

340

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

PROBLEMATICA DE LA REGULARIZACION DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA COMUNAL Y EJIDAL  
EN EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LILIA CRISTINA DE MEDINA SOTO



28/4/11

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

Cd. Universitaria, D.F. 2 de Septiembre de 1998.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U. N. A. M.  
P R E S E N T E

La pasante de Licenciatura en Derecho, C.LILIA CRISTINA DE MEDINA SOTO, con No. de Cuenta: 8437347-2, solicitó su inscripción en este Seminario a mi cargo, y registró el tema titulado: "PROBLEMÁTICA DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA COMUNAL Y EJIDAL EN EL DISTRITO FEDERAL", siendo asesor de la misma el LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

Después de haber leído detenidamente el mencionado trabajo de Tesis, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

  
LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
AGRARIO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

CD. Universitaria, D.F., 27 de Agosto de 1998.

LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO AGRARIO  
P R E S E N T E

El presente trabajo de tesis, titulado: "PROBLEMÁTICA DE LA  
REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA COMUNAL Y EJIDAL EN  
EL DISTRITO FEDERAL", que presenta la alumna LILIA CRISTINA DE MEDINA  
SOTO, con No. de Cuenta: 8437347-2, y que Usted me encomendó asesorar y  
revisar, lo encuentro correcto, salvo su mejor opinión.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES

**ESTA TESIS SE ELABORO EN EL  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO,  
BAJO LA DIRECCION DEL LIC. ESTEBAN  
LOPEZ ANGULO, BAJO LA ASESORIA DEL  
LIC. ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES**

**PROBLEMATICA DE LA REGULARIZACION  
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA  
COMUNAL Y EJIDAL EN EL  
DISTRITO FEDERAL**

# INDICE

## CAPITULO PRIMERO

### Antecedentes Históricos

I.1	Etapa Prehispánica	
I.1.1	Organización de la Propiedad	
I.1.2	Clasificación de la Propiedad	5
I.2	La Colonia	6
I.2.1	Establecimiento de Españoles en el Territorio de la Gran Tenochtitlan	6
I.2.2	La Institución de la Encomienda	7
I.2.3	Las Congregaciones	8
I.2.4	Reparto de Tierra	9
I.2.5	Diversos tipos de propiedad en la Colonia	10
I.3	México Independiente	13
I.3.1	El Problema de Tenencia de la Tierra, Como principal causa de la Guerra de Independencia	13
I.3.2	Medidas tomadas por los españoles para detener los disturbios de Gesta de Independencia	14
I.3.3	Prontuario Jurídico en materia de Colonización	15
I.4	Revolución Mexicana	39
I.4.1	Revelación Ideológica, sustento de la Revolución Mexicana	41
I.4.2	Planes y Programas de la Revolución Mexicana y Legislación	42

## CAPITULO SEGUNDO

### Tierra Ejidal y Comunal

II.1	Concepto de Tierra Ejidal	50
II.1.2	Clasificación de los ejidos, antes de la nueva Ley	51
II.1.3	El ejido hasta antes de 1992	52
II.1.4	Transformación de la Institución del ejido	53
II.2	Concepto de tierra comunal	54
II.2.1	Reconocimiento legal de comunidades y sus efectos	54
II.2.2	Comparativo y diferencias entre tierra comunal y ejidal	55
II.3	Conversión de ejido a comunidad	56
II.3.1	Conversión de comunidad a ejido	56
II.4	Regularización de la tierra ejidal	57
II.5	Regularización de la tierra comunal	59

## **CAPITULO TERCERO**

### **La Problemática de la Regularización de la Tierra Ejidal y Comunal en el Distrito Federal**

III.1	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en el Distrito Federal	60
III.2	Naturaleza Jurídica de CORETT	61
III.2.1	Organización	61
III.2.2	Patrimonio	63
III.2.3	Delegaciones Estatales	67
III.3	Atribuciones de CORETT	68
III.3.1	Origen de la Regularización	68
III.3.2	La Regularización	69
III.4	Justificación de existencia y atribuciones de CORETT	76
III.5	Problemática de la Regularización	82
III.5.1	Propuesta gubernamental de prevención de la problemática	83
III.5.2	Predios para Servicios Públicos	85
III.5.3	Falta de liquidez por parte de los poseedores Del predio objeto de la regularización, para pagar su compromiso de compra-venta	89
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>90</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>92</b>

## INTRODUCCION

El Distrito Federal asentado en el Valle de México, que en sí ya es un asentamiento "sui generis", geográficamente hablando, aunado a que es la parte del territorio nacional más importante en los aspectos económico, político, social y cultural, por residir en él los Poderes de la Federación, hace que el tema de la regularización de la tenencia de la tierra, tenga más que justificados motivos de revestir importancia vital en el desarrollo de la Gran Ciudad.

En el desarrollo del presente trabajo se pretende dar una visión histórico-geográfica de la Ciudad de México, hasta llegar al origen de la desregulación, así como las acciones y omisiones jurídico-políticas que derivan en la problemática de la tenencia de la tierra, al hablar de regularización evidentemente que partimos que de origen existe una desregulación, que con el análisis de este tema y la labor de investigación, se espera poder aclarar y entender los porqués y aportar sugerencias que puedan contribuir a la solución o por lo menos al afronte más eficiente de esta problemática.

La tierra comunal y ejidal y su regulación exige una nueva actitud y reclama una clara y precisa comprensión del problema que guíe el actuar hacia su solución.

Por eso se hace necesario examinar antecedentes históricos, marco jurídico, y los programas que atañen a este tema, asimismo un exhaustivo análisis de la efectividad u obsolescencia de organismos gubernamentales creados "exprofeso" para atacar y atender la problemática de la regulación de la tenencia de la tierra, es decir, de la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

La capacidad productiva y dignidad de los mexicanos, requiere de medidas prontas y atinadas, decisión de apoyo y no paternalismos, que lejos de atender el problema de los productores rurales y comunidades alarga plazos y dramatiza consecuencias. En un estado de derecho como lo es México, no puede ni debe ante las postrimerías del siglo XXI caber, que los problemas de tenencia de la tierra, se diriman a través de la violencia entre comunidades y delinquiendo el derecho de propiedad consagrado en nuestra Carta Magna.

## CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES HISTORICOS

### I.1. ETAPA PREHISPANICA

#### I.1.1. Organización de la Propiedad

En el México aun no conquistado y concretamente en el territorio donde se encontraba asentada la Gran Tenochtitlan las diferencias de clase existentes, se reflejaban fielmente en la distribución de la propiedad inmueble, el Monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas, y la conquista, el origen de su propiedad; cualquier otra forma de posesión y de propiedad territorial dimanaba del Rey.

"Cuando un pueblo enemigo era derrotado, el monarca vencedor se apropiaba las tierras de los vencidos que mejor le parecían; de ellas, una parte la separaba para sí; otra la distribuía bajo ciertas condiciones, o sin ninguna, entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la conquista y el resto, o lo daba a los nobles de la casa real o lo destinaba a los gastos del culto, a los de la guerra, o a otras erogaciones públicas."<sup>1</sup>

Esta propiedad territorial de los pueblos y de personajes y personas, dieron como resultado diversas modalidades, que a manera de clasificación diversos autores tales como Orozco y Berra, sugieren acotarlas en tres grandes clasificaciones de la tierra teniendo en cuenta la afinidad de sus características:

- A) Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros,**
- B) Propiedad de los Pueblos,**
- C) Propiedad del ejército, de los dioses y de ciertas instituciones públicas.**

#### **A) Propiedad del Rey**

---

<sup>1</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio Dr. El Derecho Precolonial. Sexta Edición. Editorial Porrúa. Pp. 165, México 1992.

El triple atributo que los antiguos mexicanos investían al derecho de propiedad, o sea, el *ius utendi, fruendi y abutendi* así como la plena *in re protestas*, correspondía solamente al Monarca.

“Al Rey le era lícito, según se ha dicho, disponer de sus propiedades sin limitación alguna podía transmitir las en todo o en parte por donación, o enajenarlas, o darlas en usufructo a quien mejor le parecía, aún cuando seguía, por su propia voluntad las tradiciones y costumbres en el caso. Podía también donarlas bajo condiciones especiales, de las que era muy difícil desligar a la propiedad, pues pasaban con ella de padres a hijos como algo inherente a su misma esencia.”<sup>2</sup>

A las personas a quienes el Rey daba tierras y las condiciones que les imponía se señalan a continuación:

a) Miembros de la Familia Real: a su propia prole y parientes, quienes tenían la potestad de transmitir las, con lo cual se formaron verdaderos mayorazgos

b) Los nobles: que en cambio, rendían vasallaje al Rey, le prestaban servicios particulares y le cuidaban sus jardines y palacios, al extinguirse la familia en la línea directa o al abandonar el servicio del Rey por cualquier causa, volvían las propiedades a la Corona y eran susceptibles de un nuevo reparto, cuando el rey donaba alguna propiedad a algún noble en recompensa de servicios, sin la condición de transmitirla a sus descendientes, éste podía enajenarla o donarla; su derecho de propiedad no encontraba otro límite que la prohibición de transmitirlo a los plebeyos, pues a estos no les era permitido adquirir la propiedad inmueble. En el mismo caso estaban las propiedades de los nobles adquiridas por herencia de los primeros pobladores.

c) Los guerreros: que recibían propiedades del rey en recompensa de sus hazañas, unas veces sin condición y otras con la usual de transmitir las a sus descendientes.

---

<sup>2</sup> Op. Cit. Pag. 166

“No todas las tierras poseídas por nobles y guerreros, provenían de la conquista; gran parte de sus posesiones se remontan a la época en que fueron fundados los reinos. Estas tierras eran labradas en beneficio de los señores por macehuales o peones del campo o bien por renteros que no tenían derecho alguno sobre las tierras que trabajaban.”<sup>3</sup>

Las tierras de conquista de las que el monarca hacía merced, se encontraban, como es de suponer, ocupadas por los vencidos; pero las donaciones del rey no implicaban, en este caso, un despojo absoluto para los primitivos propietarios; ya que éstos continuaban en la posesión y goce de sus tierras conquistadas, bajo las condiciones que los nuevos dueños les imponían. De propietarios pasaban a ser una especie de inquilinos o aparceros con privilegios que les era lícito transmitir a sus descendientes no podían ser arrojados de las tierras que poseían, ni de los frutos, una parte era para ellos y la otra del noble o guerrero propietario.

## **B) La propiedad de los Pueblos.**

Los reinos de la triple alianza azteca o mexica, tepaneca y acolhua o texcocano, fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas cada tribu se componía de pequeños grupos emparentados sujetos a la autoridad del individuo más anciano. Al ocupar el territorio elegido como 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 pequeñas secciones o barrios se les dio el nombre de Chinancalli o Calpulli”<sup>4</sup>, y las tierras que les pertenecían, calpullalli, que significa tierras del Calpulli.

---

<sup>3</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio Dr.. el Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Decimosexta edición. Editorial Porrúa. Pag. 14 y 15.

<sup>4</sup> Palabra que según Alonso de Zurita significa: Barrio de gente conocida o linaje antiguo

“En la época de Techotlala y con objeto de destruir la unidad de los Calpulli, fundada en el parentesco o linaje para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente en un levantamiento, se mando que de cada pueblo saliera cierto número de habitantes y que fuesen a habitar a otros pueblos de distinta raza, de los cuales, a su vez, salió igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquellos en acatamiento de la real orden. Debido a este intercambio en lo sucesivo los Calpulli quedaron como propietarios de las tierras que cada uno comprendía en sus términos según la primitiva distribución; pero los usufructuarios ya no fueron gente de la misma cepa, sino simples vecinos del barrio habiendo quedado por costumbre la designación de Calpulli, con un significado puramente etimológico sin correspondencia alguna del nuevo estado de las cosas.”<sup>5</sup>

La nuda propiedad de las tierras del Calpulli pertenecía a éste pero el usufructo de las mismas, a las familias que las poseían, el usufructo se delimitaba con cercas de piedra o de magueyes y era transmisible de padres a hijos sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales, la primera era cultivar la tierra sin interrupción; si la familia dejaba de cultivarla dos años consecutivos, el Jefe y Señor principal de cada barrio la reconvenía por ello, y si en el siguiente año no se enmendaba, perdía el usufructo irremisiblemente. La segunda condición era permanecer en el barrio donde pertenecía la parcela usufructuada, pues el cambio de un barrio a otro y con mayor razón de uno a otro pueblo, implicaba la pérdida del usufructo.

“Cuando alguna tierra del Calpulli quedaba libre por cualquier causa, el Jefe o Señor principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, la repartía entre las familias nuevamente formadas.”<sup>6</sup>

Al mencionar que cada parcela era delimitada con cercas de piedra o magueyes, indica muy claramente que el goce y el cultivo de cada una eran privados, y que, sucediéndose una misma familia desde época inmemorial en la posesión y cultivo de

---

<sup>5</sup> Op. Cit. pag. 1.

<sup>6</sup> Op. Cit pag. 1.

una parcela, llegaba a formarse de hecho una verdadera propiedad privada, con la limitación de no enajenarla, pues los derechos del barrio solamente se ejercitaban sobre las tierras vacantes o incultas.

Además de las tierras del Calpulli, había otra clasificación: los *atlepetlalli*, que eran terrenos que carecían de delimitación alguna y su goce era general. Una parte de ellas se destinaba a los gastos públicos del pueblo y al pago del tributo; y eran labradas por todos los trabajadores en horas determinadas.

### **C) Propiedad del Ejército y de los dioses, propiedad de instituciones**

"Grandes extensiones de tierra estaban destinadas al sostenimiento del ejército en campaña, y otras, a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en arrendamiento a los que así lo solicitaban, o bien eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo al que correspondían. Puede decirse que estas eran propiedad de instituciones, el Ejército y la Iglesia.

En el mismo grupo deben colocarse las tierras que el monarca señalaba a ciertos empleos o cargos públicos; el goce de estas tierras correspondía a individuos particularmente designados; pero no la propiedad nuda, que era de la institución.

Como ejemplo, puede citarse el usufructo que sobre algunas tierras tenían los jueces y magistrados, con objeto de que sostuviesen su cargo con lucimiento, dignidad e independencia. Cuando el usufructuario dejaba el cargo por cualquier causa, el goce de las tierras asignadas pasaba a quien lo sustituía en el desempeño de sus funciones."<sup>7</sup>

#### **1.1.2. Clasificación de la propiedad.**

Mendieta y Nuñez, en su obra *el Derecho Precolonial*, señala que los mexicas, diferenciaban los géneros de propiedad por la calidad de los poseedores, como a continuación se describe:

---

<sup>7</sup> *Ibidem* pág. 1.

"Tlatolalalli: Tierras del rey.  
Pillalli: Tierras de los nobles.  
Altepettalli: Tierras del pueblo.  
Calpullalli: Tierras de los barrios.  
Mittchimalli: Tierras para la guerreros.  
Teotlalpan: Tierras de los dioses."

