

00721  
837



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS JURIDICO SOBRE LA COMISION  
PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA  
DE LA TIERRA (CORETT), DENTRO DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"

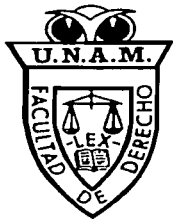
## TESIS

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

EDUARDO SANCHEZ SANCHEZ



ASESOR: LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ  
MEXICO, D.F. MARZO 2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# PAGINACIÓN DISCONTINUA



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 10 de marzo de 2003

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

El pasante de esta Facultad, EDUARDO SANCHEZ SANCHEZ, con número de cuenta 8721366-5 ha elaborado la tesis denominada "ANALISIS JURIDICO SOBRE LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT), DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", bajo la dirección de la Lic. Sonia Venegas Alvarez y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

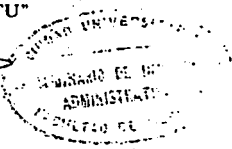
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERON CONSUEGRA  
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

FALTA DE ORIGEN  
TESIS CON

**LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ**

FACULTAD DE DERECHO

02 de Diciembre de 2002

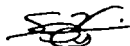
**LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.**

Estimado Maestro:

El alumno de esta Facultad, SANCHEZ SANCHEZ EDUARDO con Número de cuenta 8721366-5 , ha elaborado bajo mi dirección el trabajo de tesis intitulado, ANALISIS JURIDICO SOBRE LA COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT) DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .

Habiendo sido terminado conforme a los requisitos que para este tipo de trabajos establece la legislación universitaria, lo someto a su acertada consideración.

Saludos cordiales,



**LIC. SONIA VENEGAS ALVAREZ**

**GRACIAS A DIOS:**

Por que a pesar de las dificultades me ha dado la paciencia para poder concluir esta meta.

**A MI MADRE:**

María Sánchez Hernández

Le agradezco todo lo que me ha otorgado: la vida, su apoyo, su cariño y el sacrificio que ha hecho para que yo haya logrado llegar hasta donde estoy.

**A MI HIJA:**

Sonia Montserrat

Que es lo más hermoso que me ha dado la vida y le doy gracias por tantos momentos felices.

Te amo.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MÉXICO:**

Gracias por los conocimientos que me ha  
brindado, y que me han ayudado a mi  
formación como profesionista.  
Sólo puedo decir que es un orgullo  
perteneceer a esa Casa de Estudios.

**A MIS PROFESORES :**

Con gratitud por todas sus  
enseñanzas, y espero no  
defraudarlos en el ejercicio  
de la Abogacía.

**MUY EN ESPECIAL A LA LIC.  
SONIA VENEGAS ALVAREZ:**

Quien me brindó sus conocimientos,  
apoyo y confianza, y que gracias a su  
calidad como persona pude concluir el  
presente trabajo.

**A LA SRA. MARY CHAVEZ:**

Gracias por sus atenciones, consejos y todo el apoyo que me ha otorgado, ojalá algún día le pueda corresponder de la misma forma.

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:**

Pedro, Ángel, Amador, Narciso, Felipe, Andrés, Paco, Amando, Lic. Carolina, Mary, Enrique, Nancy, etc.

Les agradezco su valiosa amistad, espero sea para siempre.



## ÍNDICE

### ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT), DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| INTRODUCCIÓN .....        | I   |
| ABREVIATURAS USADAS ..... | III |

#### CAPITULO PRIMERO

##### CONCEPTOS GENERALES

|   |    |
|---|----|
| 1. CONCEPTO DE ESTADO .....   | 1  |
| 2. EL ESTADO Y SU PERSONALIDAD JURÍDICA .....                         | 4  |
| 3. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO .....                                      | 7  |
| 4. FORMAS DE ESTADO .....   | 10 |
| 5. EL GOBIERNO .....  | 12 |
| 5. 1. RÉGIMEN PARLAMENTARIO.....                                      | 12 |
| 5. 2. RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA .....                                  | 15 |
| 6. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO .....            | 16 |
| 6. 1. LA FORMA DEL ESTADO MEXICANO .....                              | 16 |
| 6. 2. LA FORMA DEL GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO .....                 | 17 |
| 6. 2. 1. EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN .....                           | 18 |
| 6. 2. 1. A. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL .....                        | 18 |
| 6. 2. 1. B. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL .....                          | 18 |
| 6. 2. 1. C. EL PODER JUDICIAL FEDERAL .....                           | 19 |
| 6. 2. 2. LOS GOBIERNOS LOCALES O DE LAS ENTIDADES<br>FEDERATIVA ..... | 20 |
| 6. 2. 3. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES .....                              | 20 |
| 7. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....                                    | 21 |
| 7. 1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....                        | 21 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>7. 2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>      | <b>22</b> |
| 7. 2. 1. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....                             | 23        |
| 7. 2. 2. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA .....                           | 24        |
| 7. 2. 3. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....                          | 25        |
| <b>8. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO</b> | <b>27</b> |
| <b>8. 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA .....</b>           | <b>27</b> |
| <b>8. 1. 1. INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>                    |           |
| <b>FEDERAL CENTRALIZADA .....</b>   | <b>27</b> |
| 8. 1. 1. A. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA .....                             | 27        |
| 8. 1. 1. B. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO .....                                 | 30        |
| 8. 1. 1. C. LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS .....                         | 31        |
| 8. 1. 1. D. LA CONSEJERIA JURÍDICA DEL EJECUTIVO                            |           |
| FEDERAL .....   | 31        |
| 8. 1. 1. E. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA .                       | 31        |
| <b>8. 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL .....</b>            | <b>33</b> |
| <b>8. 2. 1. INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</b>            |           |
| <b>PARAESTATAL .....</b>  | <b>34</b> |
| 8. 2. 1. A. LOS ORGANISMOS FEDERALES  |           |
| DESCENTRALIZADOS .....  | 34        |
| 8. 2. 1. B. LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL                           |           |
| MAYORITARIA .....   | 36        |
| 8. 2. 1. C. LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS .....                                 | 40        |
| <b>9. LA COORDINACIÓN Y AGRUPAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR</b>        |           |
| <b>PARAESTATAL .....</b>  | <b>43</b> |

