimiento desordenado de los asentamientos humanos que tienden a expandir la mancha urbana, el gobierno federal, de manera coordinada con los gobiernos estatales, se propone constituir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes. Concertará la participación de los gobiernos estatales en la regularización de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano integrado; se propone, también simplificar trámites mediante la concentración de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas. (87)

La disponibilidad suficiente de agua potable, sobre todo en los grandes asentamientos humanos y en los desfavorablemente ubicados con respecto a las fuentes naturales de este bien, es una de las demandas más sentidas de la población; el Plan Nacional de Desarrollo incentivará la descentralización de las distintas fases de dotación del servicio de agua potable, propiciando el cabal cumplimiento de la responsabilidad de Estados y Municipios.

Tal es la situación que guarda la planeación y el control de los asentamientos humanos en el Plan Nacional de Desarrollo, decretado por el Ejecutivo Federal para el sexenio 1989-1994.

(87) Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. página 18

4.3.- Comentarios a la Ley General de Asentamientos Humanos

A partir de la década de los cincuentas se inicia una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos, con tal motivo, la comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados; (irregulares) que considere provisiones adecuadas; que reduzca el déficit de habtación, fundamentalmente de la popular; que corrija los fenómenos - generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos - de población hacia zonas ejidales y comunales; finalmente que otorgue seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y contribuya a - la transformación urbana.

La Ley General de Asentamientos Humanos sienta sólidas bases para la instrumentación y fortalecimiento de una política integral en materia de desarrollo urbano, enmarcada en la conjugación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno consagrados en nuestro sistema constitucional: Federal, Estatal y Municipal.

La Ley que se comenta es de orden público e interés social, sus objetivos se encuentran debidamente establecidos en el artículo 10., Al respecto se señala: "I.- Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio

nacional; II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación - conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de pobla--- ción; y III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes - provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios."(88)

En el artículo 2o. de la citada Ley, se establece una serie de definiciones técnicas en la materia: "I.- Por asentamientos humanos 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; I.- 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 constitu--- tuidas por los elementos naturales que cumplen una función de pre--- servación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las - que por resolución de la autoridad competente se dedique a funda--- ción de los mismos; y". (89)

En relación a la fracción II del artículo 1o. de la Ley en co--- mento, el artículo 3o. de la misma establece que la ordenación y re--- gulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condi--- ciones de vida de la población urbana y rural mediante el aprovecha--- miento de los elementos naturales, para hacer una distribución equi--- tativa de la riqueza pública; armonizando la interrelación de la - ciudad y el campo distribuyéndoles en forma equitativa beneficios y

(88) Ley General de Asentamientos Humanos. Editorial Porrúa, S.A., 10a. Edición. México D.F., 1990. página 8

(89) Ibid. página 10

cargas en el proceso de desarrollo urbano, con el objeto de equilibrarlos; distribución de los centros de población en el Territorio Nacional, evitando en la mayor medida las grandes concentraciones de población, con esto se pretende la creación de ciudades de dimensiones medias que permitan la descongestión de las grandes urbes, esto con la finalidad de mejorar la calidad de vida en la comunidad, provocar una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos y promover obras tendientes a que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna; por otra parte se pretende regular el mercado de los terrenos así como el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular. Todo lo anterior permitirá una adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional. En la fracción V del artículo 30. de la Ley General de Asentamientos Humanos, se contempla uno de los mayores problemas que más afecta a la población económicamente activa en la actualidad: "La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas y las justas posibilidades de trabajo y de descanso"., desafortunadamente, esto hasta la fecha no se ha logrado, a diario podemos ver el desplazamiento de miles de trabajadores de la ciudad a las industrias ubicadas a los alrededores de la Ciudad de México y de los centros de población conurbados con ésta a la misma en virtud de que sus centros de trabajo se encuentran dentro de la ciudad de Mé-

xico. Dicho desplazamiento además de serle oneroso al trabajador le resta horas de descanso, esparcimiento y convivencia familiar. Por otra parte la falta de transporte adecuado provoca cada día una mayor contaminación y en consecuencia el deterioro del medio ambiente y salud de los habitantes de las grandes metrópolis.