Esta clasificación de acuerdo a los poseedores, era la utilizada por los Magistrados Indígenas para fallar en los pleitos que se suscitaban por las tierras incluso para ello existían mapas especiales donde se delimitaban las tierras, diferenciándolas con colores y jeroglíficos.

## **I.2. LA COLONIA**

### **I.2.1. Establecimiento de españoles en el territorio de la Gran Tenochtitlan.**

La Guerra de conquista española, tuvo como objetivo primordial la ocupación del territorio dominado por el Imperio Azteca. En esta región se encontraban pueblos indígenas que habían logrado desarrollar una importante economía agrícola que producía excedentes suficientes para mantener la estructura administrativa, política y militar en la ciudad de Tenochtitlan. "La concentración de población en este centro administrativo se dio con base en una sociedad agrícola tributaria, cuya estructura y función fue aprovechada al principio de la colonia por los conquistadores para la edificación de la principal ciudad colonial, la cual se constituiría con el tiempo en el centro de la dominación española."<sup>8</sup>

Debido a la función de dominación que tenía Tenochtitlan sobre los pueblos indígenas en el territorio mexicano, Hernán Cortés toma la decisión de fundar la capital de la Nueva España, en el mismo sitio en que se encontraba el centro político, militar y religioso de los aztecas, aun cuando este presentara dificultades para la defensa militar.

---

<sup>8</sup>Gibson, Charles Spanish Indian Institutions and colonial Urbanism in New Spain. Ed. SIAP PLANTEOS, México 1980 p. 226

“Lejos de las costas donde las enfermedades tropicales diezaban a los conquistadores, se edificó en un breve lapso lo que sería la ciudad más poblada de las colonias españolas.”<sup>9</sup>

Con la construcción de la Ciudad de México sobre los restos de la Gran Tenochtitlan, se consolidó la presencia de los españoles y se erigió la base del poder político, económico y administrativo de la dominación colonial. Por si solo, este evento constituye la primera etapa de la colonización, al permitir primeramente el establecimiento de asentamientos de población española e iniciar procesos productivos de interés para ésta; y en segundo lugar, poner bajo la esfera de la dominación española otros pueblos indígenas que estaban sojuzgados por los aztecas.

El surgimiento de poblados españoles en las antiguas capitales de los señoríos indígenas es la forma inicial de asentamiento colonial, el cual utiliza las formas preexistentes de la organización indígena al transformar las antiguas capitales de los señoríos en cabeceras coloniales.

### **1.2.2. La Institución de la Encomienda.**

En el marco de la dominación impuesta por los españoles al inicio de la colonia se impone la institución de la Encomienda, en la cual el encomendero obtiene el derecho de recibir tributo y servicio de los indios a cambio de doctrina y protección. No habiendo en esta fase más botín que repartir, al estar ya repartidas las tierras, es la Encomienda el premio que se le otorga a los conquistadores para permitir el establecimiento de la población europea en los nuevos territorios; a través del sistema de la Encomienda se aseguraba el poblamiento y consolidaba el nuevo esquema de dominación.

La Encomienda si bien surgió de modelos peninsulares, al aplicarse a la Nueva España encuentra una definición diferente al incorporar la institución prehispánica del tributo.

---

<sup>9</sup> Orozco y Berra, Manuel, Historia de la Ciudad de México, desde su fundación hasta 1854. Ed. SEP-SETENTAS México 1973 p. 29

"La distribución de Encomiendas no fue uniforme, los principales beneficiarios fueron los capitanes de la conquista, el total de Encomenderos ascendía a 362 españoles en el año de 1540, sin embargo, la mayor parte de las Encomiendas, no permitía a sus beneficiarios vivir exclusivamente de sus tributos y del trabajo del indígena"<sup>10</sup>

Las formas de asentamiento impulsadas por los españoles se orientaron hacia la integración de poblados sobre la distribución dispersa de las viviendas, que era la forma espacial de asentamientos de la población indígena al momento de la conquista. Para los españoles era necesario agrupar a los indígenas en poblados a efecto de facilitar su incorporación al sistema de Encomienda. La formación de las Congregaciones constituye una modificación sustancial de la organización social indígena. Lo anterior lleva a autores como Gibson a señalar que "la Encomienda estuvo subordinada a la ciudad y que el principio de la concentración urbana prevaleció sobre la dispersión en el territorio nacional."<sup>11</sup>

### **1.2.3. Las Congregaciones**

Las Congregaciones fueron un método coercitivo de agrupación en pueblos, bajo la tutela de la Iglesia, con lo que también se garantizaba su incorporación al cristianismo: El agrupamiento de la población indígena en congregaciones se fomentó con mayor intensidad entre 1590 y 1606.

Los intereses esenciales de la colonización en esta primera etapa estaban enfocados hacia las áreas con mayor densidad de población indígena, a efecto de aprovechar el sistema de Encomienda. La Encomienda surge así como la primera organización socioeconómica de carácter institucional que articula las actividades productivas en beneficio de la Corona de España.

---

<sup>10</sup> Moreno Toscano Alejandra, "El siglo de la conquista", en Historia General de México 2, Edición de El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos, México 1976 p. 52.

<sup>11</sup> Gibson , Charles, op. cit. p. 229

#### I.2.4. Reparto de Tierras.

Los principales incentivos para los españoles expedicionarios, consistían en un rápido enriquecimiento, apoyado en los bienes muebles e inmuebles (básicamente terrenos y minas), además de la fuerza de trabajo gratuita o pagada a bajo precio como resultado de una desigual contratación.

“Es determinante el grado militar, político y posición social de los expedicionarios para la asignación de la riqueza en la Nueva España. Ambición acentuada por la organización de México Tenochtitlan, con una población de 300,000 habitantes, sumado a un movimiento comercial que le daba rasgos de una gran metrópoli, como cabeza de un inmenso Imperio”.<sup>12</sup>

La posición de la Corona para satisfacer las ambiciones de los ibéricos, fue que al principio el reparto de tierras a favor de los españoles era gratuito, la asignación de la tierra y demás bienes a los españoles formó parte de una política global de colonización e incremento y diversificación de actividades productivas, en su propio beneficio claro está.

Mediante las capitulaciones e instrucciones se hacían recomendaciones de asentamientos urbanos, tratando de cuidar una adecuada localización geoeconómica, por ejemplo se recomendaba: “fundar la ciudad o villa cerca del mar, sitio no agreste, sano con agua y aire, con montes, tierras de labranza, minas, terrenos para solares y así edificar casas, plazas, iglesias y asimismo contenían disposiciones para repartir las tierras entre los conquistadores.”<sup>13</sup>

Estos lineamientos son determinantes para el régimen de propiedad durante la Colonia y concomitantemente las diversas formas de tenencia de la tierra. En este esquema se

---

<sup>12</sup> León Portilla, Miguel; Garibay K., Ángel María y Beltrán, Alberto. *Visión de los Vencidos. Relaciones Indígenas de la Conquista*; 3a ed., Ed. UNAM, México, 1963 p 181.

<sup>13</sup> Instrucción a Hernán Cortés, Gobernador de la Nueva España, sobre el programa urbanizador: Normas sobre Fundaciones de Centros Urbanos y Orden que Habría de Llevarse en el Repartimiento de Solares y Tierras entre los Conquistadores y Poblaciones y Condiciones, incluido por: Solano, Francisco, *Cedulario de Tierras 1497-1820 (Compilación de Legislación Agraria Colonial)*; 1a ed., UNAM, 1984; p. 132 y 134.

combinan sistemas de propiedad con objetivos y organización contrapuestos, como el de los indígenas y el de los españoles; el autor José Ramón Medina Cervantes señala una aclaración a esta postura manifestando que: "En la época prehispánica se conoció, y a la vez se practicó el régimen de propiedad privada, que se conjuga con los Calpullalli, usufructuados por la mayoría de la población. Situación diferente se presentó con los conquistadores,. Si bien en su marco de la propiedad se contempló la de carácter colectivo, la parte medular era la de índole privada, que es la única forma de satisfacer sus ambiciones y al mismo tiempo el compromiso moral y material que con ellos tenía la Corona. Esto explica la preeminencia de la propiedad privada durante los trescientos años de coloniaje, obviamente a costa de la propiedad indígena. No obstante que se trató de conciliar los dos regímenes de propiedad, por sus mismos objetivos ambos se repelieron y, finalmente, se sobrepuso el de la propiedad de los conquistadores."<sup>14</sup>

#### **1.2.5. Diversos tipos de propiedad en la Colonia.**

##### **Propiedad Individual**

En la propiedad individual había 7 clasificaciones, derivadas de la legislación representativa de la época: Leyes de Indias, a saber:

"1.- Mercedes.- Potestad del soberano de donar tierras, compensatorio a los servicios a la Corona, esta donación se hacía mediante un procedimiento administrativo ante el Cabildo, el Virrey y el Gobernador, y se hacía la signación, el beneficiario debía tomar posesión de la tierra, tres meses después de otorgada, poblar y edificar los terrenos, sembrar y cultivar la tierra, introducir nuevos plantíos y técnicas, y no podía enajenarla dentro de los primeros cuatro años, pasado este tiempo podía transmitirla, los que abandonaran la tierra se les castigaba con multa y reversión del predio a la Corona y por último se prohibía la transmisión o venta de las tierras a los clérigos, de aquí se desprende que si bien la dotación era gratuita y en contraprestación a un servicio real, ésta se regía con normas estrictas que impidiesen la pérdida de los productos de la tierra o su invasión.

---

<sup>14</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Ed. Harla, México 1987 p. 52 y 53.

2.- Caballerías: Tierra mercedada asignada de acuerdo al grado militar del conquistador. El grado determinaba la extensión, características y destino de la tierra.

3.- Peonías: Porción de tierra mercedada que se asignaba a título personal a los conquistadores que integraban la infantería, con superficie menor a las caballerías.

4.- Suertes: Otorgada a título particular a los colonos, que destinaban a sufragar el sostenimiento de la familia.

5.- Compraventa: basado en la Institución de Derecho Romano, los españoles la desarrollaron en nuestro suelo, a fin de formalizar la apropiación de los terrenos de los indígenas y, en menor número de los predios incultos.

En los albores de la Conquista existía la prohibición de enajenar los terrenos durante los primeros cuatro años, contados a partir de la asignación. Transcurrido ese lapso de tiempo existía la libertad para venderlos excepto a religiosos o a las órdenes de que formaban parte.

Más tarde por el año 1571 se permite a los indios que vendan sus tierras, en tanto cubrieran los requisitos procedimentales, con esto se expeditaba el camino del arrebato de la propiedad indígena por españoles quienes aprovechaban la necesidad del indígena para prácticamente despojarlos de su propiedad.

6.- Confirmación: La mayoría de las tierras cedidas por la Corona no fueron debidamente requisitadas, lo que propició que los propietarios poseyeran una extensión de tierra mucho más amplia de la amparada por el título correspondiente. La Corona para regularizar esto estableció el procedimiento de Confirmación, con el cual el propietario legalizaba posesión transformándola en propiedad, es entendible que la Corona no se preocupara por recuperar las tierras excedentes, toda vez que las mismas no eran ociosas sino explotadas por el Confirmante.

7.- Prescripción: También sustentada en el Derecho Romano, esta figura contemplaba la posibilidad de que el poseedor de tierra en forma pacífica, pública, continua (no se especifica el tiempo) con ánimo de propietario, estaba en posibilidad de invocar la prescripción ante los Tribunales de la Corona, pasando a ser propietario."<sup>15</sup>

### **Propiedad comunal**

Clasificación de tierras en la Ley de Indias:

1.- Fundo legal: Área territorial destinada a la fundación de los pueblos, villas, etc. por los españoles. "Estos terrenos estaban fundamentalmente destinados a resolver necesidades colectivas de la población tales como: escuelas, mercados, plazas, calles, templos, etc. Por otra parte, en el fundo legal también se contempla lo relativo a los solares, que era propiedad individual para edificar las viviendas de cada una de las personas"<sup>16</sup>

2.- Dehesa: Superficie de terreno destinado a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles.

3.- Reducciones de indígenas: Localización de los pueblos de indios donde se concentraba la población, a fin de divulgar el idioma y la fe católica. Asimismo, se trataba de defender la cultura de los indígenas. Estas medidas segregacionistas, se manifestaban en la Ley XXI, Título III de las Leyes de Indias.

"Prohibimos y defendemos que las reducciones y pueblos de indios puedan vivir, o vivan españoles, negros, mulatos o mestizos, porque se ha experimentado, que algunos españoles, que tratan, trajinan, viven y andan entre los indios, son hombres inquietos,

---

<sup>15</sup> Leyes de Indias, Ley I, libro IV, Título VII; Ley III, Libro IV, Título XII; Ley Primera, Libro IV, Título V, y Real Cédula, que aparece en el Código de la Maza, número 29 citado por Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940; Primera Reimpresión de la Primera Edición, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1981.

<sup>16</sup> Leyes de Indias. Ibidem.

de mal vivir, ladrones, jugadores, viciosos y gente perdida...enseñan sus malas costumbres y ociosidad, y también algunos errores y vicios..."<sup>17</sup>

4.- Propios: Terrenos rústicos y urbanos, propiedad de los ayuntamientos, destinados a sufragar el gasto corriente del pueblo, lo mismo que los servicios públicos de la comunidad.

5.- Tierras de común repartimiento: Eran lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarlos y así poder generar productos e ingresos para su sostenimiento, obviamente no podían hipotecarla, venderla etc. y si la dejaban de trabajar tres años consecutivos se les quitaba.

6.- Montes, pastos y agua: Bienes que se usufructuaban de forma colectiva, indistintamente por indios y españoles, estos predios eran repartidos por el Cabildo, teniendo prioridad los Regidores que no poseyeran esos bienes y no podía ir en perjuicio de los naturales.

### **1.3. MEXICO INDEPENDIENTE**

#### **1.3.1. El problema de tenencia de la tierra, como principal causa de la Guerra de Independencia.**

El problema territorial parte de la concentración y de tierras a favor de los españoles, a costa de la propiedad indígena. Terrenos situados preponderantemente en el centro del país. "El número de indígenas despojados era muy grande, llegando a formar una masa de individuos sin amparo, favorable a toda clase de desórdenes"<sup>18</sup>

Los indígenas consideraban a los españoles como la causa de su desgracia y de su despojo, es por ello que la Guerra de Independencia encontró su principal contingente en la población rural, en los indios labriegos.

---

<sup>17</sup> Caso, Ángel. Derecho Agrario; 1a. ed., Ed. Porrúa, México 1950, p. 347.

<sup>18</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México, Décima edición. ed. Porrúa. México, 1968. Pág.82.