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA TENENCIA DE LA TIERRA

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. CONCEPTO .....</b>   | <b>44</b> |
| <b>2. ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA .....</b> | <b>46</b> |

|   |    |
|---|----|
| 2. 1. ÉPOCA PREHISPÁNICA .....  | 46 |
| 2. 2. ÉPOCA COLONIAL .....  | 47 |
| 2. 3. ÉPOCA IDEPENDIENTE .....  | 48 |
| 2. 4. ÉPOCA REVOLUCIONARIA .....  | 51 |
| 2. 5. ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA .....   | 53 |
| 3. MARCO CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA .....  | 57 |
| 4. LA PROBLEMÁTICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LOS PROGRAMAS<br>PARA RESOLVERLA .....   | 64 |
| 4. 1. ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ...   | 64 |
| 4. 2. LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL) COMO<br>COORDINADORA DE SECTOR Y SU FUNCIÓN DENTRO DEL<br>ORDENAMIENTO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ..... | 65 |
| 4. 3. PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO 2001-2006 .....  | 68 |
| 4. 4. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA<br>TIERRA Y EL PROGRAMA DE REGUI. ARIZACION DE LA<br>TENENCIA DE LA TIERRA .....              | 69 |

### CAPÍTULO TERCERO

#### MARCO JURÍDICO DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

|  |    |
|--|----|
| 1. ANTECEDENTES DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA<br>TENENCIA DE LA TIERRA ..... | 70 |
| 2. MARCO JURÍDICO .....  | 70 |
| 2. 1. LEGISLACIÓN .....  | 70 |
| 2. 1. 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS<br>MEXICANOS .....                    | 70 |
| 2. 1. 1. A. ARTICULO 27 .....  | 70 |
| 2. 1. 2. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 72                             |    |

2. 1. 3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES ..... 73

2. 1. 4. DECRETO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA  
REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ..... 73

2. 1. 5. LEY AGRARIA ..... 75

2. 1. 6. LEY DE EXPROPIACIÓN ..... 77

2. 1. 7. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ..... 78

2. 1. 8. LEY FEDERAL DE VIVIENDA ..... 79

2. 1. 9. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES ..... 80

2. 1. 10. LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN  
AL AMBIENTE ..... 81

2. 1. 11. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 ..... 83

3. JURISPRUDENCIAS APLICABLES A LA COMISIÓN PARA LA  
REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA ..... 86

CAPITULO CUARTO

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COMISION PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA  
TIERRA Y SUS CARACTERÍSTICAS ..... 92

2. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA ..... 98

3. EL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN ..... 107

4. PLANTEAMIENTO PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN  
PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA  
EN LA PRÁCTICA ..... 113

CONCLUSIONES ..... 132

BIBLIOGRAFÍA ..... 137

## INTRODUCCIÓN

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), es un organismo público descentralizado federal, el cual fue creado por decreto del ejecutivo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974), su principal tarea es la de regularizar predios de asentamientos humanos. Esta labor la ejecuta la Comisión mediante el denominado "procedimiento de regularización".

A 29 años de su creación podemos percibir que la Comisión, como otras instituciones, necesita ser modificada ya que desafortunadamente hay obstáculos tales como la corrupción ejidal, corrupción de funcionarios de la Comisión, baja capacitación, bajos salarios, etc., que no permiten el cumplimiento de los objetivos para los que fue creado dicho organismo.

Luego entonces el objetivo de este trabajo es describir la estructura y funcionamiento de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra dentro de la Administración Pública Federal, y hacer una evaluación crítica de la labor que ha desarrollado para finalmente proponer algunas modificaciones que considero serían benéficas para un mejor aprovechamiento de esta institución.

Aplicando el método deductivo, he desarrollado mi trabajo en cuatro capítulos.

En el Primer Capítulo hablaré del Estado, su origen, su concepto, los elementos que lo integran (población, territorio y orden jurídico), su personalidad jurídica y las actividades que desarrolla (legislativa, administrativa y judicial) para el cumplimiento de sus fines. Así mismo, describiré al órgano ejecutor de dichas actividades, o sea, el Gobierno, y muy en específico, al de Estado Mexicano.