A efecto de llevar a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, deberá atenderse a lo establecido en: El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano; los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, de acuerdo con las leyes locales; los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas; y los Planes y Programas Municipales, los cuales deberán contener la zonificación y las líneas de acción específicas para la ordenación y regulación de los centros de población en los términos del capítulo IV de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como puede verse de las leyes y planes analizados, el principal lineamiento para regularización de la tenencia de la tierra urbana, asentamientos irregulares, está dado dentro de los 27,73 y 115 Constitucionales, en los que se establece la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de regularización de la tenencia de la tierra, así como en la planeación. Por otra parte se pretende que dicha concurrencia sea armónica y que cada nivel cumpla con sus funciones en el ámbito de su competencia.

CAPITULO QUINTO
PROPUESTA DE REFORMAS A LOS
ORDENAMIENTOS RELATIVOS

5.1.- Alternativas de solución

5.1.- Alternativas de solución

En los últimos 30 años, el crecimiento demográfico en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México alcanzó el mil 688 por ciento, acentuándose en los últimos años en el Estado de México. Actualmente, en la Entidad se concentra el 12.1 por ciento de la población total del país, en tan sólo el 1.14 por ciento del territorio nacional.

En tan sólo cuatro municipios conurbados se concentra el 40% de la población mexiquense: Nezahualcóyotl, 12.5 por ciento; Ecatepec, 12.8; Naucalpan 8, y Tlalnepantla, el 7.2 por ciento. La proporción contrasta con municipios rurales como Nopaltepec, que tiene el 0.02 por ciento de la población.

De acuerdo con el último Censo, el 40 por ciento de la población mexiquense no es originaria del Estado y proviene principalmente del Distrito Federal y otros Estados circunvecinos. En algunos municipios, esta población migrante representa la mayor parte de sus habitantes. De esta manera ayuntamientos como Chalco o Chimalhuacán tuvieron crecimiento entre 11 y 14 por ciento.

Políticas instrumentadas anteriormente llevaron a situaciones de anarquía e iniquidad que hoy tiene a la Zona Metropolitana en estado de crisis permanente por lo que ahora, las autoridades deben -

asumir la responsabilidad de revertir el proceso de deterioro urbano, el cual tiene como una de sus consecuencias más graves el problema de los asentamientos humanos irregulares, que trae aparejado problemas comunes que requieren de una coordinación integral; tales como: suministro de agua potable, transporte, control de la contaminación, abasto de productos básicos, seguridad pública.

Ante la problemática de los asentamientos humanos irregulares, pensamos que es necesario que se tomen las siguientes alternativas de solución:

a).- Aunque el Estado de México tiene una población que representa el 12.3 por ciento del total del país y por concepto de participaciones federales solo se le asigna 9.5 por ciento. Esta diferencia porcentual de tres puntos, implica dejar de captar alrededor de 5 billones de pesos para la Entidad. En las actuales condiciones, el presupuesto que ejerce el Distrito Federal en cuatro veces superior al total de los recursos manejados por el gobierno del Estado de México. Bajo estas circunstancias, no es posible mantener el mismo nivel de urbanización que el Distrito Federal. Para enfrentar los problemas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es necesario el fortalecimiento de las finanzas de ambas Entidades y en particular del Estado de México, toda vez que las diferencias presupuestales influyen en la capacidad de respuesta del gobierno mexiquense, agudizándose los problemas de la metrópoli.

b).- Paralelamente al incremento de los recursos económicos para el Estado de México, es necesario avanzar en las políticas de Coordinación metropolitana entre esta Entidad y el Distrito Federal. Tener una visión metropolitana de los problemas no impide la coexistencia de soberanías o, mejor dicho, la existencia de municipios y delegaciones no debe impedir un enfoque metropolitano. La Zona Metropolitana es un continuo urbano con problemas comunes, tales como transporte, ecología y seguridad pública, por ejemplo, que se tienen que resolver conjuntamente.