"A estas alturas la agricultura era la actividad básica de los pobladores, misma que se practicaba en forma extensiva en terrenos de españoles, ya que los de las comunidades eran de mala calidad y, por consiguiente, de bajos rendimientos, destinándose su producción al autoconsumo. Así el total de la producción agrícola y ganadera (fines del siglo XVIII) ascendía a 89 y 38 millones de pesos, respectivamente."<sup>19</sup>

### **I.3.2. Medidas tomadas por los españoles para detener los disturbios de Gesta de Independencia.**

Ante el inminente despertar de indígenas, mestizos y criollos, respecto a la injusta distribución de la tierra, el Gobierno de los españoles tomó medidas para contener el problema, medidas desde luego tardías y ya obsoletas. "Apenas iniciados los desórdenes en la Colonia, el Gobierno Español, se preocupó por detenerlos y, al efecto, estudió con la premura que los acontecimientos le permitieron, cuáles eran sus causas para buscar el remedio; entre ellas el mal reparto de la tierra se tuvo muy en cuenta, así en el Real Decreto del 26 de mayo de 1810, se libró a los indios del pago del tributo (añeja costumbre, adoptada por los españoles desde la época prehispánica)."<sup>20</sup>

..."Y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el Virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas Cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación de los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo."<sup>21</sup>

Este Decreto, que la Regencia de España expidió en mayo de 1810, se publicó en México hasta el 5 de octubre de ese mismo año, cuando la Guerra ya había estallado y

---

<sup>19</sup> López, Rosado, G. Diego. Historia y Pensamiento Económico de México (Agricultura y Ganadería-Propiedad de la Tierra); 1a ed., UNAM, México 1968, pp. 54-55

<sup>20</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p. 82

<sup>21</sup> Publicaciones del Archivo General de la Nación. La Constitución de 1812 en la Nueva España, México, 1913. Tomo II. Libro 8, p.p. 80 y 81.

tomaba fuerza; su objeto fue atraer a los indios, desvirtuar su lucha a la par que congregarlos a favor de su causa, las medidas tomadas por el Gobierno Español no tuvieron éxito, ya que nadie tenía fe en las disposiciones legales, cuando éstas solo habían sido expedidas en perjuicio de los naturales.

“El problema territorial y por ende comunal y agrario en México, surge a raíz de las primeras disposiciones emitidas, sobre concesión de mercedes de tierras y reducciones de indios, porque éstas establecían un reparto entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta, la que se acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar que impulsara a las clases explotadas a iniciar y sostener la Guerra de Independencia.”<sup>22</sup>

De las anteriores consideraciones se desprende que el problema de la tenencia de la tierra comunal y ejidal surge precisamente en la época de la Colonia, con notables intentos de regulación, Guerra de Independencia y Revolución Mexicana, desde entonces el problema no ha encontrado una cabal solución, porque pareciera que tantos años de dominación española hayan generado la costumbre de usurpar tierras ajenas y distribuir las de la manera más injusta posible en perjuicio de los más oprimidos.

### **1.3.3. Prontuario Jurídico en Materia de Colonización**

El tránsito entre el inicio del movimiento Independentista -16 de septiembre de 1810- a la formalización de la consumación de la Independencia -28 de septiembre de 1821- es de una constante lucha entre los grupos identificados con la Corona, y de los que auspiciaban romper la sujeción política, éste último grupo consolidó la instrumentación de la base ideológica del naciente Estado, propósito que se manifiesta en diversos ensayos constitucionales y legislativos de diversa magnitud, es en ésta etapa: La Colonización, donde así como prevalecía el fuerte sentido hacia la colonización extranjera, también floreció el espíritu regulador y normativo.

---

<sup>22</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. Ob. Cit. p. 86

En seguida se hace una breve semblanza cronológica de los intentos y logros jurídicos de la época:

FUENTE: MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. ED. HARLA. MEXICO 1987., Y CASO, ANGEL. DERECHO AGRARIO. ED. PORRUA. 1a. EDICION. MEXICO 1950

FECHA	ORDENAMIENTO	OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS
14 de octubre de 1823	Decreto del 14 de octubre de 1823	<p>- Bases y prioridades para la distribución de terrenos baldíos:</p> <p>a) Militares semipensionados, a pensionistas y cesantes</p> <p>b) Nacionales y extranjeros de buena conducta.</p> <p>c) Capitalistas nacionales y extranjeros</p> <p>d) El terreno sobrante se repartiría entre habitantes que carecieran de propiedades.</p> <p>- El responsable para llevar a cabo los trabajos</p>

		técnicos y de asignación de los predios era un Director y Distribuidor de tierras, que era nombrado por el Gobierno Federal.
18 de agosto de 1824	Ley General de Colonización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impulsar la colonización de terrenos de la Nación, por extranjeros y nacionales, en éste último caso se le daba prioridad a los militares por servicios prestados a la Patria.</li> <li>- Prohíbe la concentración de la propiedad en una sola persona.</li> <li>- Los propietarios debían estar vecindados en el territorio nacional.</li> <li>- Que las tierras no pasaran a manos muertas.</li> <li>- Se garantizaba la seguridad en sus bienes y personas de los extranjeros que vinieran a</li> </ul>

		<p>colonizar, siempre que se ciñeren a las Leyes Mexicanas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La restricción de colonizar los territorios comprendidos a veinte leguas limitrofes de una nación extranjera, o bien de diez leguas de nuestros litorales, sin la previa aprobación del Ejecutivo Federal.</li> <li>- Consignó la preferencia a los mexicanos para distribución de tierras (que desde luego no se cumplía)</li> </ul>
1° de abril de 1830	Ley de Colonización, expedida por don Anastasio de Bustamante	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensa del territorio nacional (ante una posible invasión de España)</li> <li>- Se proyectó constituir un fondo de reserva territorial.</li> <li>- Prohibición a los extranjeros de colonizar terrenos limitrofes, con las naciones de donde eran originarios.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el renglón de la industrialización se contempló la entrada de los géneros de algodón a los puertos mexicanos.</li> <li>- El Ejecutivo Federal podía tomar los terrenos en los Estados, procediendo a indemnizarlos, que se compensaba con los adeudos que esas entidades tenían con la Federación.</li> <li>- El Gobierno Federal aceptaba la esclavitud que ya funcionaba en las Colonias, más no autorizaba la introducción de nuevos esclavos</li> </ul>
27 de Noviembre de 1846	Decreto que crea la Dirección General de Colonización.	La importancia de la política de colonización conlleva al Presidente Interino de la República, General José Mariano de Salas, a crear la Dirección de Colonización dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores.

4 de Diciembre de 1846	Reglamento sobre Colonización.	<p>Objetivos de la Dirección de Colonización:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Levantamiento de Planos de terrenos de la República que pudieran colonizarse.</li> <li>- Consideró los terrenos baldíos, como aquellos que no estaban en la propiedad de particulares, sociedades o corporaciones.</li> <li>- Los terrenos motivos de la colonización serían vendidos a los colonos mexicanos o extranjeros (estos últimos se consideraban ciudadanos mexicanos), con múltiples facilidades de pago.</li> <li>- Entre las condiciones de compra se establecía la obligación de establecer un mínimo de dos familias por milla cuadrada.</li> </ul>
------------------------	--------------------------------	---

		<ul style="list-style-type: none"><li>- Restricción para colonizar a una distancia de veinte leguas de las fronteras y a diez de los litorales, excepto con permiso del Gobierno.</li> <li>- Se aceptaba el denuncia para los predios poseídos sin título por los particulares, premiando al denunciante con una cuarta parte del valor del inmueble cuando se enajenara.</li> <li>- De los terrenos, una sexta parte quedaba para el Gobierno, los cuales destinaba a:<ul style="list-style-type: none"><li>a) Premiar a militares (colonos).</li> <li>b) Establecer un fondo de retiro castrense.</li></ul></li> <li>- Las minas descubiertas o por descubrir también engrosaban el patrimonio de la Federación.</li></ul>
--	--	--

		- Se impulsó la fundación de bancos para la colonización de grandes extensiones de terrenos.
11 de Enero de 1847	Ley de Valentín Gómez Farias	Esta ley responde a un objetivo de defensa del territorio nacional al igual que de su soberanía. Con el propósito de financiar la Guerra con los Estados Unidos de América, se autoriza al Gobierno Mexicano a hipotecar o vender en pública subasta los bienes de manos muertas, y de esa forma recaudar una suma económica considerable
14 de Marzo de 1848	Plan de Sierra Gorda	La convulsión nacional que operaba, además de las marcadas facciones políticas que pugnaban por dirigir la vida nacional hacia imposible que el grueso de la población (entre los que predominaban los campesinos y labriegos) tuviera un mínimo de fuentes de trabajo. Esto

		<p>generó levantamientos entre grupos campesinos, pugnando por la reivindicación de sus tierras, es así como los integrantes del ejército regular de Sierra Gorda, jefaturados por Eleuterio Quiroz, se levantaron contra las fuerzas del Gobierno comandadas por el Coronel Valentín Cruz, evento que culmina con la toma de la Plaza de Río Verde, continuando con la proclama por los insurrectos del Plan, mismo que señalaba entre otros aspectos:</p> <p>a) Que las haciendas y ranchos de mas de mil quinientos habitantes se transformen en pueblos procediendo para ello los legisladores a dictar los lineamientos para la distribución de las tierras y la forma de indemnizar a los propietarios.</p>
--	--	---

		<p>b) Los arrendatarios de haciendas y ranchos pagarán una renta moderada por la explotación de las tierras.</p> <p>c) Los propietarios que no sembraran los terrenos por su cuenta estaban obligados a repartirlos entre los arrendatarios.</p> <p>d) Los arrendatarios no harían faenas y servicios que no fueran justamente pagados.</p> <p>e) Los peones o alquilados contratados por los propietarios de terrenos, se les debía cubrir igualmente en forma satisfactoria su trabajo, en dinero o en efectos de buena calidad y a precios corrientes de plaza.</p>
16 de febrero de 1854	Ley de Colonización. Emitida por Antonio López de Santa-Anna.	- La competencia de la colonización se reservaba al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que enfocaba su política colonizadora a

		<p>incentivar y traer inmigrantes europeos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre los requisitos personales del colono, estaba el que fuera católico, apostólico y romano, de buenas costumbres y con una profesión útil a la agricultura, industria y comercio.</li> <li>- A los colonos se les financiaba el traslado, la alimentación, la compra de instrumentos de trabajo y la exención de derechos, con la obligación de reintegrar estas sumas en el lapso de dos años contados a partir de su llegada a México, además se les otorgaba la ciudadanía mexicana.</li> </ul>
23 de Noviembre de 1855	Ley Juárez. Implantada por el Presidente Juan Alvarez.	a) Se suprimían los fueros, por lo que fue considerada, atentatoria a la iglesia católica.

		<p>b) Marca el inicio de la revuelta Zacapoaxtla del 12 de diciembre de 1855 al grito de "Religión y Fueros", alentada en lo moral y económico por el obispo de la Diócesis de Puebla Don Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos.</p>
31 de Marzo de 1856	Decreto de Ignacio Comonfort.	<p>Se emitió para hacer frente a la subversión del 12 de diciembre de 1855, en el cual:</p> <p>a) Se autorizaba a los Gobernadores de Puebla, Veracruz y al Jefe Político de Tlaxcala la intervención de los bienes eclesiásticos de la Diócesis de Puebla. Estos se aplicarían a resarcir los efectos de la guerra, mediante indemnizaciones en favor de la República, de los habitantes de esa ciudad y a las viudas, huérfanos y mutilados, de esa batalla.</p>

		<p>b) El tiempo de intervención sobre esos bienes duraría hasta que en la Nación se consolidara la paz y el orden público.</p>
25 de Junio de 1856	<p>Ley de Desamortización. Expedida por el Presidente Ignacio Comonfort</p>	<p>a) Las fincas rústicas y urbanas administradas, o en propiedad de corporaciones civiles o eclesiásticas, que estén en arrendamiento pasan a propiedad de los arrendatarios, tomando como base el valor del inmueble manifestado para fines de arrendamiento más un rédito.</p> <p>b) En caso de que fueran varios arrendatarios sobre un mismo inmueble tenía prioridad el que pagara mayor renta, o en su defecto el arrendatario más antiguo.</p> <p>c) Para que el arrendatario o subarrendatario ejerciera</p>

		<p>este derecho tenía un plazo de tres meses a partir de la publicación de esta Ley, de lo contrario procedía el denunciado, con la ventaja para el denunciante al que se premiaba con una octava parte del valor del inmueble.</p> <p>d) Incorporó a la vida económica nacional el grueso de terrenos rústicos, además de los predios urbanos en manos del clero, presta nombres y algunos seguidores.</p> <p>e) Sustentó las bases de una política fiscal, por medio de los gravámenes a estos inmuebles.</p> <p>f) Alentó un proceso distribuidor de la riqueza entre las capas mayoritarias de la sociedad, es decir, los trabajadores y campesinos del medio rural.</p>
--	--	--

		g) Sometió al influente clero católico a los dictados del poder temporal, nacido al influjo de la Reforma.
9 de Octubre de 1856	Circular sobre Fincas de Corporaciones. Nulidad de las Ventas Hechas por las Mismas Contra la Ley	<p>A efecto de subsanar la rapiña efectuada al amparo de la Ley del 25 de junio de 1856, se expide esta circular dirigida a proteger a los labradores pobres e indígenas en sus predios.</p> <p>a) Facilitaba la titulación tanto en los requisitos como en la exención de gravámenes, así los predios con valor hasta de doscientos pesos se adjudicaban a los verdaderos arrendatarios sin pago de ningún impuesto, cuya traslación de dominio se hacía constar en título expedido por la autoridad.</p> <p>b) Las operaciones de desamortización que se hacían sin apearse a la Ley se declaraban nulas.</p>

5 de Febrero de 1857	Constitución Política	<p>La ideología en materia de regularización territorial del constituyente del 57 se basó en los argumentos de Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María Castillo Velasco, a saber:</p> <p><u>Ponciano Arriaga.</u></p> <p>El diputado Arriaga hace un análisis retrospectivo del sistema de propiedad que incluye la legislación Indiana, con la dicotomía del deber ser de la norma jurídica protectora del derecho de los indígenas, y la práctica que sirvió para atropellar a los mismos. La Independencia no logró superar del todo ese estado de cosas, de ahí su crítica al sistema de propiedad. Arriaga aspira a la modificación con motivos sociales para que el sistema de propiedad privada sirva</p>
----------------------	-----------------------	--

		<p>verdaderamente a la Nación antes que a las personas.</p> <p>Sólo el trabajo perfecciona al derecho de propiedad.</p> <p><u>Isidoro Olvera.</u></p> <p>Fundamentado en la exposición de motivos y en el proyecto de "Ley Orgánica Que Arregla La Propiedad Territorial De Toda La República". En los considerandos dirige una severa crítica al sistema de propiedad prevaleciente por las condiciones de acaparamiento de la tierra, así como a la ociosidad de la misma.</p> <p>"Así la violencia autorizada, vino a ser uno de los primeros títulos de propiedad; más es justo decir que es de los menos inmorales ...la propiedad, pues y la esclavitud, también reconocen por</p>
--	--	--

		<p>título primitivo a la inhumanidad"<sup>23</sup></p> <p>Las partes substanciales del proyecto son:</p> <p>a) Se consideró para acreditar la propiedad como Titulos primordiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La concesión del Soberano;</li> <li>- La compra de los municipios;</li> <li>- La cesión en pago legitimo;</li> <li>- El cambio fundado en autorización;</li> <li>- Los terrenos pertenecientes al fundo legal se devolverán a sus respectivos pueblos.</li> </ul> <p>Los terrenos no respaldados en dichos títulos son propiedad de la</p>
--	--	--

<sup>23</sup> Blanco Martinez, Rosilda. El Pensamiento Agrario en la Constitución de 1857. Primera Edición. Editorial Botas. México 1957. P. 115.