Expondré a grandes rasgos, lo que es la Administración Pública, las formas en

que se organiza (centralizada, desconcentrada y descentralizada), como está regulada en nuestro Sistema Jurídico Federal, y las entidades que la conforman; esto con el propósito de ilustrar del porque de la naturaleza administrativa de la CORETT.

Por otro lado, la tierra ha sido muy importante para el ser humano, por lo que en el Segundo Capítulo señalaré como fue evolucionando su tenencia, que instituciones se crearon alrededor de ella (desde la época prehispánica y hasta nuestros días); asimismo, haré referencia al régimen jurídico que la regula (Constitucionalmente hablando). Aunado a ello, describiré su problemática y los programas y organismos que el gobierno federal ha utilizado para resolverla.

En el Tercer Capítulo diré los motivos que dieron origen al nacimiento de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como organismo público descentralizado, sin pasar por alto sus antecedentes como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Además se conocerán algunas de las leyes que norman su actividad (ejemplo de ellas: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federar de las Entidades Paraestatales, Ley Agraria, Ley de Expropiación, Ley Federal de Vivienda, etc.) y citaré varias tesis de jurisprudencia que han emitido los más altos tribunales de nuestro país, las cuales sirven como complemento para el funcionamiento de la Comisión.

Finalmente analizaré internamente a la CORETT, y señalaré cuáles son sus órganos de gobierno, las áreas administrativas con las que cuenta y el procedimiento que tiene implementado para poder cumplir con sus objetivos. También comentaré las deficiencias que la aqueja en la práctica y algunas posibles soluciones (Capítulo Cuarto).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ABREVIATURAS USADAS**

|         |   |
|---------|---|
| CABIN   | Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales                    |
| CCDF    | Código Civil para el Distrito Federal                       |
| CPEUM   | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos       |
| CORETT  | Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra |
| DOF     | Diario Oficial de la Federación                             |
| LFEP    | Ley Federal de las Entidades Paraestatales                  |
| LGAH    | Ley General de Asentamientos Humanos                        |
| LGBN    | Ley General de Bienes Nacionales                            |
| LGTyOC  | Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito             |
| LOAPF   | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal           |
| LOPGR   | Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República     |
| LP      | Ley de Planeación   |
| LPCyGP  | Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público             |
| PND     | Plan Nacional de Desarrollo                                 |
| PGR     | Procuraduría General de la República                        |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social                             |
| SRA     | Secretaría de la Reforma Agraria                            |

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CAPÍTULO PRIMERO

### CONCEPTOS GENERALES

#### 1. CONCEPTO DE ESTADO.

El término Estado, para designar a la organización política de los hombres, es reciente, se empezó a concebir apenas en la época del renacimiento (con Maquiavelo en su obra el Príncipe). Pero dicho fenómeno ha existido desde siempre, podríamos decir casi con la aparición del hombre. Las primeras manifestaciones del concepto las podemos ubicar en Grecia, con las llamadas "polis", que en sí eran ciudades pequeñas en donde se desarrollaban los más interesantes fenómenos de la vida política, cultural y comercial de sus habitantes. Con el transcurso del tiempo, estas polis se fueron constituyendo en alianzas (dependiendo de la actividad que desarrollaban), naciendo así las llamadas ligas y federaciones, que como ejemplo de ellos tenemos a las "Ligas Jónica y Beocia", o la confederación Ateniense.

Posteriormente en Roma, nos encontramos una evolución política semejante a la de Grecia. En primer término surgió la monarquía (regnum), pasando a la república y concluyendo con el llamado imperio. Durante el transcurso de estos períodos o regímenes, se emplearon varias figuras para designar a esa organización política de individuos, y como ejemplos tenemos a: "el pópulos" que era una reunión de individuos ligados por un acuerdo en vista de una utilidad común; "la civita" que era una comunidad jurídicamente organizada; "el imperium" que era una organización de individuos en determinado territorio, cuyo elemento principal era el poder; y "status rei publicae o status rei romanae". "... la palabra estatus está utilizada en estas expresiones en una forma enteramente genérica y no de la manera específica y propia con que se emplea hoy la palabra Estado para designar la organización política fundamental de la humanidad".<sup>1</sup>

<sup>1</sup>.- González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa. 8ª edición. México, 1994. P. 146.





En la Edad Media, también se les da diversos nombres a las agrupaciones políticas que en esa época se formaron, como ejemplo de ellos tenemos: "imperio" o "empire", "reich", "régne", "reing" y "reino".

Con el surgimiento del Renacimiento, las ciudades fueron acrecentando su poder y su territorio, por lo que siguió evolucionando el lenguaje político de esa época, y fue precisamente en Florencia, en donde se comenzó a usar por primera vez la palabra Estado (en la obra "El Príncipe", de Nicolás Maquiavelo).

Héctor González Uribe hace el siguiente comentario, respecto de la citada obra: "La frase inicial de ese opúsculo se ha vuelto célebre y allí debe encontrarse, sin duda, el origen moderno de la palabra Estado: Todos los estados, todos los señores que han tenido y tienen dominación sobre los hombres son estados y son o repúblicas o principados".<sup>2</sup>

Ahora bien, en razón a esa evolución histórica que ha tenido el concepto, muchos estudiosos han pretendido dar su propia definición, dependiendo desde el punto de vista en que se vea el fenómeno.