c).- Actualmente el 70 por ciento de la población mexiquense vive en municipios urbanos, sobre todo en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana, por lo que se recomienda la disminución en la dinámica del crecimiento poblacional.

d).- En los 121 municipios del Estado de México hay representación de la oposición pluripartidista a nivel de regidurías. Esto acarrea inestabilidad administrativa; pues por un lado, los regidores se quejan de que los ediles no los toman en cuenta, y en otros éstos responsabilizan a los primeros de no dejarlos gobernar. Ante esta situación, es preferible la inestabilidad administrativa a la falta de pluralidad política.

e).- Incrementar los recursos de ambas Entidades aprovechando - el presupuesto que actualmente tiene la Federación y además modifi-- car la Ley de Coordinación Fiscal de manera que permita redistribuir los recursos fiscales en función de criterios de población y desa-- rrollo. La población del Estado de México, es mayor que la del Dis-- trito Federal y aun así recibe menor presupuesto.

f).- La zona rural de la Ciudad de México debe ser delimitada - geográficamente con un cinturón verde y asignarle una alta priori-- dad agropecuaria y forestal; por vía de asignación preferencial de crédito, instalaciones para riego y demás apoyos técnicos.

g).- Anualmente, alrededor de 5 mil hectáreas del Estado de Mé-- xico son ocupadas mediante invasiones, siendo el Estado que registra este fenómeno en mayor escala. Por este motivo, se debe incrementar la lucha contra el tráfico de tierras y la proliferación de asenta-- mientos humanos irregulares a través de una regulación más estricta tanto a particulares como a las autoridades.

h).- Es urgente contrarestar el centralismo imperante en los - asentamientos humanos mediante un nuevo modelo de desarrollo que - reconsidere prioritaria y enérgicamente la descentralización de las actividades económicas. Esto es reforzar el proyecto nacional de ciu-- dades medias, como polos de atracción y retención de población com-- plementándolos con un esquema de desarrollo para la región centro - del país.

Para la solución de los problemas de los asentamientos humanos irregulares, el Distrito Federal y el Estado de México son responsables de un mismo futuro, en el que las acciones de ambos gobiernos deben coincidir en beneficio de sus habitantes. Por tal motivo, los acuerdos de coordinación metropolitana se deben reforzar, y la asignación de recursos para el desarrollo urbano debe ser más justa y equilibrada.

Debido a la gran actividad económica que se da en el Distrito Federal y los municipios conurbados, y su aparentemente alto nivel de servicios, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México continuará siendo el factor fundamental de la generación de asentamientos humanos irregulares y ante ello, al menos en el corto y mediano plazo, los municipios metropolitanos continuarán creciendo mientras se carezca de opciones claras para el desarrollo económico en otras regiones del país.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los aztecas, tuvieron un claro concepto de la propiedad territorial como institución jurídica, creando en torno suyo, - formas diversas y modalidades inherentes a la calidad del titular - de este derecho, configurándose la propiedad individual en la institución del "tlatocalalli", y finalmente, configúrase la propiedad comunal en las instituciones aztecas del "capulli" y del "altepetlalli".

SEGUNDA.- La fundación de los pueblos novohispánicos se fundamentó en instrumentos legales, se ajustaban a las Ordenanzas de Población mediante las Capitulaciones, consistentes en convenios celebrados entre los españoles-colonizadores con los gobernantes de cada provincia. El consejo de Indias dictaba sus órdenes o "cédulas reales". En las Leyes de Indias puede vislumbrarse la existencia de una política poblacional sustentada por la corona de España, en la fundación de los pueblos en la Nueva España.

TERCERA.- Las formas de distribución de la tierra en la Colonia, pueden clasificarse, en dos grandes grupos, según se trate de otorgamientos o concesiones a título individual o colectivo; en el primer caso se tienen: las mercedes, caballerías, peonías y composiciones; y en el segundo caso: el ejido, la dehesa, el propio, las tierras de común repartimiento y las reducciones o resguardo, así como el fundo legal.