		<p>Nación. El reconocimiento de los títulos de propiedad eran realizados por un jurado integrado por nueve miembros y un asesor.</p> <p><u>José María Castillo Velasco.</u></p> <p>Aboga para que se restituyan a los indígenas sus terrenos que en las condiciones imperantes se constituía como un grupo social que ni producía ni consumía. Algo novedoso es que Castillo Velasco pugna por que a la clase media se le otorguen terrenos, con el fin de redistribuir la población.</p> <p>Sus propuestas en torno a la propiedad se resumen:</p> <p>a) Todos los pueblos de la República deben tener suficientes terrenos de uso común. En caso necesario, la Federación los comprará para satisfacer esta necesidad.</p>
--	--	--

		<p>b) Al ciudadano sin trabajo se le proporcionarán terrenos para su cultivo, que a la vez le sean útiles para su subsistencia. Estos predios serán baldíos de la Federación de Cofradías, o de particulares que adquiera el Estado. En tanto no tenga capacidad económica el ciudadano favorecido con el terreno, pagará un rédito anual.</p> <p>No obstante el rico debate ideológico en relación al artículo 27 en el constituyente del 57, el concepto de propiedad se encontraba fundamentado en un pensamiento liberal moderado, en virtud de que la estructura tradicional no se fragmentaba del todo.</p> <p>Además es importante destacar que se incluye el concepto de la expropiación, el cual se</p>
--	--	--

		<p>traduce en que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización.</p> <p>Finalmente en este ordenamiento se niega capacidad legal a las corporaciones civiles o eclesiásticas para adquirir bienes raíces, excepto para los objetivos de la institución.</p>
12 de Julio de 1859	Ley de Nacionalización de Bienes del Clero. Expedida por el Presidente Juárez.	<p>a) Todos los bienes que el Clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos, bien sean predios, derechos y acciones entran al dominio de la Nación.</p> <p>b) En lo sucesivo se establece una clara separación entre el Estado y el Clero.</p> <p>c) Se funda la prohibición de que los feligreses</p>

		<p>donen o den ofrendas de bienes raíces al clero.</p> <p>d) Los integrantes de órdenes religiosas que acaten o se apeguen a lo prescrito por la Ley, se les apoyará en lo económico, al igual que para el desempeño de su religión.</p> <p>e) Los que directa o indirectamente se oponga a lo prescrito por la Ley, serán expulsados del País o consignados a la autoridad judicial</p>
20 de julio de 1863	Ley de Baldíos. Expedida por el Presidente Juárez	<p>. La política de la colonización de la etapa postindependentista, se finca en buena parte en los terrenos baldíos, propiedad de la Nación, esto último respaldado en esta Ley.</p> <p>a) Define a los Baldíos como...“Los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello, ni cedidos por la misma a</p>

		<p>título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos".</p> <p>b) Derecho de Denuncio hasta por 2,500 has.</p> <p>c) Venta de baldíos por conducto del Gobierno Federal a través del Ministerio de Fomento.</p> <p>d) Prioridad de venta a poseedores de 10 años.</p> <p>e) La simple presunción de la existencia de baldíos, abría la posibilidad de medir, deslindar o ejecutar los actos necesarios para tal propósito, mediando orden de autoridad competente.</p>
31 de mayo de 1875	Decreto sobre Colonización. Expedido por Sebastián Lerdo de Tejada	Una Ley de corte provisional, porque autorizaba al Ejecutivo Federal para que determinara y arreglara lo referente a la colonización con contratos con empresas particulares, en tanto se expedía la Ley definitiva, determinó

		<p>aspectos importantes tales como:</p> <p>a) Es el punto de partida para dar forma a la estructura jurídico ideológica de la Reforma.</p> <p>b) El esquema empresarial en la colonización, en especial a cargo de extranjeros, es lo que desembocó en empresas deslindadoras, creciendo hacia un ambiente propicio en el Porfiriato, que deviene en el latifundismo mexicano a costa de la propiedad comunal.</p>
15 de diciembre de 1883	Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras. Expedido por el Presidente Manuel González	a) La política colonizadora queda a cargo del Ejecutivo Federal, para deslindar, medir, y fraccionar terrenos baldíos o de propiedad nacional, nombrando las comisiones de ingenieros.

		b) La colonización estaba a cargo de compañías deslindadoras, y en una menor proporción, de particulares.
8 de noviembre de 1892	Ley de Liberación de Fincas por Responsabilidades Originales de la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. Expedida por el General. Porfirio Díaz.	Orientada a calmar y dar seguridad jurídica a los propietarios de inmuebles de una eventual nacionalización o desamortización de los bienes por parte del Estado.
26 de marzo de 1894	Ley sobre Ocupación de Terrenos Baldíos. Expedida por el Presidente Porfirio Díaz	No es sino un refinamiento de las prácticas y experiencias de la Ley de Baldíos de 1863.

#### I.4. REVOLUCION MEXICANA

La problemática territorial preexistente y manoseada por la colonización había llegado a un punto álgido, El Porfiriato intentó como en su momento lo intentó también el Gobierno Español, mitigar las inquietudes, es importante corroborar como es cierto, que la historia es cíclica, los intentos de mitigación del Porfiriato se diseñaron a través de legislaciones que pretendían ceder un poco de lo mucho que ya se había allanado; Legislación que a continuación se resume:

1.- Decreto del 28 de noviembre de 1896: Autorizaba al Ejecutivo Federal a ceder terrenos gratuitos o nacionales a los labradores pobres que los poseyeran.

2.- Decreto del 30 de diciembre de 1902: Reforma la Legislación de Baldíos y desautoriza a las compañías deslindadoras para llevar a cabo los trabajos de deslinde de baldíos.

3.- Decreto del 26 de diciembre de 1905: Establecía el arrendamiento de terrenos baldíos y nacionales deslindados y medidos, que era el inicio para más tarde adquirirlos en propiedad

El proceso de concentración de la propiedad que maduró con las compañías deslindadoras derivó en un incesante latifundismo, en la concepción de Hacienda; El Hacendismo se podría definir como "persona moral precapitalista, que explotaba en forma extensiva e irracional la propiedad rústica y los recursos naturales, llegando a la subutilización de los mismos, lo que armonizaba con la sobreexplotación de la fuerza de trabajo de labriegos y campesinos".<sup>24</sup>

El Hacendismo, la explotación de las clases más desprotegidas y el gobierno proyectos de quien más podía y más tenía, nos hace llegar al pensamiento de que las condiciones de propiedad territorial en México eran peores que las que motivaron el movimiento de Independencia. En 1910 el descontento fue causa principal de la lucha por la Revolución Mexicana.

La mayor parte de las insurrecciones que se dieron en nuestro territorio demandaban el reparto justo de la tierra.

---

<sup>24</sup> Medina Cervantes, José Ramón. Ob. Cit. p. 112

#### I.4.1. Revelación ideológica, sustento de la Revolución Mexicana.

##### Científicos e intelectuales

Los Científicos: reducido grupo de profesionistas al servicio de la dictadura, imbuídos de la ideología positivista y liberal, orientaron y enriquecieron la política económica, y en segundo plano, la social para apuntalar al estado y de paso fortalecer sus negocios, para más tarde traspasar al campo político. Con los científicos contemporizan los intelectuales de la clase alta, que entran en conflicto con el Porfiriato al entrar en crisis sus empresas, propiciada en parte por la caída de la plata.<sup>25</sup> ( Miguel s. Macedo; Joaquín D. Casasús; Manuel Romero Rubio)

Los Intelectuales: Intelectuales de clase media y baja que fueron marginados de la administración pública y obstaculizados en su quehacer profesional, ideológicamente parten de los clásicos de la Revolución Francesa y del Socialismo Utópico, vigorizados en el socialismo científico que se aprobaba en toda Europa, con el auge industrial. (Ricardo Flores Magón; Antonio Díaz Soto).

El ápice de la Revolución se germinaba además en el medio obrero, que era orgánicamente el más estructurado (huelgas de Cananea y Río Blanco).

La estructura ideológica manifiesta en planes y programas de la Revolución, va ensanchando sus postulados hasta desembocar en el constituyente de 1917, concretamente en el artículo 27, que da la definición a la institución de la propiedad.

---

<sup>25</sup> Cockcroft D., James. Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana (1900-1913) traducción del inglés por María Eunice Barrales. ed. SEP-Siglo XXI, México, 1985 pp. 59-62.

#### I.4.2. Planes y Programas de la Revolución Mexicana y legislación

PROGRAMA, PLAN O LEGISLACION	FECHA DE EXPEDI- CION.	CONTENIDO
Programa del Partido Liberal	1° de julio de 1906	<p>Lema: "Reforma, Libertad y Justicia". Establece:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de dueños de tierras de hacerlas productivas.</li> <li>- Repatriación de nacionales residentes en el extranjero, que así lo solicitaran, proporcionándoles gastos de viaje y tierras para su cultivo.</li> </ul> <p>Facultad del Estado para dar una extensión máxima de tierra a la persona que lo solicite, con la obligación de dedicarla a la producción y no venderla.</p> <p>Creación y fomento de un Bancó Agrícola.</p>

Plan de San Luis	5 de octubre de 1910	<p>Expedido por Francisco I. Madero, programa político social para combatir al Porfiriato, plantea la institución de la Restitución de predios a sus antiguos propietarios despojados ya sea por el sustento de la Ley de Terrenos Baldíos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales.</p>
Plan de Ayala	28 de noviembre de 1911	<p>Lema: "Reforma, Libertad, Justicia y Ley", suscrito por los generales Emiliano y Eufemio Zapata, y otros militares, crítica política al Maderismo.</p> <p>Trata la restitución de terrenos, montes y aguas a los ciudadanos y pueblos, siempre que éstos comprueben su calidad de propietarios con los Títulos correspondientes.</p>

		- Los hacendarios y caciques usurpadores dirimirían sus demandas a través de los Tribunales especiales creados al triunfo de la Revolución.
Reformas al Plan de Ayala	30 de mayo de 1913	Expedidas en el campamento revolucionario de Morelos. - Se enfatiza el elevar al rango constitucional el contenido del Plan de San Luis.
Plan de Guadalupe	26 de marzo de 1913	Repulsa a la actitud golpista del general Victoriano Huerta. Documento que no planteaba en realidad una solución al problema de la tierra.
Plan de Veracruz	12 de diciembre de 1914	Lema: "Constitución y Reforma", expedido por el Presidente Carranza. - Llevar a cabo los cambios sociales que demandaba el pueblo, se planteaba la necesidad de convocar a una Asamblea a los Generales, Gobernadores y Jefes de

		Tropa para delinear el programa de la Revolución.
Decreto del 6 de enero de 1915, Declarando Nulas todas las Enajenaciones de Tierras, Aguas y Montes pertenecientes a los Pueblos otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de Junio de 1856.	6 de enero de 1915	<p>Expedida por Don Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, a efecto de dar una respuesta jurídica al problema agrario.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declara nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades, hechas por Gobernadores, Jefes políticos y cualesquiera otra autoridad local.</li> <li>- Se declaran nulas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento y Hacienda, o cualquier otra autoridad Federal durante el Porfiriato, con lo cual se hayan invadido y ocupado</li> </ul>

		<p>ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de otra clase.</p> <p>- Se declaran nulas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el Porfiriato, por autoridades de la Federación, de los estados, jueces o por Compañías Deslindadoras.</p> <p>- Las carencias de ejidos podían solicitarse, para lo cual el Gobierno Federal, efectuaría las expropiaciones correspondientes, previa indemnización.</p> <p>El espíritu de esta Ley es devolver a los pueblos, los bienes de los cuales fueron privados, ya que no existían derechos a favor de los poseedores, asimismo por la vía de la expropiación dotar de tierras, montes y agua a los pueblos que por</p>
--	--	---

		decisiones de autoridad, fueron privados de estas riquezas e incluso carecían de ellas.
Ley Agraria del General Francisco Villa	24 de mayo de 1915	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una reforma agraria, a realizarse en un Plan Nacional.</li> <li>- Plantea la necesidad de una Ley agraria de corte nacional que unifique criterios, adaptada en cada Estado, de acuerdo a sus condiciones particulares.</li> <li>- Los estados expedirían las leyes para fijar las máximas extensiones a que deba quedar sujeta la propiedad.</li> </ul>
Constitución de 1917	5 de febrero de 1917	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estableció innovaciones en materia de propiedad.</li> <li>- El artículo 27 considera el problema de la tierra en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo.</li> <li>- Establece el principio central, que la propiedad</li> </ul>

		<p>de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Determina que las expropiaciones serán por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</li><li>- Se protege la propiedad agraria al prohibir a las Asociaciones Religiosas, denominadas Iglesias, adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre dichos bienes.</li><li>- Se ratifica una vez más la posibilidad de que tribus, rancherías, congregaciones etc. Puedan disfrutar en común, las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les haya</li></ul>
--	--	---

		restituido o restituyeren. Este disfrute en común sujeto a lo que la Ley Reglamentaria determine, para el repartimiento de las heredades.
--	--	--

## CAPITULO SEGUNDO

### TIERRA EJIDAL Y COMUNAL

#### II.1.- Concepto de tierra ejidal

La tierra ejidal ha sido objeto de múltiples definiciones, contenidas en diversos estudios de connotados autores, el ejido en la actual concepción es la extensión de tierra con la que es dotado un grupo poblacional, comprendiendo áreas de cultivo, áreas de urbanización, parcela escolar y tierras de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades individuales y colectivas del núcleo de población.

Los ejidos operan conforme a su reglamento interno que debe ajustarse a la Ley, el que deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional. "La explotación colectiva de las tierras podrá ser adoptada por acuerdo de Asamblea General. Los ejidos colectivos ya constituidos, por acuerdo de la propia Asamblea podrán modificar su régimen de explotación"<sup>26</sup>

El ejido es una institución que se generó en el México prehispánico, cuando la tribu mexica se asentó en Tenochtitlan y la tierra de ese islote se dividió en cuatro calpullis, correspondiendo a los cuatro grandes clanes familiares.