Es conveniente mencionar, para entender mejor de lo que se está hablando, que el diccionario define a la palabra estado como: "Situación en que está una persona o cosa, en relación con los cambios que influyen en su condición".<sup>3</sup>

Adolfo Posadas, citado por Héctor González Uribe, señala "La significación amplia de estado —dice Adolfo Posadas— arroja viva luz sobre la idea de Estado de la política. El Estado, en la Política como estado en general, expresa la idea de situación: manera de ser o estar políticamente. Cuando ordinariamente se habla de un Estado, se alude más o menos explícitamente a la manera de ser o de estar

<sup>2</sup>.- Ibidem. P. 148.

<sup>3</sup>.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Editorial Océano. Edición 1994. Barcelona, España. P. 576.

constituida políticamente una comunidad humana".<sup>4</sup>

El tratadista George Jellinek, citado por Rafael I. Martínez Morales, lo define como:

"... la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio".<sup>5</sup>

Del anterior concepto se desprenden tres elementos fundamentales (Eduardo García Maynez y Rafael I. Martínez Morales a sí lo señalan) que componen o estructuran al Estado: La población, el territorio y un poder de mando.

**Población.** Son los seres humanos que se encuentran organizados de una manera política, y que por ello, tienen una serie de derechos y deberes frente al Estado (al estar sujetos a su actividad) y entre ellos (en relaciones de coordinación).

**Territorio.** Es el espacio o lugar en donde se encuentra establecida la población y también es el ámbito de aplicación de todas las normas jurídicas que crea el Estado para llevar a cabo su actividad. En nuestro país, el territorio está regulado en los artículos 27 y 42 al 48 de la Constitución Política y está formado por los siguientes elementos:

1. La superficie terrestre del planeta; 2. El mar territorial; 3. La plataforma continental; 4. Los zócalos submarinos; 5. El subsuelo; 6. El espacio aéreo, 7. El mar patrimonial o zona económica exclusiva, con las limitaciones que marca la ley y Derecho Internacional; entre otros .

---

<sup>4</sup>.- González Uribe, Héctor. Ob. cit. P. 150.

<sup>5</sup>.- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Harla. México, 1990. P. 34.

Sobre estos elementos del territorio, el Estado ejerce su "soberanía"<sup>6</sup> y aplica ese orden jurídico interno que él mismo crea.

**Poder.** Es aquella facultad de la cual está investida el Estado, para dirigir, controlar y someter ( aún por medio de la fuerza) a los individuos que lo conforman, siempre apegado a un orden jurídico.

Rafael I. Martínez Morales define al poder como: "Es la capacidad de imponer la voluntad propia, así mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas, dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el Estado".<sup>7</sup>

## 2. EL ESTADO Y SU PERSONALIDAD JURÍDICA

Ahora bien, el Estado dentro del ámbito jurídico, tiene una personalidad que lo hace sujeto de derechos y obligaciones.

Para entender lo anterior, explicaremos brevemente en que consiste esa noción.

La palabra persona puede tener varios significados, según la disciplina que se esté estudiando, pero lo importante es analizarla desde su perspectiva jurídica.

En ese aspecto jurídico, persona se le designa a todo ente al que la ley ha investido con capacidad para ser titular de derechos y obligaciones.

---

<sup>6</sup>.- Poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal. (Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa. 10ª edición. México, 1991. P. 63)

<sup>7</sup>.- Martínez Morales, Rafael I. Ob. cit. P. 34.

Eduardo García Maynez da la siguiente definición de persona: "Se da el nombre de sujeto, o persona, a todo ente capaz de tener facultades y deberes".<sup>8</sup>

Conforme al Derecho Civil, se reconocen dos clases: a) Personas físicas y b) Personas jurídicas colectivas (también es práctica común que se les denomine personas morales, aunque no sea lo correcto).

a) La persona física. Es el ser humano con derechos y obligaciones, y sus características (o atributos) son: tener un nombre, domicilio, estado civil, patrimonio, capacidad y nacionalidad.

b) La persona jurídica colectiva. Es un conjunto de seres humanos que se unen en razón a un fin común, originando con ello que la ley le otorgue a esa agrupación una personalidad que la hace sujeto de derechos y obligaciones. Hay que señalar que esa creación es completamente independiente de los individuos que la conformaron.

Ahora bien, como ya lo señalamos en párrafos anteriores, el Estado esta conformado por un conjunto de individuos que se agrupan políticamente, y por ello, la ley también le reconoce una personalidad.

El carácter de persona jurídica colectiva (o moral) para el Estado mexicano, está contemplado en el artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que señala:

"Artículo 25. Son personas morales:

I. La Nación, el Distrito Federal, los Estado y los Municipios; ...".

Ahora bien, se han elaborado varias teorías que hablan de la personalidad

---

<sup>8</sup>.- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 40ª edición. México, 1989. P. 271.

jurídica del Estado, por lo que yo mencionaré dos de las más generalizadas.