CUARTA.- La colonización es el proceso de asentamiento humano en un medio geográfico determinado con la finalidad inmediata de aprovechar para la humana subsistencia los recursos agrarios disponibles. Derivados de la vinculación del hombre a la tierra, pueden observarse dos fenómenos: un fenómeno económico vinculado a la producción de los recursos naturales ligados a la tierra; y otro fenómeno social que se traduce en la movilización humana o reacomodo para la integración de una población.

QUINTA.- Los gobiernos de nuestra incipiente independencia, determinaron resolver la problemática agraria del país, por medio de la colonización desde el punto de vista de una definida política de población tendiente a favorecer una corriente de inmigración nacional y extranjera para asentarla en enormes extensiones de terrenos deshabitados.

SEXTA.- La colonización, no fue una medida adecuada para resolver los problemas agrarios del país, en virtud de que se relegó y pasó inadvertido el grave problema de numerosos grupos de población indígena que habían sido despojados de sus tierras de común repartimiento y de sus reducciones.

SEPTIMA.- Las compañías deslindadoras eran entidades particulares que tenían a su cargo la colonización, para tal objeto, debían habilitar terrenos baldíos destinados por el gobierno Federal para nuevas poblaciones. La Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, regula el funcionamiento de las compañías deslindadoras, asimismo, permite la adquisición de excedencias y demasías mediante composición o denuncia; por otra parte dicha ley creó el Gran Registro de la Propiedad de la República.

OCTAVA.- A raíz del latifundismo propiciado por la política agraria del Gobierno Porfirista, en todo el territorio nacional, se formaron enormes haciendas, las cuales despojaron a los núcleos de población indígenas y mestizos de sus tierras, como consecuencia de ello, se vieron obligados a refugiarse en las haciendas o cascos de éstas, en algunos casos junto con su familia para contratarse como peones acasillados que con su actividad agrícola, contribuyeron a - que dichos cascos se convirtieran en verdaderos núcleos de pobla- ción campesina.

NOVENA.- En virtud del desbordamiento poblacional de las zonas urbanas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en particular el Estado de México se ha visto invadido por múltiples asentamientos humanos irregulares, dando este fenómeno lugar a múltiples controversias sobre tenencia de la tierra, esto a la larga, ha provocado la modificación de los usos y destinos de las tierras invadidas; obligando al gobierno municipal, estatal y federal a adoptar medidas en la esfera de sus respectivas competencias, para la reordenación de los asentamientos humanos, para tal efecto el Estado ha establecido modalidades a la propiedad privada.

DECIMA.- Como punto básico en el desarrollo de este trabajo se encuentra la imprescindible consideración del derecho nacional, como un sistema armónico, en el cual a partir del 27 Constitucional y de los preceptos que distribuyen las respectivas competencias entre la Federación y los Estados, las Leyes Federal de Reforma Agraria y General de Asentamientos Humanos, deben interpretarse y aplicarse - en coordinación con los dispositivos de otros ordenamientos en materia de asentamientos humanos federales o locales.

DECIMA PRIMERA.- El desbordamiento poblacional de las grandes ciudades ha producido la invasión a los ejidos y zonas comunales, consecuencia de esto ha sido la desincorporación al uso y destino que originalmente se había señalado a estas zonas a través de la expropiación a los ejidos, con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra y crear la infraestructura necesaria a la población, mediante el equipamiento urbano. Con la regularización de los asentamientos irregulares se ha podido dar seguridad jurídica a los titulares y se pretende evitar la especulación en el mercado de los inmuebles.

DECIMA SEGUNDA.- A efecto de crear mejores condiciones de vida y evitar el fenómeno de desbordamiento poblacional en las grandes urbes, deben crearse ciudades medias debidamente planeadas, como polos de atracción y retención de población.