La tierra ejidal, la productora, se organizó en la institución del ejido, al ejido es difícil definirlo, toda vez que no se encuentra un concepto en la ley y los tratadistas dan diversas descripciones, el artículo 27 constitucional que lo sustenta establece el señalamiento de las tres instituciones, que fundan la propiedad:

---

<sup>26</sup> Artículos 9, 10 y 11 de la Ley Agraria vigente.

a) La pequeña propiedad.

b) El ejido

c) Las comunidades

La tierra ejidal implica acciones tanto gubernamentales como de los ejidatarios, tales como: organización de campesinos, planeación y distribución de la producción y la comercialización e industrialización de sus productos.

Sólo la primera Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, en su artículo 13 definió al ejido como "La tierra dotada a los pueblos".

El ejido es ante toda definición una fuente de trabajo.

Conforme a la Ley Agraria vigente en su artículo 43 la tierra ejidal es aquella de la que ha sido dotado un núcleo de población ejidal o incorporado a éste régimen.

### **II.1.2. Clasificación de los ejidos, antes de la nueva ley.**

1.- Ejidos Agrícolas: Porciones de terreno destinados principal o exclusivamente al cultivo, resultantes de la dotación de tierras de riego, de humedad o de temporal, así como las susceptibles de serlo mediante inversiones de capital y trabajo de los ejidatarios.

2.- Ejidos Ganaderos: Los que se constituyen de tierras afectables de pasto, de monte o de agostadero y que los campesinos solicitantes tengan por lo menos el 50% del ganado necesario para cubrir la superficie que deba corresponderles, o cuando el Estado esté en posibilidad de ayudarlos a satisfacer esa condición.

3.- Ejidos Forestales: Explotación de bosques, cuando hay abundancia de ellos, que requiere de previos análisis técnicos de producción y ecológicos.

### II.1.3 El ejido hasta antes de 1992

Los ejidos se constituyeron hasta antes de 1992 con y sobre las tierras que resultaron legalmente afectables, según el expediente de afectación y el ordenamiento legal aplicable, durante todos los años de la reforma agraria de 1915 hasta 1992.

Para explicar lo anterior se hace un breve análisis que sobre la materia contenían los ordenamientos anteriormente aplicables:

#### **Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971**

#### **Observación**

Artículo 195	Se requería que un núcleo de población campesino peticionario, careciera de tierras y aguas, o que no las tuviera en cantidad suficiente y tuviera capacidad colectiva.
Artículo 200	Requisitos que debía reunir un campesino: a) Ser mexicano por nacimiento, b) hombre o mujer mayor de 16 años o de cualquier otra edad si tenía familia a cargo. c) residir en el poblado solicitante por lo menos desde 6 meses antes de la fecha de presentación de la solicitud-demanda.

Artículo 15	<p>Para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere.</p> <p>a) Ser mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si se tiene familia a cargo, o se trate de heredero de ejidatario</p> <p>b) Ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de heredero o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno.</p>
-------------	---

Como podrá observarse en el concreto ejemplo de los requisitos para ser ejidatario cambiaron de un ordenamiento a otro, descartando requisitos como el de residir en el poblado o tener por ocupación habitual la tierra.

#### II.1.4. Transformación de la Institución del Ejido

A partir del año de 1992, la estructura y proyección de esta institución se vió seriamente alterada, para que la Nación pudiera celebrar el Tratado de Libre Comercio, a partir de ese año se suprimieron las acciones dotatorias de tierras.

No obstante resulta interesante analizar una Institución que tuvo -y aún conserva- una riqueza cultural propia y nacionalista.

En la actualidad el ejido aún subsiste. El artículo 27 Constitucional fue reformado y se le suprimieron las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad, la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente, para derogar las acciones dotatorias de tierras. Sin embargo, "los ejidos constituidos hasta esa fecha continúan existiendo jurídicamente, y por ello es importante analizar su estructura, circunstancias y requisitos legales, porque

la continuidad de los mismos debe proyectarse respetando las circunstancias nacionales y el espíritu constitucional por el que fueron generados."<sup>27</sup>

Los ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

## **II.2 Concepto de tierra comunal**

La Ley Agraria no tiene un encuadramiento o definición específica para esta propiedad. No obstante su desarrollo incide en la vida de nuestro país, imbuido de vínculos familiares, religiosos, costumbres y tradiciones que se manifiestan en las tierras, aguas y montes propiedad del núcleo de población comunera

Las disposiciones jurídicas sobre la propiedad ejidal, tiene plena vigencia en la propiedad comunal, salvo algunos lineamientos particulares que señala la propia Ley.

### **II.2.1 Reconocimiento legal de comunidades y sus efectos**

Las comunidades son núcleos agrarios que han sido reconocidos.

A los núcleos agrarios se les puede otorgar el reconocimiento como unidad, una vez que se hayan llevado a cabo los siguientes procesos:

- 1.- Acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;
- 2.- Acto de jurisdicción voluntaria promovido por los individuos que guarden el estado comunal, cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;
- 3.- Resolución de un juicio promovido por quienes guarden el estado comunal, cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto de la solicitud del núcleo; o

---

<sup>27</sup> Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, de. Porrúa, México 1997. p. 370

#### 4.- Procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- a) La personalidad del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- b) Existencia del Comisariado de bienes comunales, como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros, en los términos que establezcan el estatuto legal y la costumbre;
- c) Protección a las tierras comunales, haciéndolas inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100; y
- d) Derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y al estatuto comunal.

#### **II.2.2 Comparativo y diferencias entre tierra comunal y ejidal**

La Ley no hace una distinción precisa de ambas instituciones, por lo que a la tierra comunal se le aplica todo lo relativo al ejido. Y la Ley considera a las comunidades como núcleos agrarios que han sido reconocidos mediante los procedimientos que la propia Ley prevé.

Pero la comunidad es un núcleo agrario que se rige por un estatuto comunal y no por un reglamento.

Al hablar de reconocimiento de un núcleo agrario, se entiende que éste ya existe y es una comunidad indígena o no indígena que comparte valores culturales de unión, que no están dispuestos a perder.

### **II.3 Conversión de ejido a comunidad**

Cuando un ejido decida convertirse en comunidad y adoptar el régimen de ésta, será necesario que se reúnan los requisitos de asistencia y votación indispensable para llevar a cabo la Asamblea, que en este caso será de cuando menos  $\frac{3}{4}$  partes de los ejidatarios; y la asignación parcelaria de los ejidos que opten por la calidad comunal será reconocida como legítima, una vez que se inscriba la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, el ejido se tendrá por totalmente transformado en comunidad.

Los inconformes con ésta resolución, podrán mantenerse como ejidos con las tierras que les correspondan, pero es indispensable que éstos individuos formen un número mínimo de veinte ejidatarios.

#### **II.3.1 Conversión de comunidad a ejido**

"Los ejidos que decidan adoptar el régimen de comunidad podrán hacerlo con los requisitos de asistencia y votación previstos por la fracción XIII, del artículo 23 de la Ley; La asignación parcelaria de los ejidos que opten por la calidad comunal será reconocida como legítima.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, el ejido se tendrá por legalmente transformado en comunidad."<sup>28</sup>

Los inconformes, si éstos forman un número mínimo de veinte ejidatarios, podrán mantenerse como ejido con las tierras que les correspondan.

---

<sup>28</sup> Artículo 103 de la Ley Agraria vigente

## II.4 Regularización de la tierra ejidal

Como ya se ha dicho el ejido es una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, una institución que es propietaria de las tierras que le han sido dotadas (hasta 1992, ya que con la reforma se suprimió la acción dotatoria de tierras), o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Lo anterior nos permite concluir que el ejido, como ente dotado de personalidad jurídica, es el propietario de las tierras, mientras que los ejidatarios son usufructuarios de las mismas. Tan firme es ésta concepción, que conforme al artículo 23 fracción IX de la Ley, donde se señala que la Asamblea General de Ejidatarios tiene competencia para autorizar a los ejidatarios a que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, o para aportar el dominio de tierras de uso común a una sociedad. De este modo, quien adquiere el dominio pleno de la parcela, o la sociedad adquirente, mediante la aportación de tierras que eran de uso común, en realidad adquiere un derecho de propiedad sin las modalidades o limitaciones que existían cuando estaban dentro del patrimonio ejidal.

Luego entonces, en la práctica ha habido confusión respecto a la propiedad de las tierras de un ejido, confusión que ha generado en algunos casos que parte o todas las tierras sean ocupadas por personas distintas a los integrantes del ejido, asentamientos humanos habitando (no trabajando la tierra), en las condiciones menos favorables y sin servicios.

La Asamblea General del ejido es el órgano máximo de ésta institución y la desregulación encuentra su fuente, en ocasiones, también en la falta de organización interna y carente dirigencia, situación fácilmente comprensible al haber tantos intereses de por medio.

También es prudente señalar que en la práctica se ha visto que los asentamientos humanos irregulares, a veces han sido provocados por los propios ejidos y ejidatarios, al preferir los frutos de una indemnización si el gobierno expropia el ejido para

regularización, y todos sabemos que en el Distrito Federal había muchos ejidos que ni producían cultivo alguno, ni permitían un proyecto urbanizador.

No se debe confundir a asentamientos irregulares con el despojo, éste último es materia de un proceso judicial diferente. Ni tampoco confundir al posesionario de tierras de un ejido en asentamiento irregular con el avecindado que si bien es una persona distinta al ejido, son sujetos que gozan de los derechos conferidos en la Ley Agraria, que sustenta que..

“Para proceder a la asignación de derechos sobre tierras, la Asamblea se apegará, salvo causa justificada y expresa, al siguiente orden de preferencia:

“I.- ...

II.- ...avecindados del núcleo de población cuya dedicación y esmero sean notorios o que hayan mejorado con su trabajo e inversión las tierras de que se trate, y

III.-...otros avecindados que hayan trabajado las tierras por dos años o mas.”<sup>29</sup>

De lo anterior se desprende que el avecindado es quien sin ser ejidatario ni integrar un ejido, trabaja las tierras del ejido y el propio ejido lo reconoce.

En realidad el problema de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal es un problema de urbanización, la gente no necesita ser parte de un ejido, ni producir productos de cultivo, la gente lo que anhela es una porción de tierra donde vivir y generar el nacimiento de una nueva colonia urbana con todos los servicios de que goza cualquier colonia de la gran urbe.

---

<sup>29</sup> Artículo 57 de la Ley Agraria Vigente.

## **II.5. Regularización de la tierra comunal**

Al igual que para los ejidatarios, los comuneros se han visto afectados por el fenómeno social de la creciente urbanización, los espacios que otrora eran fuentes de producción, de un núcleo agrario (indígena, menonita, o de alguna forma congregados) reconocido por la Ley como comunidad, ahora son colonias nuevas y otras que pronto nacerán, que hacen de ésta ciudad un valle de casas-habitación, comercios establecidos, poca industria y mucho comercio informal.

## CAPITULO TERCERO

### LA PROBLEMÁTICA DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL EN EL DISTRITO FEDERAL.

Es un hecho que los asentamientos urbanos en el distrito federal son en muchos casos de manera irregular, situación que se percibe a diario en una ciudad, que es la más grande del mundo, en la que el crecimiento desmedido, la concentración de nacionales en busca de mejores condiciones de vida y la presión política de grupos da como resultado una ciudad donde los problemas se atienden de la manera en que su acrecentamiento lo permite.

El Gobierno ha tratado en sus programas y aún más interesante desde los ofrecimientos de campaña ante la contienda política, de dar opciones de regularización a la propiedad, respuesta de ello es la creación de una comisión para la atención de éste problema.

#### **III.1. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en el Distrito Federal.**

La modernización, simplificación y programas tendientes al mejoramiento de los sistemas, procedimientos y estructuras, tienen por finalidad lograr que el aparato gubernamental cumpla eficaz y eficientemente con sus tareas, para la consecución de los objetivos nacionales, y en especial, elevar la calidad de vida de sus habitantes.

El elevado crecimiento de la población y la constante migración de los habitantes del campo a las ciudades, ha originado un crecimiento urbano desordenado, por lo cual el Gobierno consideró indispensable disponer de instrumentos legales y de guías de acción precisas, destinadas a regular la tenencia de la tierra, para evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal o comunal y a contribuir en general, a las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias.

Dentro de este contexto, por acuerdo presidencial el 20 de agosto de 1973, se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con la finalidad de establecer un programa nacional acorde con la política encaminada a resolver problemas derivados de los asentamientos humanos irregulares en terrenos sujetos a los regímenes ejidal y comunal; Para ello cuenta con Delegaciones Estatales, así los programas de ésta Comisión en el Distrito Federal son atendidos por CORETT Delegación Distrito Federal.

### **III.2. Naturaleza jurídica de CORETT.**

Es un Organismo Público Descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En la naturaleza jurídica de éste organismo se observa la calidad con la que se ostenta en tan importante labor, que finalmente se resume como una comercializadora, con capacidad negociadora entre las partes que intervienen en el proceso de regularización.

#### **III.2.1. Organización.**

Esta comisión se integra de los siguientes órganos:

A) El Consejo de Administración, y

B) El Director General

A) El Consejo de Administración es el órgano supremo de la Comisión y está integrado por:

a) El Secretario de la Reforma Agraria, quien lo preside y representantes de:

b) Secretaría de Desarrollo Social;

- c) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- d) Secretaría de Gobernación
- e) El Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal;
- f) La Procuraduría General de la República
- g) La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y
- h) Un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- i) La Comisión también invita a la Confederación Nacional Campesina para que designe un representante que también será miembro del Consejo.

Además la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, designa un Comisario Público, quién asiste con voz pero sin voto a las reuniones ordinarias y extraordinarias de éste Organo de Gobierno.

Los integrantes, cuentan con sus respectivos suplentes.

#### Funcionamiento del Organo de Gobierno

El Organo de Gobierno se sujeta a los siguientes lineamientos:<sup>30</sup>

- a) Se debe reunir una vez cada tres meses, cuando menos, de acuerdo con el calendario aprobado en la primera sesión ordinaria del ejercicio, pudiendo celebrar las sesiones extraordinarias que sean necesarias.
- b) Las sesiones tendrán verificativo previa convocatoria a la que se acompañará orden del día y la documentación correspondiente, las cuales deberán ser enviadas por el

---

<sup>30</sup> Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. artículo 11.

titular de la entidad o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o bien por el Secretario Técnico y recibidos por los miembros del Organismo de Gobierno y comisarios públicos con una anticipación no menor de cinco días hábiles.

c) El quórum requerido es de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, así como que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal.

d) Las resoluciones se toman por mayoría para el caso de empate el presidente tiene voto de calidad.

e) La falta de asistencia injustificada de los servidores públicos a las sesiones a que sean convocados, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

f) Los cargos en el Organismo de Gobierno son honoríficos, por lo cual sus integrantes no percibirán remuneración alguna por el ejercicio de esta función.

g) Al amparo de lo estipulado en el artículo 56 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se pueden constituir comités y subcomités que, en su caso, deberán presentar al Organismo de Gobierno un informe de los resultados de su actuación.