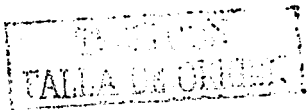
La primera considera al Estado con una doble personalidad jurídica, dependiendo de su actuar. Se dice que es un ente de Derecho Público cuando tienen relación con otros organismos Internacionales o actúa como autoridad frente a los particulares. Por otro lado, se señala que su personalidad es de Derecho Privado, cuando en el cumplimiento de sus fines, el Estado se quita esa investidura que lo caracteriza como soberano y tiene relaciones de igualdad con los particulares, mediante la celebración de convenios regulados por el Derecho Civil.

La segunda señala que el Estado tiene una sola personalidad, expresada con dos voluntades, explicando que una voluntad es de Derecho Público y la otra de Derecho Privado. O sea, su personalidad no se divide, sigue siendo la misma, pero su actuar será el fundamento para que se sujete a normas de carácter público o privado.

Respecto a esta segunda teoría, Jorge Olivera Toro nos menciona: "Dentro de la tesis de la personalidad única del Estado y de la Administración estatal, se habla de una doble capacidad o competencia: de Derecho público y privado, esto es, de relaciones jurídico administrativas y jurídico privadas; pero siendo el Estado único, a pesar de la variedad de su actuación. Así, es concebido como sujeto de relaciones jurídicas tanto públicas como privadas... Lo típico de la administración es el ejercicio de la potestad pública, como actuación imperativa. De esta suerte la capacidad del Estado actúa en el campo del Derecho público, pero puede ser así mismo sujeto en ciertas relaciones en el campo de Derecho privado".<sup>9</sup>

En mi opinión, estoy de acuerdo con la segunda teoría en que el Estado tiene una sola personalidad, en razón de que todo su actuar (como sujeto de derechos y obligaciones) deriva de las normas jurídicas que él mismo crea.

<sup>9</sup>.- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 4ª edición. México, 1976. P. 278.



Como ya se dijo, si el Estado tiene una personalidad jurídica de Derecho Público, también tiene sus propias características o atributos (al igual que las personas físicas).

Miguel Acosta Romero nos menciona varias de esas características, como son:

"1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad;... 2. La personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes;... 3. Denominación o nombre;... 4. Símbolos nacionales;... 5. Ámbito geográfico y domicilio;... 6. Elemento patrimonial;... 7. Régimen jurídico propio;... 8. Objeto;... 9. Organos de representación y administración;... y 10. Fines..."<sup>10</sup>

### 3. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Al ser el Estado un ente formado por un grupo de personas, necesariamente tiene que desarrollar una actividad que sirva para cumplir con los fines para el cual fue creado (el bien común, la seguridad de los individuos, su libertad, etcétera).

La actividad del estado se entiende como todos los actos, operaciones, procedimientos y tareas que lleva a cabo para alcanzar sus fines.

Para que el Estado despliegue su actividad, necesariamente debe contar con ciertas atribuciones (facultades que el orden jurídico le confiere), mismas que están orientadas a la realización de sus fines.

Ahora bien, en el ejercicio de esas atribuciones, el Estado tiene que realizar ciertas funciones (legislativa, administrativa y jurisdiccional), que son los medios que

---

<sup>10</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. Págs. 70 a la 73.

utiliza para alcanzar sus fines.

Doctrinalmente se han clasificado a las funciones del Estado desde dos puntos de vista: a) Formales u orgánicas y b) Materiales.

a) Las funciones, en un sentido formal, hacen alusión a los entes del Estado que las ejecutan o las llevan a cabo, o sea, a los órganos que conforman al gobierno como son el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Por lo que se le ha relacionado estrechamente con la teoría de la división de poderes.

Gabino Fraga nos dice: "Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial."<sup>11</sup>

b) Las funciones, desde una perspectiva material, hacen referencia a la naturaleza de los actos ejecutados por el Estado, independientemente de cual de sus órganos las lleve a cabo. O sea, los actos administrativo, judiciales y legislativos pueden ser emitidos por cualquier ente del Estado, sin perder esa esencia que los caracteriza.

También Gabino Fraga señala lo siguiente: "Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cual están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos."<sup>12</sup>

Viendo lo anterior, e independientemente de la clasificación que hace la

<sup>11</sup>.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 8ª edición. México, 1994. Págs. 29.

<sup>12</sup>.- Idem.

doctrina, a nuestro entender las funciones que lleva a cabo el Estado son:

a) La legislativa. Es la creación (por el Poder Legislativo) de las normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, que van a regir a los individuos en un lugar y época determinada.

García Máynez nos dice respecto de esta función: "Es un proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes".<sup>13</sup>

b) La administrativa, consiste en una serie de tareas tendientes a satisfacer intereses generales, llevada a cabo por el Presidente de la República y sus ayudantes (Secretarías de Estado, Empresas de Participación Estatal, Organismos Descentralizados, etc.). Más adelante explicaremos con mejor detalle esta función.

c) La jurisdiccional, es la actividad del Estado (ejecutada por el Poder Judicial) encaminada a resolver las controversias, o sea, persigue como meta la aplicación del derecho a casos particulares.