DECIMA TERCERA.- Para enfrentar los problemas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es necesario el fortalecimiento de las finanzas de ambas Entidades y en particular del Estado de México, toda vez que las diferencias presupuestales influyen en la capacidad de respuesta del gobierno mexicano, agudizándose los problemas de la metrópoli.

DECIMA CUARTA.- Para la solución de los problemas de los asentamientos humanos irregulares, el Distrito Federal y el Estado de México son responsables de un mismo futuro, en el que las acciones de ambos gobiernos deben coincidir en beneficio de sus habitantes. Por tal motivo, los acuerdos de coordinación metropolitana se deben reforzar, y la asignación de recursos para el desarrollo urbano debe ser más justa y equilibrada.

BIBLIOGRAFIALIBROS

- 1.- BURGOA, Ignacio. "Las garantías individuales." Editorial Porrúa S.A., 18a. Edición. México D.F., 1984.
- 2.- CHAVEZ Padrón, Martha. "El derecho agrario en México." Editorial Porrúa S.A., 7a. Edición. México D.F., 1983.
- 3.- DE COSSIO, José Lorenzo. "Cómo y por quienes se ha monopolizado la propiedad rústica en México." Editorial JUS. 2a. Edición. México D.F., 1966.
- 4.- FLORESCANO, Enrique. "Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México." Editorial ERA S.A., 5a. Edición México D.F., 1982.
- 5.- GONZALEZ de Cossío, Francisco. "Historia de la explotación del campo, desde la época precortesiana hasta la Ley del 6 de enero de 1915." Editorial Secretaría de la Reforma Agraria la., Edición. México. D.F., 1981.
- 6.- GUTELMAN, Michel. "Capitalismo y reforma agraria en México." Editorial ERA S.A., 6a. Edición. México D.F., 1980.
- 7.- MEJIA Fernández, Miguel. "Política agraria en México." Editorial Siglo XXI S.A., 1a. Edición. México D.F., 1979.
- 8.- MENDIETA y Núñez, Lucio. "El problema agrario de México." - Editorial Porrúa S.A., 20a. Edición. México D.F., 1985.
- 9.- MOLINA Enríquez, Andrés. "Los grandes problemas nacionales." Editorial ERA S.A., 2a. Edición. México D.F., 1979.
- 10.- RUIZ Massieu, Mario. "Derecho agrario." Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edición. México D.F., 1981.

- 11.- SANCHEZ García, Alonso. "Historia del Estado de México." Editorial de la Universidad Autónoma del Estado de México. Tomo 111. 1a. Edición. Toluca, México. 1969.
- 12.- SILVA Herzog, Jesús. "El agrarismo mexicano y la Reforma agraria." Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. Edición. - México D.F., 1964.
- 13.- TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964." Editorial Porrúa S.A., 1a. Edición. México D.F., 1964.

LEGISLACION

- 14.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A., 94a. Edición. México D.F., 1992.
- 15.- Ley General de Asentamientos Humanos. Editorial Porrúa, S.A. 10a. Edición. México D.F., 1990.
- 16.- Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa 58a. Edición. México D.F., 1990.
- 17.- Código Civil para el Estado de México. Editorial Cajica, - S.A., 6a. Edición. Puebla. Pue., México. 1991.
- 18.- Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.

DOCUMENTOS.

- 19.- Tenencia de la Tierra. Edición del Gobierno del Estado de México. Toluca, México. 1972.

- 20.- Panorámica Socioeconómica del Estado de México. Tomo 1. Editorial del Gobierno del Estado de México, Toluca, México. 1975.
- 21.- Los Ejidos del Estado de México. Editorial del Gobierno del Estado de México. Toluca, México. 1958.
- 22.- La Pequeña Propiedad en el Estado de México. Editorial del Gobierno del Estado de México. Toluca, México. 1969.
- 23.- Dotaciones de Tierras Ejidales comprendidas de 1919 a 1968. - Editorial del Gobierno del Estado de México. Toluca, México 1968.
- 24.- Ley Agraria. Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México. D.F., 1992.