#### Competencia del Organismo de Gobierno:

a) Establecer las políticas generales y definir las prioridades a que se sujetará CORETT, en congruencia con los programas sectoriales.

b) Aprobar los programas y presupuestos del organismo.

c) Fijar y ajustar precios y tarifas de los servicios que presta CORETT, con excepción de aquellos que son determinados por el Ejecutivo Federal.

d) Aprobar la concertación de créditos internos y externos para financiamiento de CORETT, vigilando que observe los lineamientos que en la materia se emitan.

e) Expedir normas y bases generales que deba atender el Director General, cuando de ser necesario disponga de los activos fijos de la entidad que no correspondan a los objetivos propios de la Comisión.

f) Aprobar anualmente, previo al informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la comisión y autorizar su publicación.

g) Aprobar, de acuerdo con las leyes aplicables y el Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos, o acuerdos que celebre el organismo con terceros en: obra pública, adquisiciones, arrendamientos, y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

h) Aprobar la estructura básica de organización de la Comisión y las modificaciones que procedan, y los emolumentos que percibirán los servidores públicos adscritos a la comisión.

i) Aprobar el Reglamento Interno y el Manual de Organización de la Comisión y sus modificaciones.

j) Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras Entidades.

k) Autorizar la creación y vigilar el funcionamiento de Comités Técnicos especializados que le apoyen.

l) Promover en los casos de excedentes económicos, la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

m) Establecer las normas y bases para adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles, que la Comisión requiera para la prestación de sus servicios, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquier otra Dependencia del Sector Central, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del Dominio Público de la Federación.

n) Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el Director General.

ñ) Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la Comisión, cuando fuera notoria la imposibilidad práctica de su cobro, avisando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Coordinación de Sector.

o) Acordar la regularización, vía donación, de los predios de servicios públicos, en terrenos urbano-ejiales expropiados a favor de la Comisión, según la normatividad establecida.

El Director General es designado por el Presidente de la República, o a indicaciones de éste, a través del Coordinador del Sector, por el H. Consejo de Administración y es el representante legal de la Comisión y la administra.

Compete al Director General:<sup>31</sup>

a) Formulación y presentación al Organo de Gobierno para su aprobación y ejecución los programas institucionales y su presupuesto.

b) Promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de los bienes ejiales o comunales objeto de la regularización.

---

<sup>31</sup> Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. artículo 20.

c) Establecer los métodos para el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles del Organismo.

d) Proponer al Organismo de Gobierno el nombramiento o remoción de los dos primeros niveles de servidores públicos y fijar sueldos y demás prestaciones, conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente y a los tabuladores aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) Informar periódicamente al Organismo de Gobierno sobre el desempeño de actividades de la Entidad.

f) Ejecutar los acuerdos que dicte el Organismo de Gobierno.

g) Suscribir los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales con los empleados del organismo.

### **III.2.2 Patrimonio.**

El Patrimonio de CORETT se integra de los siguientes recursos:

1.- Las aportaciones que le haga el Gobierno Federal

2.- Los ingresos que obtenga de las operaciones de compra-venta que realice, por concepto de regularización de predios.

3.- Las aportaciones de cualquier especie que le hagan Dependencias y Organismos Públicos o bien de particulares, y

4.- Las demás que se obtengan por cualquier otro título legal.

### III.2.3 Delegaciones Estatales

Creadas a través del propio Reglamento Interior, que en su artículo 27 señala que compete a las Delegaciones Estatales la representación de la Comisión en las entidades federativas ante instituciones públicas, privadas y particulares, con plena facultad para elaborar el anteproyecto del Programa Operativo Anual (POA), así como del presupuesto de gastos para escrituración, cada delegación ejerce y controla su presupuesto autorizado y remite oportunamente a la Dirección de Administración y Finanzas la documentación comprobatoria del ejercicio del presupuesto, Tramita la expropiación de terrenos y ejecuta los Decretos Expropiatorios, inscribe ante el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad Local, las memorias y escrituras de lotificación de planos de asentamientos y de los decretos y planos de expropiación. Como una función de campaña que pretende una prevención del problema de la regularización de la tenencia de la tierra lleva a cabo labores de sensibilización, asimismo dentro de sus funciones está la de contratar con los avocados los predios a regularizar.

CORETT, en este caso Delegación Distrito Federal, reporta al igual que otras delegaciones a la Dirección de Operación, la contratación realizada y las hectáreas regularizadas, mensual y por acumulado; elabora, expide y controla las escrituras en los términos del poder notarial otorgado por el Director General (a excepción de las escrituras de donación que contempla el Programa Nacional de Predios para Servicios Públicos). El proceso global de escrituración es vigilado por CORETT D.F., utilizando para ello un formato establecido, y de manera constante mantiene actualizados los controles y archivos de las escrituras emitidas y entregadas.

La Dirección de Administración y Finanzas de la Comisión norma los términos en que se atiende la cobranza de las contrataciones de contado, a crédito y de cartera vencida, efectuando los depósitos bancarios.

Otro programa que se coordina para su desarrollo con la Dirección de Asuntos Jurídicos es el Programa Nacional de Regularización de Predios para Servicios Públicos,

asimismo, conjuntamente con la Dirección Jurídica atiende las controversias, querellas y juicio, que se suscitan como consecuencia de sus acciones en las que es parte.

En general ejecuta los acuerdos y órdenes que emanan de la Comisión, manteniendo una dinámica operacional eficiente.

### **III.3 Atribuciones de CORETT.**

Como ya se dijo anteriormente la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un Organismo Público Descentralizado, cuyo carácter es técnico y social, como más adelante lo analizaremos, CORETT funge primordialmente como una comercializadora e inmobiliaria del Gobierno Federal o local para planear, organizar y administrar los frutos de la regularización, pero además proyectar su solución.

El Objeto Social de CORETT es regularizar la tenencia de la tierra, donde existan asentamientos irregulares, en bienes ejidales o comunales, una vez lo cual, promoviendo la incorporación de los mismos. También lo es la suscripción de escrituras públicas o títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada, y celebrar los convenios necesarios para el cumplimiento de su función.

Ya anteriormente vimos la estructura organizacional de este organismo, pero más importante es que de manera sucinta se explique como funciona en la práctica esta figura gubernamental.

#### **III.3.1. Origen de la regularización.**

La llave que abre las puertas de todo el aparato burocrático llamado CORETT es desde luego la existencia de asentamientos irregulares, la existencia de éstos es un problema socio-económico y evidentemente político, que en la cotidianeidad ha dado paso incluso a enfrentamientos armados y disturbios sociales por un pedazo de tierra, que al paso del conflicto se vuelve tierra de nadie.

Los asentamientos irregulares no son nada nuevo como ya lo hemos podido analizar en el capítulo de antecedentes históricos, como también no es nuevo que el proceso de solución de éste problema es verdaderamente interminable. En la Ciudad de México el problema es quizá más grave por el desmedido crecimiento de la mancha urbana, acompañado de los cada vez más surgientes líderes de cualesquier tendencia ideológico-política, que aglutina a grupos numerosos de personas, pertenecientes a la clase social más oprimida o incluso clase media, con el objeto de invadir tierras, obligando con ello a que el Gobierno les reconozca derechos inexistentes que sobre ese terreno pretenden hacer valer, esta práctica ilegal en la que el despojo es ya una costumbre, que creemos se ve incrementada al surtir los efectos que buscan.

### **III.3.2. La regularización.**

Es un hecho que el ejido es una institución en México si no extinta, muy cerca de estarlo, por ello tierras ejidales o comunales ociosas se transforman en terrenos ocupados con casas-habitación de gente distinta a los ejidatarios. Pero veamos como se regulariza en el Distrito Federal los predios irregulares:

Las modificaciones al artículo 27 Constitucional y la consecuente aparición de la nueva Ley Agraria, dieron lugar a otra forma de regularización de los asentamientos irregulares, diverso al método tradicional que opera CORETT, es decir el de: SOLICITUD-EXPROPIACION-INDEMNIZACION-VENTA.

Al efecto el Estado cuenta con dos formas de atender la regularización de la tenencia de la tierra comunal y ejidal.

1.- A través de la expropiación de la tierra ocupada a favor de CORETT, para que éste se encargue de las tareas de regularización, con fundamento en el artículo 93 fracción V de la Ley Agraria vigente.

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

I.-...

II.-...

III.-...

IV.-...

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

2.- Que la asamblea de ejidatarios regularice dichos asentamientos, con fundamento en el artículo 65 de la Ley Agraria vigente.

Artículo 65.- Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente la Asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las Leyes de la materia.

#### Operación de ambas opciones:

1.- Método expropiatorio:

A) Primero se genera un asentamiento urbano, las causas pueden ser muchas, desde intestados, poseedores de tierra, etc. pero cualesquiera que sea la causa que dio nacimiento al asentamiento irregular es lo que menos importa, lo apremiante es que en un asentamiento irregular se confluyen tres intereses:

1.- El propietario del predio, ejidatario o comunero.

2.- El poseedor del mismo.

3.- El Gobierno que debe solucionar el conflicto de los dos anteriores y además ejercer el liderazgo político, y obligaciones ofrecidas incluso desde las campañas políticas.

B) El propietario que es evidentemente el más interesado (ejido o comunidad), presenta una SOLICITUD DE REGULARIZACION (un formato preestablecido) ante la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en el caso que nos ocupa en la Delegación Distrito Federal.

C) CORETT analiza la solicitud y los datos que en la misma se asientan y procede a integrar un expediente técnico.

D) Dentro de la información necesaria para integrar el expediente es sin duda la más importante saber si el polígono solicitado a regularización es ejido o comunidad, para lo cual CORETT solicita a la Secretaría de la Reforma Agraria proporcione esta información.

E) Posteriormente a la búsqueda de antecedentes CORETT-D.F. solicita a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), emita dictamen de procedencia, es decir, si es factible regularizar el asentamiento irregular, de conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos.

F) Si el dictamen de SEDESOL es favorable, CORETT realiza un estudio socioeconómico para determinar: que tipo de gente se asentó, ingresos, estatus familiar, etc.

G) Se procede a la configuración de lotes, para lo cual éste organismo elabora lo que ellos llaman un "PLANO MANZANERO", solicitan y pagan un avalúo a CABIN (Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales), valuadora oficial del Gobierno.

H) Integrado el expediente se turna a la Comisión Agraria, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, para su revisión y aprobación en su caso, y lo turna a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien considerando el expediente que integró CORETT y el visto bueno de la Comisión Agraria, y si lo determina procedente, notifica al Comisario Ejidal del Núcleo afectado y

se solicita opinión al Jefe de Gobierno del Distrito Federal del proyecto de decreto expropiatorio, para una vez hecha la notificación y recabada la opinión, en caso de ser procedente, se remite a la Consejería jurídica de Presidencia de la República, a efecto de que se suscriba el decreto por el Presidente y se ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Decreto es la solución que propone el Gobierno para el problema de regularización de la tenencia de la tierra comunal y ejidal en el Distrito Federal, en el Decreto se expropia la superficie objeto de regularización del ejido o comunidad, a favor de CORETT, comprometiéndose la Comisión conforme a su solicitud a pagar la indemnización correspondiente conforme a la Ley, para que este lo destine a la regularización y titulación legal a favor de sus ocupantes ejidatarios o comuneros propietarios.

La regularización tiene características específicas que se señalan en el propio Decreto Expropiatorio, que varían de acuerdo al núcleo poblacional de que se trate, no obstante la individualidad de cada caso, hacemos mención de las más recurrentes: generalmente en las condiciones se prevé que la superficie del lote tipo, no podrá exceder de la superficie del lote promedio de la zona; Únicamente podrá enagenarse a precio de interés social un lote tipo por jefe de familia, para usos habitacionales, siempre y cuando ninguno de los ocupantes del lote sea propietario de otro inmueble en el polígono de expropiación; El precio de los lotes ocupados para usos habitacionales, se fijará atendiendo el interés social. Cuando alguno de los vecindados posea una superficie mayor de la señalada para el lote tipo de la zona, podrá adquirir el excedente al valor comercial que corresponda de acuerdo al avalúo que para el efecto se practique; En caso de que alguno de los vecindados ocupe cualquiera de los predios que de acuerdo con las disposiciones del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), en materia de desarrollo urbano, sea adecuado para destinarse a la ejecución de obras para la prestación de servicios al centro de población, la Comisión promoverá la reubicación del citado ocupante en alguno de los lotes no ocupados, ( la SEDUVI, opina y emite dictamen de la manera en que se efectuará la regularización y el asentamiento, ahora regular, para planear los

servicios y así evitar que la regularización acarre desregulación de servicios públicos, para lo cual CORETT dona a la delegación política correspondiente áreas para equipamiento, infraestructura y servicios urbanos de acuerdo a las necesidades del lugar y la disponibilidad de terrenos); Los lotes que sobren de la regularización y que no sean necesarios ocuparlos para servicios públicos por que éstos ya se previeron, podrán destinarse a la construcción de viviendas populares de interés social, y por último la venta y titulación de los lotes se hará con apego a las disposiciones legales en materia de desarrollo urbano.

En los considerandos del Decreto, que generalmente es uno solo (UNICO) se señala, ya como una costumbre, que la superficie de terreno es susceptible de ser expropiada por causa de utilidad pública, el que con toda evidencia es superior la utilidad social de construcción de sus ocupantes, que su figura como ejido o comunidad.

La regularización y titulación legal a los ocupantes se hace mediante la venta, la Comisión vende de conformidad con los avalúos, y respetando el precio de interés social, tratándose de usos habitacionales.

1) Una vez publicado el Decreto Expropiatorio, CORETT continua con las pláticas con los ejidatarios o comuneros para negociar los términos de la indemnización, informando el avalúo de CABIN y se elabora y firma un convenio con los frutos de la negociación. Se levanta un Acta para ejecutar la resolución del Decreto Expropiatorio. Copia del Acta es turnada para su control a la Coordinación Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Es importante destacar que en las negociaciones con los ejidatarios, a través de la Asamblea General del ejido, la presencia del representante de la Procuraduría Agraria en las sesiones sólo es de mera opinión y asesoramiento de los términos de la regularización.

Una vez que se ha indemnizado al ejido en la forma y términos convenidos, se elabora Acta de Ejecución la que se inscribe en el Registro Agrario Nacional.

## 2.- Método de regularización ejidal

La Ley Agraria otorga a la Asamblea General del Ejido, plena facultad para delimitar las tierras ejidales, como mejor convenga al núcleo de población, así como delimitar como zonas de urbanización la tierra donde se encuentra asentado el núcleo ejidal.

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 39 establece que: "... Para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos se recurre a la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad (en el caso del Distrito Federal a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. SEDUVI, con fundamento en el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de fecha 31 de diciembre de 1994) en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad".