Nos dice Salvador Valencia Carmona: "Más la función jurisdiccional no sólo se circunscribe a determinar que hay una situación de conflicto, tiene también la finalidad de tutelar el orden jurídico y ponerle término al conflicto mediante una sentencia; a través de la sentencia se restaura el orden jurídico violado y se resuelve la situación de conflicto, imprimiendo a la decisión que se pronuncia el carácter de cosa juzgada, pues para que tenga firmeza y estabilidad debe presumirse que contiene la verdad legal".<sup>14</sup>

<sup>13</sup>.- García Maynez, Eduardo. Ob. cit. P. 52.

<sup>14</sup>.- Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitucional y Comparado. Editorial Universidad Veracruzana. 3a edición. Veracruz, 1991. P. 50.



Las tres funciones mencionadas, para el Estado mexicano, están reguladas, en el ámbito federal, en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### 4. FORMAS DE ESTADO.

La finalidad de clasificar los tipos de Estado que han existido a través de la historia, ha sido para entender como se ha ido ejerciendo el poder dentro de cada organización política, aunado a ello de que también sirve como experiencia para saber cual es la mejor forma en que los individuos puedan convivir de una manera más armónica. Es por eso que los problemas planteados en la teoría de las formas del Estado constituyen una de las cuestiones más antiguas de la Ciencia Política.

La teoría Aristotélica del Estado distinguía tres formas; la monarquía, la aristocracia y la democracia; y el criterio que se seguía para diferenciar una de otras era el cómo se ejercía el poder público. Un Estado de forma o constitución monárquica era aquél en el cual el poder era ejercido por un rey; uno de constitución aristocrática era el gobernado por un grupo reducido y selecto de hombres; y uno de constitución democrática era aquél cuyo gobierno derivaba de la voluntad popular.

Esa división tripartita sufrió una transformación en la Edad Moderna. Y fue suplantada por otra bipartita (hasta hoy admitida por algunos doctrinarios) en la que la oposición formal es presentada entre dos pares de términos: la monarquía como forma típica de la autocracia; y la república, como forma típica de la democracia.

A pesar de ese criterio dualista, predominante en doctrina, muchos autores modernos han llegado a elaborar sus propias clasificaciones del Estado, tomando en cuenta la ideología, los factores económicos, la manera de ejercer el poder, etc.

A continuación mencionaremos algunos ejemplos que Salvador Valencia Carmona nos da:

"Tipos Históricos de Estado. ..., así encontramos al Estado teocrático que prevalece en la época antigua, el Estado Patrimonial característico del Feudalismo, después el Estado Nacional que surge a principio de los tiempos modernos y que todavía puede considerársele forma dominante, aunque tiende a ser remplazado por organismos internacionales mucho más amplios.

Formas Políticas de Estado. Todo Estado posee una cierta filosofía política y social, una concepción ideológica que actúa a manera de principio rector, en este sentido hablamos de un Estado Liberal, un Estado Socialista o un Estado Corporativo".<sup>15</sup>

"La confederación es una unión de Estados donde cada uno de ellos conserva su soberanía, pero existe algo más que una alianza, dado que hay una dieta o asamblea que se reúne periódicamente para tratar asuntos comunes, previstos en el tratado que crea la organización confederal; ..." <sup>16</sup>

"La Federación es una asociación de Estados que se originan en una Constitución; aunque dichos Estados pierden su soberanía, ganan a cambio una importante autonomía interior. En torno a esta autonomía gira precisamente el sistema federal; ciertamente que se establece un poder central, pero también se concede a los Estados o entidades que integran la federación autonomía para dictar sus propias leyes y para elegir sus propias autoridades; desde luego la autonomía está limitada a las prescripciones del pacto federal señaladas en la constitución. ..." <sup>17</sup>

En la actualidad, existen países que tienen al mismo tiempo, en su modo de organizarse, varias de las formas de Estado que ya hemos descrito. México es uno de ello, tal como está plasmado en la Constitución Política que nos rige, al prescribir lo siguientes en su Artículo 40: " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y

<sup>15</sup>.- Ibidem. P. 115.

<sup>16</sup>.- Ibidem. P. 117.

<sup>17</sup>.- Idem.

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

## 5. EL GOBIERNO

El gobierno hace referencia a una parte del Estado, a los órganos que ejercen el poder. Para el Derecho Administrativo, interesa sobre todo como está conformada la forma de gobierno de un Estado.

Andrés Serra Rojas menciona que por forma de gobierno se refiere a: "Cada uno de los distintos sistemas fundamentales en la organización política, social y económica del Estado, aún cuando estos dos últimos miren más bien al fondo o contenido de su constitución real".<sup>18</sup>

Concretamente la forma de gobierno se refiere al conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, con las cuales hay un desarrollo y ejercicio del poder público.

Comentaremos dos de las principales formas de gobierno que existen en la actualidad en muchos Estados: a) Parlamentarismo y b) Presidencialismo.

### 5. 1. RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Este sistema obedece a que es del mismo parlamento (u órgano legislativo) donde surge la entidad que desempeña la función administrativa.

Algunos de los países que han adoptado este tipo son: Inglaterra, Francia, Italia, Alemania, Suecia, Japón.

---

<sup>18</sup> - Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo II. Más Actual Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V. México, 1997. P. 37.