Con base en esta disposición, la regularización es posible atenderse a través de un Convenio de Concertación que suscriban el ejido o comunidad y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En este Convenio el ejido o comunidad se compromete a delimitar las tierras ocupadas como zona de urbanización y CORETT aporta la infraestructura técnica y humana para la delimitación de los lotes y el manejo financiero de la contraprestación o pago de los ocupantes a los ejidatarios o comuneros.

El anterior esquema es propiamente el mismo que viene desarrollando CORETT (lotificación, comercialización etc.), solo que medie un Decreto Expropiatorio.

Las consideraciones básicas para que sea viable este tipo de regularización son:

- Que los asentamientos irregulares sean técnica y jurídicamente susceptibles de sujetarse a la acción regularizadora de la asamblea.
- Que exista la voluntad del núcleo ejidal de regularizarlos, a cambio de una contraprestación.
- La importante labor de CORETT, apoyando al núcleo en la concertación y en la regularización.
- Que se lleve a cabo asamblea de ejidatarios en la que se acuerde contratar con CORETT y autorizar al Comisariado Ejidal a suscribir los convenios respectivos. En dichos convenios CORETT, quedaría obligado a:

Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Social, dictamen técnico de procedencia.

Participar en la definición de los mecanismos que permitan llevar un control respecto de la identificación y reconocimiento de los poseedores de solares que se beneficiarán con el proceso de regularización, obligándose a ejecutar los trabajos correspondientes.

Definir el monto del cobro que, por disposiciones jurídicas, administrativas y de desarrollo urbano, deba recaudarse por la titulación de los solares objeto de la regularización, así como las modalidades de su pago.

Definir en coordinación con el ejido o comunidad, los términos y condiciones de los convenios individuales, que suscriban con cada beneficiario de un título de solar urbano, en los que se establezca el pago por la regularización.

Determinar las erogaciones con motivo de los trabajos técnicos y administrativos que realice derivados del proceso de regularización.

Realizar los trabajos técnicos de delimitación de la zona de urbanización y la elaboración del plano interno de lotificación urbana.

Gestionar los permisos, licencias o autorizaciones que por disposición reglamentaria o jurídica resulten necesarios y que sean de su competencia, a fin de agilizar la realización de las acciones materia del presente convenio, así como apoyar a el ejido o comunidad en los trámites que deba realizar ante otras autoridades o dependencias.

#### **III.4 Justificación de existencia y atribuciones de CORETT.**

Desde la creación de este organismo, las facultades consignadas en su Reglamento Interior, y con sus respectivas reformas, se plantea la interrogante de si se justifica la existencia de CORETT y sus delegaciones, y si su función es realmente efectiva.

Para contestar esto hay que analizar que hasta antes de la existencia de este organismo, la regularización de la tierra se hacía a través de negociaciones entre ejidatarios y contratos de compraventa, que en ocasiones derivaban en contratación leonina y deficiente o bien en negativa de pago por quien adquiría una porción de tierra perteneciente a un ejido o comunidad, lo antes dicho generó en realidad un problema político serio que demandó su pronta atención.

La propuesta gubernamental ante el problema fue el ejercicio de su facultad para expropiar por causa de utilidad pública y así crear un organismo encargado de atender las tareas de una indemnización negociada y una venta con beneficios económicos para los adquirentes, como son subsidios fiscales y una escrituración en realidad barata, toda vez que CORETT, tiene celebrado un convenio con el Colegio de Notarios del Distrito Federal, para elaborar escrituras a un costo muy por debajo de las tarifas usuales para cualquier persona.

CORETT, como ya lo he dicho antes se podría considerar como una comercializadora del Gobierno, intermediaria de conflictos que propietarios (ejido o comunidad) tienen con poseedores de la misma fracción de tierra, pero es un organismo que tiene una amplia gama de acción. La validez de su personalidad es muy clara y no se debate, en cuanto a la validez de sus actos éstos se regulan dentro de su marco normativo y para mayor abundamiento en éste trabajo de tesis nos permitimos elaborar un breve análisis de diversas consideraciones jurídicas de actos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, apoyándonos en la jurisprudencia

1.- Conflictos de Posesión. CORETT, no resuelve problemas de posesión.

“Para hacer frente a los problemas que plantean crecimientos urbanos y suburbanos desordenados, la Comisión para la regularización de la tenencia de la Tierra, tiene por objeto regularizar, promover y programar dicha tenencia en donde existen asentamientos humanos irregulares, según se desprende del Decreto Presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de los mismos mes y año que reestructura dicha Comisión, empero, de él se desprende que la Comisión carece de facultades decisorias para resolver las ocupaciones indebidas de terrenos ejidales, comunales o particulares, porque sus decisiones no pueden resolver conflicto alguno de posesión del que pudiera tener conocimiento, toda vez que dicha materia se encuentra regulada expresamente por disposiciones legales cuya aplicación está reservada a las autoridades competentes en juicio o procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales y se funde y motive su causa legal. Por ello se concluye que el Organismo Público Descentralizado en cuestión, no puede resolver por sí y ante sí los problemas que se le presenten con motivo de la regularización de la tierra cuando entrañen o puedan entrañar conflictos de intereses respecto a la posesión de la misma.”<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Amparo en revisión 1243/79. Comisariado Ejidal del poblado San Jerónimo Aculco Lidice, Delegación la Magdalena Contreras, D.F. 22 de noviembre de 1979. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez.

2.- CORETT, no es autoridad para los efectos del Amparo.

"La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra creada por Acuerdo Presidencial de fecha 7 de agosto de 1973 y reestructurada en posterior Decreto de 6 de noviembre de 1974, es una institución técnica cuya función es emitir opiniones tendientes a regular la correcta planeación de los asentamientos humanos, pero no es un Organismo Público Descentralizado que cuente con facultades decisorias que impliquen la afectación de la esfera jurídica de los particulares y tampoco tiene facultades para disponer de la fuerza pública, en virtud de los cual, no puede ser considerada como autoridad para los efectos del Juicio de Amparo"<sup>33</sup>

"La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra es un organismo público descentralizado, que se rige por el principio de autonomía de funciones, por lo cual se considera como persona moral distinta del estado, aunque creada por voluntad estatal; así los actos que tales órganos realizan no son actos de autoridad para los efectos del amparo, pues aún cuando puedan ostentar los caracteres de unilateralidad e imperatividad, lo cierto es que no proviene de ningún órgano estatal, ni tiene coercibilidad."<sup>34</sup>

3.- Casos en que CORETT si funge como autoridad para el Juicio de Amparo.

" Cuando CORETT recibe el beneficio de la expropiación, con el fin preciso de regularizar la tenencia de la tierra y queda facultada para lotificar y titular predios en favor de los ocupantes o aún de terceros, en realidad es la ejecutora del Decreto Expropiatorio, pues queda facultada para decidir la lotificación, titulación y pago de indemnizaciones. Por ello funge como autoridad y tiene el carácter de responsable, en el amparo contra el acto consistente en transmitir a un tercero la propiedad del terreno que ocupa el quejoso, dentro de lo expropiado."<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Amparo en revisión 6567/80 Comisariado Ejidal de Santa María Aztahuacan, Delegación de Iztapalapa, Distrito federal. 21 de julio de 1983, 5 votos. Ponente: Eduardo Langle Martínez y amparos en revisión 5939/82; 6399/80, y 1243/79.

<sup>34</sup> Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. Improcedencia 39/88. Jorge Villagómez Corona 23 de enero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Caballero Cárdenas.

<sup>35</sup> Amparo en Revisión 2346/87. Esther Perrusquia Soto. 4 de mayo de 1988. Unanimidad e votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, y Amparos en Revisión 2096/86, y 1808/81.

# ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

"Del Decreto de veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se reestructuró al referido organismo descentralizado, se advierte que sus funciones son de carácter técnico y social, implicando ésta última una tarea pública, la cual realiza no como órgano de consulta técnica sino como autoridad de facto, pues así se desprende tanto de algunas responsabilidades y obligaciones como de ciertas facultades decisorias que el Ejecutivo Federal le ha delegado para el cumplimiento de esa actividad pública, de las cuales destacan la ejecución de los decretos expropiatorios y el otorgamiento de escrituras públicas o títulos de propiedad a los particulares con motivo de la regularización de sus predios. Entonces si dicha institución en uso de sus facultades decisorias pretende desconocer los derechos posesorios del quejoso, al escriturar el predio litigioso en favor de un tercero, es indiscutible que, en este caso, está actuando como autoridad para los efectos de amparo, en virtud de que tal decisión, aún cuando tenga que auxiliarse de otras dependencias, la impone coercitivamente al promovente de garantías."<sup>36</sup>

..."La referida Comisión, es parte integrante de la Administración Pública Paraestatal, dado que fue creada por Decreto del Ejecutivo Federal como un organismo descentralizado; así, aunque no forma parte del ejecutivo federal, si constituye un órgano auxiliar del mismo. Ahora bien cuando se emite un Decreto Expropiatorio y queda a cargo de CORETT, cumplir los fines de la expropiación, su actuar si puede reputarse como emanado de una autoridad para los efectos del Juicio de Amparo, puesto que decide cuestiones de posesión a fin de determinar a quien y en que medida le asisten derechos de preferencia para la adquisición de lotes, priva de la posesión sobre áreas que se determinarán a uso común y realiza otros actos de contenido similar que, además de significar afectación, se caracterizan como unilaterales e imperativos. Lo anterior sin perjuicio de que en cada caso se determine si se afecta la esfera jurídica de los particulares, mediante el ejercicio del poder, sea lo que haga dicha comisión

---

<sup>36</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Amparo en Revisión 54793 Pedro Padilla Rodríguez. 24 de agosto de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Jorge Alfonso Alvarez Escoto. y Amparo en Revisión 03/93 y Queja 20/91

dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorguen, o fuera de ellas.”<sup>37</sup>

#### 4.- Cambio de régimen de propiedad ejidal, del derecho agrario al derecho civil.

“ De conformidad a lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, fracciones VII y XIX, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 163 de la Ley Agraria, y 1 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, compete a éstos conocer de los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Así por exclusión, todas las cuestiones y controversias suscitadas en relación con la posesión de terrenos sujetos al régimen de propiedad privada, compete conocerlos a los tribunales judiciales del orden civil o de derecho privado. Por tal razón, si en una controversia sometida al conocimiento de un Tribunal Agrario, suscitada por la posesión de un predio, originalmente sujeto al régimen de propiedad ejidal, se demuestra que éste forma parte de una superficie mayor la cual fue objeto de un Decreto Expropiatorio expedido por el Ejecutivo Federal , en favor de CORETT, para que éste organismo lo destine a su venta a los avecindados y para construir viviendas de interés social, habiéndose ejecutado debidamente el referido Decreto de Expropiación, entonces resulta lógica y jurídica la consideración del Tribunal Agrario acerca de que el predio en litigio dejó de regirse por las normas constitucionales y legales que conforman el Derecho Social Agrario, para quedar sujeto a las normas del derecho privado o civil, y por ello la decisión de la controversia sobre la posesión de ese bien raíz, corresponde a los tribunales encargados de la aplicación de ese derecho, es decir, a los tribunales judiciales del orden civil.”<sup>38</sup>

#### 5.- Legalidad de Cédulas de Contratación que emite CORETT.

---

<sup>37</sup> Contradicción de Tesis 7/94. 25 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Tesis de Jurisprudencia 49/95 aprobada por la Segunda Sala, en sesión pública de 25 de agosto de 1995. Unanimidad de votos.

<sup>38</sup> Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. Amparo Directo 247/93. Fidel Jaimes Wences y Paula Bailón de Jaimes. 11 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Martiniano Bautista Espinoza.

“ Las Cédulas de contratación otorgadas por dicho organismo gubernamental a los particulares, constituyen verdaderos contratos de compraventa, porque contienen todos los elementos que lo forman; pues las partes, vendedor y comprador convienen sobre la cosa y el precio, perfeccionándose de esa manera la operación en términos de lo dispuesto por el artículo 2103 del Código Civil; conclusión ésta que se corrobora con lo estipulado en el apartado tercero del capítulo de condiciones del documento en que se expresa, que la cédula así como la escritura pública de compraventa que en su caso se otorgue sólo ampara el terreno que el propio documento designa, así pues, tales Cédulas constituyen justo título para poseer el bien, objeto de la transacción, por contener un acto traslativo de dominio, y por ende, son apoyos para demostrar el elemento de la acción plenaria de posesión relativo a la obtención de la cosa a través de justo título.”<sup>39</sup>.

#### 6.- Escrituración al posesionario.

“ Los beneficios del Decreto por el cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terreno para destinarlo a su regularización y titulación legal a favor de sus ocupantes mediante su venta, son indudablemente para quienes ocupen los lotes de los terrenos expropiados, en la fecha de expedición del citado decreto, y no para quienes aunque los ocuparon con anterioridad no detentaron materialmente el inmueble respectivo en la fecha de expedición del Decreto. Es pertinente señalar que el acto expropiatorio genera la insubsistencia del derecho de propiedad respecto de los anteriores propietarios, para a su vez transmitir forzosamente la titularidad del dominio de los bienes expropiados, a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para que éste órgano cumpla con el objeto para el cual se emitió dicho decreto.”<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Amparo Directo 1055/93. Florencia González Basurto. 12 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís.

<sup>40</sup> Amparo Directo 402/94. Paula Esther Tejada gracia. 12 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Antonio Muñoz Jiménez.

Como se ha podido observar la decisión de que si CORETT es o no autoridad para efectos del juicio de amparo varia en las revisiones de los mismos de acuerdo a la naturaleza del acto emanado de dicho organismo.

En la práctica nosotros consideramos que las dificultades en éste sentido son mínimas, toda vez que la génesis de la regularización es la negociación del organismo con propietarios y poseedores, negociaciones difíciles pero viables. Así entonces lo que debe cuidar CORETT es que una vez emitido el Decreto Expropiatorio, éste sea ejecutado con apego a lo dispuesto en el mismo, porque de la ejecución del Decreto es donde más problemas pueden presentarse. Asimismo las inconformidades pueden suscitarse por actos de corrupción en que se transmita el terreno a persona distinta a su poseedor.

### **III.5. Problemática de la Regularización.**

Sustancialmente la problemática incide en la dificultad que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, tiene para negociar los términos de la regularización, es decir la indemnización a ejidatarios y comuneros y el precio de venta a poseedores de éstos predios, ya que el ejidatario o comunero quiere una indemnización alta y el poseedor un costo bajo. Por otro lado está el respetar las zonas de urbanización y servicios públicos.

En un documento publicado por CORETT en junio de 1996 denominado "PRESENCIA DE CORETT, DELEGACION DISTRITO FEDERAL", señala a forma de balance general entre otros datos la problemática presente, que consiste en.

1.- La inejecución del Decreto Expropiatorio por falta de representación ejidal. Esto nos habla de conflictos internos de un ejido, lo que muy comunmente sucede por falta de organización.

2.- Dilación por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, respecto de las solicitudes de información para integrar el expediente, esto impide darle celeridad al proceso de regularización en zonas especialmente conflictivas.

3.- Que el poblado impida realizar los trabajos técnicos y censales necesarios para poder negociar la ejecución de un Decreto Expropiatorio.

4.- El avalúo de los predios tiene una vigencia de un año que al prescribir ésta, es necesaria una actualización para poder continuar con los requisitos y pasos de la regularización.

De los puntos anteriores el principal problema es la falta de representatividad de los ejidos, por lo que CORETT, sugiere la elección de representantes mediante la Asamblea General del ejido, para ello actualmente se realizan innumerables reuniones ante la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, para solucionar estos problemas.

### **III.5.1. Propuesta gubernamental de prevención de la problemática**

A efecto de prever la problemática de la regularización, antes de que el suceso ocurra, el Gobierno diseñó un novedoso programa denominado Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), en cuya presentación el Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León señaló que pese a los esfuerzos por regularizar la tenencia de la tierra; en el país existen casi un millón de lotes urbanos de origen ejidal o comunal en situación irregular, por lo cual hace falta poner un alto a los manejos especulativos y a la interpretación dolosa de la Ley Agraria.

"De esa práctica, los perjudicados han sido los campesinos y colonos, dijo el mandatario. La posibilidad legal de que los ejidatarios vendan tierras en condiciones de inminente urbanización, permite romper el círculo vicioso de invasión, venta ilegal, expropiación y regularización. Luego entonces, el desarrollo urbano debe ser ordenado y sustentable, así como el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, y agregó que hasta ahora la disponibilidad de suelo para el desarrollo urbano ha sido escasa,

debido a que hasta antes de la nueva legislación agraria, no había mecanismos para incorporar tierras legalmente al desarrollo urbano, porque las que son susceptibles de urbanización son, en su mayor parte, ejidales o comunales<sup>41</sup>.

Por todo ello en 1996, el Gobierno del Dr. Zedillo puso en marcha el PISO, que plantea quedarán satisfechas las necesidades de crecimiento urbano en el país para los primeros veinte años del nuevo siglo, mediante la incorporación de 150.000 hectáreas del territorio nacional para el desarrollo.

El PISO es un método de prevención y planeación que busca abatir definitivamente los asentamientos humanos irregulares, y lograr desarrollos urbanos seguros, con vivienda digna y servicios públicos garantizados.

En una primera etapa es importante la participación de la Procuraduría Agraria en el sentido de asesorar y concertar con ejidos y comunidades la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria.

“La aportación de tierras de origen ejidal o comunal a una sociedad mercantil, puede formalizarse bajo diversos esquemas asociativos, que van desde una inmobiliaria con participación puramente ejidal; una empresa paraestatal o paramunicipal integrada con la participación de los ejidatarios y el sector público; una inmobiliaria privada con la intervención de los propios ejidatarios y el sector privado o hasta una inmobiliaria mixta en la que se conjuguen los esfuerzos tanto de los ejidatarios como de los sectores público o privado. Todo lo anterior resulta altamente conveniente, desde la perspectiva ejidal, gubernamental y privada, ya que permite a los ejidatarios o comuneros la distribución equitativa de ganancias, la obtención de un mejor precio por la tierra y la captación de beneficios a largo plazo, a la autoridad éstas medidas le permiten direccionar el desarrollo urbano y ordenar el mercado de tierra apta para esos fines; y

---

<sup>41</sup> CORETT INFORMA. Órgano mensual de Comunicación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Cartel Informativo.

finalmente, al inversionista le evitan su descapitalización y le permiten la realización de proyectos de urbanización a corto, mediano y largo plazo.<sup>42</sup>

Las bondades de éste programa son indiscutibles, lamentablemente en el Distrito Federal este programa está lejos todavía, la complejidad de asentamientos irregulares y su aumento ha impedido poner en marcha un programa preventivo de reservas territoriales para la venta con créditos y facilidades fiscales y se ha tenido que afrontar la problemática desde la rudimentaria técnica de la expropiación-indemnización y venta.

### **III.5.2. Predios para servicios públicos**

Otro de los puntos importantes de la problemática de la regularización es el adecuado y racional desarrollo urbano de un área de la gran Ciudad.

La labor de CORETT es regularizar los asentamientos humanos ubicados en tierras de origen comunal o ejidal, pero esta tarea sería deficiente, si no se contemplara dotar a las colonias en regularización, de las superficies indispensables para satisfacer las necesidades de servicios públicos que presta el Gobierno del Distrito Federal, tales como: escuelas, parques, clínicas, etcétera.

Los bienes destinados a los servicios públicos son aquellos que forman parte del patrimonio del Distrito Federal y que son utilizados de manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública, esto significa que CORETT regularizará a favor del Distrito Federal las áreas para equipamiento que estén ocupadas con dichos servicios. En ausencia de los mismos, también lo podrá hacer de acuerdo a la disponibilidad de terrenos y a las normas mínimas para acceder a ellas en la cantidad y superficie que permiten las condiciones del polígono a regularizar y toda valoración de conformidad con las disposiciones de las Reglas para la Regularización de Predios Destinados para

---

<sup>42</sup> CORETT INFORMA. Órgano de Comunicación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. año VI. Número 18. octubre de 1997. pp. 18 y 19.

Servicios Públicos y al Bienestar de la Comunidad. Reglas aprobadas por el H. Consejo de Administración de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y que son congruentes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General de Bienes Nacionales.

"Los bienes que adquiere CORETT, están comprendidos dentro de los bienes de dominio privado de la Federación, señalados en los artículos 1, 3 fracción VIII y 60 de la Ley General de Bienes Nacionales, cuya naturaleza es que son imprescriptibles e inembargables, mientras no se desafecten de su patrimonio.

Atendiendo a este compromiso legal y social, contenido en los artículos 57 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, así como 34, 35, 40, 57, 58 fracciones IV, V y VII, 61, 74 fracciones I y II y 85 de la Ley General de Bienes Nacionales, en la sesión Vigésima Sexta del H. Consejo de Administración celebrada el día 13 de marzo de 1990, se aprobó el Programa Nacional de Regularización de Predios para Servicios Públicos, así como su correspondiente reglamento; posteriormente en la sesión Quincuagésima del Organo de Gobierno de CORETT, de fecha 17 de agosto de 1995, se aprobaron las actuales Reglas para la Regularización de Predios para Servicios Públicos y Destinados al Bienestar de la Comunidad.<sup>43</sup>

Del texto y contexto de las reglas se destaca principalmente lo siguiente:

a) En términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconocen como servicios públicos el agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, tomando en consideración su capacidad administrativa y financiera. Se deberán escriturar las calles como servicio público, para cubrir total o parcialmente los

---

<sup>43</sup> Exposición de Motivos de las Reglas para la Regularización en Predios Destinados para Servicios Públicos y al Bienestar de la Comunidad.

porcentajes establecidos en las leyes urbanas y exigidos por las autoridades locales como obligatorios para su donación.

b) Los predios ocupados para el servicio público de educación preescolar, primaria y secundaria, así como los servicios de salud, serán donados a favor de los Gobiernos de los estados, en virtud de los Acuerdos Nacionales para la descentralización de los mismos.

c) Desde la integración de los trabajos técnicos informativos previos a la expropiación, los Delegados de CORETT, deberán comprobar la existencia de predios destinados a servicios públicos en el polígono que va a ser objeto de regularización.

d) CORETT, beneficiario de la expropiación, donará predios para servicios públicos al Gobierno del Distrito Federal, instituciones y/o asociaciones de carácter humanitario, no lucrativo o núcleos ejidales o comunales, para atender este servicio.

En el caso de instituciones y núcleos ejidales o comunales, solo serán procedentes si los predios objeto de donación, están ocupados con instalaciones que generen un claro beneficio a la comunidad y que por sus servicios no obtengan beneficios económicos.

En caso de que los predios objeto de la petición, vengán cumpliendo un fin distinto al señalado, la solicitud se tramitará como compraventa.

e) En la escritura correspondiente, se asentará que se trata de una donación, el número de acuerdo del H. Consejo de Administración de CORETT que la autoriza y los gastos de escrituración, aplicando la tarifa autorizada, tomando como base el lote tipo o número de veces del lote tipo que por superficie tenga el predio, y de esa cantidad en su caso se pagarán los honorarios del Notario.

f) En el caso de predios destinados a la práctica de algún culto religioso, se donarán a la Federación aquellos que hayan sido abiertos antes del 28 de enero de 1992, fecha en que se reformó el artículo 130 Constitucional.

Si la apertura es posterior o el predio es baldío, deberá enajenarse a valor popular a la Asociación Religiosa quien lo posea, presentando para la escrituración su Registro y su Declaratoria de Procedencia, o en su caso, Certificación, expedida por la Secretaría de Gobernación, en los términos de los artículos 6 y 17 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992, solo en cuanto tengan el carácter de indispensable para cumplir con el fin propuesto en su objeto.

g) Los predios desocupados son aquellos que después de una investigación minuciosa realizada por CORETT, se determina que no existe quien reclame derecho sobre el mismo.

Quien sea donatario de éstos bienes (Federación, Estado o Municipio) tendrá además de cumplir con los requisitos, de otorgar una carta compromiso en que se señale el destino que se dará al predio y la obligación de edificarlo en el plazo máximo de dos años.

Si se trata de una institución o asociación de beneficio colectivo, quien solicite el predio desocupado o baldío, la venta de la totalidad del terreno será a valor social.

Si tratándose de un predio desocupado, el donatario no ha demostrado interés en su escrituración, transcurridos seis meses del acuerdo respectivo, a solicitud de la delegación de la comisión se procederá a cancelar el acto jurídico realizado, informando al h. Consejo de administración.

Cuando se trate de donación de un predio desocupado, si en un plazo de dos años contados a partir de la escrituración, no se ha satisfecho el objeto de la misma, CORETT deberá demandar la reversión del lote en cuestión, sin que el donatario pueda reclamar la devolución de los gastos erogados por concepto alguno.

### **III.5.3. Falta de liquidez por parte de los poseedores del predio objeto de la regularización, para pagar su compromiso de compra-venta.**

Este caso está previsto por CORETT, quien ha instrumentado mecanismos de cobro por la vía de la negociación, es decir a través de créditos flexibles e incluso el cobro de la cartera vencida por la vía judicial.

Pero más que un problema de regularización, es un proceso propio del organismo encargado de ésta función.

## CONCLUSIONES

1.- La problemática de la regularización de la tenencia de la tierra se origina en La Colonia, con consecuencias evidentemente terribles para la clase social más oprimida.

2.- En el Distrito Federal el ejido es una figura casi extinta, la principal función del habitante, no es la ocupación productiva de la tierra, sino la urgente necesidad de urbanización y terrenos para casa-habitación.

3.- En la Gran Ciudad los procesos de incorporación laboral son en otras áreas distintas a la agrícola y ganadera, tales como: comercio, empleo en la industria, empleo en el gobierno, comercio informal (ambulante) etc.

4.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ha desempeñado eficientemente la función para la cual fue creada, pero hace falta, reforzar el aspecto preventivo del problema, porque de lo contrario el círculo vicioso de la expropiación-indemnización-venta, será incontenible.

5.- Con la nueva administración del Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, ante el Gobierno del Distrito Federal, los problemas creemos, con un muy particular punto de vista, no serán menos, los ofrecimientos de campaña (vivienda) fueron demasiados y las tareas para su cumplimiento requieren de algo más que palabras.

6.- Por lo que atañe a la tierra, no es raro que ante el esquema actual de gobierno local las invasiones y los asentamientos irregulares aumenten, líderes de izquierda prestaron "favores" en campaña de Cárdenas, líderes que en muchos de los casos son invasores de tierras ociosas que con una ganancia personal, por cobros de influencia a sus agremiados, prometen la escrituración de terrenos a su favor, buscando con ello aumentar sus ya cuantiosas ganancias y sus numerosas propiedades.

7.- El revanchismo político no debe llevar a la tolerancia de la irregularidad, para que efectivamente los programas gubernamentales surtan los efectos deseados.

8.- La desaparición del ejido en el Distrito Federal, indica la tendencia hacia este fenómeno en las urbes, pero la producción agrícola y ganadera de dicha institución no puede decrecer, pero si reordenarse en áreas estratégicas del territorio nacional.

9.- La expropiación, para el caso de regularización vía la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra es un acto jurídico-administrativo, unilateral y de autoridad que en la mayoría de los casos obedece a una petición de parte, convirtiendo en legítimos propietarios a los poseedores a través de la compraventa que CORETT realiza.

10.- La problemática proponemos debe atenderse de la siguiente forma:

- a) Prevención de asentamientos irregulares con planeación urbana futurista.
- b) Atención y seguimiento a la problemática ya existente.
- c) Prohibición de asentamientos irregulares, con la aplicación rigurosa de la Ley.

## Bibliografía

Blanco Martínez, Rosilda. El Pensamiento Agrario en la Constitución de 1857. 1a edición. Ed. BOTAS. México 1957.

Caso, Angel. Derecho Agrario; 1a, edición. Ed. Porrúa, México 1950.

Cockcroft Dhames. Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana (1900-1913). Traducido del Inglés por María Eunice Barrales . Ed. SEP.-Siglo XXI. México 1985.

Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Ed. Porrúa. México 1997.

Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940; Primera Reimpresión de la Primera Edición. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. Secretaría de la Reforma Agraria, México 1981.

Gibson, Charles. Spanish Indian Institutions and Colonial Urbanism in New Spain.Ed. SIAP PLANTEOS, México 1980.

León Portilla, Miguel; Garibay K. Angel María y Beltrán, Alberto. Visión de los Vencidos, Relaciones Indígenas de la Conquista; 3a edición. Ed. UNAM, México 1963.

Ley Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de febrero de 1992.

Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

López Rosado, G. Diego. Historia y Pensamiento Económico de México (Agricultura y Ganadería-Propiedad de la Tierra); 1a ed. Ed.UNAM, México 1968.

Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario, Ed. Harla, México 1987.

Mendieta y Nuñez, Lucio Dr. El Derecho Precolonial. Sexta Edición. Editorial Porrúa, México 1992.

Mendieta y Nuñez, Lucio, Dr. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Decimosexta Edición. Ed. Porrúa, México 1989.

Moreno Toscano, Alejandra "El siglo de la conquista", en Historia General de México 2a, Edición de El Colegio de México. Centro de Estudios Históricos, México 1976.

Orozco y Berra, Manuel, Historia de la Ciudad de México desde su Fundación hasta 1854. Ed. SEP-SETENTAS, México 1973.

Publicaciones del Archivo General de la Nación. La Constitución de 1812 en la Nueva España. México 1913. Tomo II. Libro 8.

Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Solano, Francisco, Cedulario de Tierras 1497-1820. Compilación de Legislación Agraria Colonial; 1a Edición. Ed. UNAM, México 1984.