Aquí el parlamento se compone con individuos que representan a la nación. De esta Cámara surge el "gabinete", que es un órgano encargado de la función administrativa, integrado en forma colegiada por funcionarios llamados "ministros". En lo particular, cada ministro tiene asignado un rubro de la administración pública. El gabinete está presidido por un "primer ministro", quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia según las necesidades del Estado. El primer ministro es el jefe del partido que domine mayoritariamente en el parlamento. Por lo tanto, el primer ministro es miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe del citado órgano ejecutivo o de gobierno, y sus integrantes deben pertenecer al parlamento, siendo individual o colectivamente responsables ante éste.

Loewenstein, citado por Ignacio Burgoa Orihuela, describe cuales son las características del sistema parlamentario, al decirnos: "... y son las siguientes: a) identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento; b) el gobierno, encomendado al gabinete, 'está fusionado con el parlamento y forma parte integral de éste', c) el gabinete está presidido por un jefe llamado "primer ministro" que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en éste domine; d) la subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo -voto de confianza- de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de la falta de apoyo -voto de censura- por parte de dicha mayoría; e) control recíproco entre el gabinete y el parlamento, en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo".<sup>19</sup>

Otros rasgos típicos del sistema parlamentario son:

---

<sup>19</sup>.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 5ª edición. México, 1984. P. 724.

El ejecutivo se conforma por dos órganos diferentes en funciones, uno es el jefe de Estado y el otro es el jefe de Gobierno.

El jefe de Estado puede ser un rey, emperador o un presidente de la república. Su papel es importante, pero no trascendental respecto de la actividad administrativa del Estado, sus decisiones deben estar de acuerdo con el parecer del primer ministro y su gabinete.

En el parlamento se deposita la función legislativa, y a su vez, le corresponde la dirección de la actividad administrativa, por medio de su órgano ejecutor, que es el gabinete.

El jefe de gobierno, denominado primer ministro, dirige efectivamente el gobierno y la administración del país. Se le elige por el parlamento, donde su partido debe contar con la mayoría. Cuenta para desarrollar su función con el auxilio del gabinete, integrado por ministros.

El gobierno y el parlamento deben trabajar en forma coordinada. Por lo que el gobierno debe contar con la confianza del parlamento en su gestión, si la pierde está obligado a dimitir, esta pérdida de confianza se da a través de un voto de censura. Por su parte, cuando el gobierno considera que el parlamento entorpece su actividad, tiene el derecho de disolverlo y convocar a elecciones.

Por lo regular, el Consejo de Ministros trabaja en forma colegiada y su responsabilidad es igual entre ellos y conjuntamente con el Primer Ministro frente al Parlamento.

El refrendo ministerial implica una responsabilidad de los ministros con el primer ministro

Lo anterior, en sí, son los rasgos esenciales del sistema parlamentario.

## 5. 2. RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

Este régimen de gobierno también es muy importante en la vida política de muchos Estado. El ejemplo clásico del sistema presidencial son los Estados Unidos de América, aunque también tiene gran difusión en los países latinos como México, Argentina, Perú, Venezuela y algunos de Asia y África.

La característica principal del sistema presidencial es la separación de poderes. Esta separación está conformada por el legislativo, el ejecutivo y el judicial. Aquí el ejecutivo y el legislativo son independientes, cada uno actúa dentro de la esfera de competencia que le ha sido asignada por la ley, pero ambos deben cooperar en beneficio de la vida política de un Estado.

Ahora bien, por qué se le conoce con el nombre de presidencialismo, si existe una trilogía de poderes, los cuales cada uno debería de servir de contrapeso para los otros dos.

Se le ha denominado presidencialismo en razón que es el Ejecutivo, en muchos caso, el órgano más importante que ejerce el poder público.

Las características principales del régimen presidencial son:

El Poder Ejecutivo, por lo general, está a cargo de un solo individuo denominado "presidente". Es elegido por la voluntad popular. Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; Designa a sus colaboradores libremente (los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, Procurador General, etcétera) y también tiene facultades para removerlos (son funcionarios subordinados); Los integrantes del gabinete no trabajan en forma colegiado y tampoco tienen responsabilidad política frente al Congreso, el

cual no puede censurarlos y provocar su dimisión.

En este régimen la importancia del Poder Ejecutivo se da por la trascendencia de sus decisiones interior y exterior, que afectan al Estado.

El legislativo no puede echar abajo al gobierno y éste, a su vez, no puede disolver al legislativo. Asimismo, el presidente no es titular de la facultad legislativa, aunque sí puede presentar iniciativas de ley, para que una vez discutidas y aprobadas por el legislativo, las pueda ejecutar o aplicar.

Actualmente en México, ya no es tan marcada esa supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, en razón de que todos los miembros del Congreso o la mayoría de ellos, ya no pertenecen al mismo partido político; aunado a ello, también la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido resoluciones contrarias al Ejecutivo, que han servido de contrapeso para evitar que éste se exceda en el ejercicio de sus funciones.

## **6. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO**

### **6. 1. LA FORMA DEL ESTADO MEXICANO**

La forma de organización política del Estado mexicano, es de tipo federal. Este sistema fue implantado desde la primera Constitución que tuvo vigencia en México, en el año de 1824, ratificado por las subsecuentes Cartas Magnas de 1857 y 1917. Actualmente esta forma de organización está prescrita en el Artículo 40 de la Constitución vigente.

## 6. 2. LA FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO

Como ya lo señalamos, la forma de gobierno se refiere al conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que al Estado le corresponden. El Estado mexicano para cumplir con sus funciones, es necesario que en el ejercicio de su poder, lleve a cabo una correcta distribución de su actividad gubernamental, sometiéndose a un ámbito de competencia.

Para entender mejor lo antes dicho, hay que ver primero que se entiende por competencia, y con base a ello sabremos como se conforma el gobierno mexicano.

La competencia como lo señala el Diccionario Jurídico es: "(Encuentra su raíz etimológica en las voces latinas, 'competia', 'competen', 'entis', relación proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usa como sinónimos los vocabios: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia, disposición.) En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos".<sup>20</sup>

Del anterior concepto entendemos por competencia, aquella facultad que el orden jurídico le da o confiere a un órgano de gobierno para conocer de determinado asunto.

Por lo tanto, pasando al ámbito de nuestra normatividad, la Constitución ha delimitado los respectivos campos de competencia del gobierno mexicano, para lo que ha establecido tres niveles: La Federación, los Estados o Entidades Federativas y los Municipios, así como ha reservado a cada uno de ellos determinadas materias y un territorio para sus actividades, mismos que a continuación señalaremos.

---

<sup>20</sup>.-Diccionario Jurídico Mexicano. Volumen A-CH. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa. 15ª edición. México, 2001. P. 542.



## **6. 2. 1. EL GOBIERNO DE LA FEDERACION**

Se ejerce a través de los poderes federales, previstos en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, mismo que señala que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

### **6. 2. 1. A. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

Se conforma por el Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras, la de Diputados (integrada por 500 individuos), que representa a la Nación (Artículos 50, 51 y 52 Constitucionales), y la de Senadores (conformada por 128 personas), que representa a las Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal (Art. 56 de la Constitución).

La competencia del Congreso de la Unión se reconoce en materia de iniciativa y formación de leyes, artículos 71, 72 y 73 Constitucionales. En el aspecto particular, la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas que establecen los artículos 74 y 75 y la Cámara de Senadores las facultades exclusivas a que se refiere el artículo 76 de la Constitución.

### **6. 2. 1. B. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

Reside en el Presidente de la República (Artículos 80 al 89 Constitucional), y es el encargado de la función administrativa, auxiliado en su ejercicio por las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Procuraduría General de la República, los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos (Artículos 90 y 102, apartado A) de la Constitución).

El artículo 82 de la Constitución señala los requisitos para ser Presidente de la

República, mismos que son: "I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijos de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia. IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección. VI.- No ser secretario o subsecretario de estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la república, ni gobernador de algún estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83".

Así mismo, el artículo 83 Constitucional especifica el tiempo que durará en su encargo, el Presidente de la República:

"El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

Más adelante veremos en que consiste el actuar del Presidente, como titular de la Administración Pública Federal.

### **6. 2. 1. C. EL PODER JUDICIAL FEDERAL**

Es uno de los tres Poderes que integran la Federación y es el encargado de aplicar la justicia (Artículo 94 Constitucional).

Dicho poder está conformado por una Suprema Corte de Justicia (máximo tribunal del país), en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que la Constitución establece.

## **6. 2. 2. LOS GOBIERNOS LOCALES O DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

Su competencia está prevista en la Carta Magna en los artículos 40, 41 y 115 a 122. En las Entidades Federativas también existen los tres poderes: El Legislativo, integrado por diputados locales de elección popular directa; El Ejecutivo que se deposita en el gobernador de elección popular directa, quien también cuenta con diversos órganos administrativos que lo auxilian; y el Judicial, integrado por un Tribunal Superior de Justicia que puede tener Salas Colegiadas o Unitarias y Juzgados de Primera Instancia (Civiles, Familiares, Arrendamiento y Penales) y Juzgados de Paz.

## **6. 2. 3. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

Su competencia esta prevista en el artículo 115 Constitucional, y como ahí se señala, el gobierno municipal está a cargo del Ayuntamiento, que es un cuerpo colegiado, electo popularmente, y realiza generalmente funciones administrativas.

De lo anterior podemos concluir que nuestro país, en cuanto a su estructura gubernamental, está organizada Constitucionalmente en una Federación, integrada

por los Estados libres y autónomos, un Distrito Federal y los municipios.

## **7. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

"Desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido la Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía. En China, 500 a. C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y Roma también se observan estructuras administrativas.

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de administración que se fueron perfeccionado y agrandando cada vez más".<sup>21</sup>

Aunado a lo anterior, con la Revolución Francesa (1789), la Administración Pública amplió su campo de acción, y su evolución fue constante y a la par con la actividad del Estado, ésta dinámica se mantiene en nuestros días.

### **7. 1. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Como ya se dijo, las funciones del Estado se divide en tres grandes rubros: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Para la presente investigación lo que nos interesa es la última de las mencionadas, por lo que comenzaremos por estudiar el concepto de Administración Pública.

El diccionario jurídico señala: "Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa".<sup>22</sup>

Leonardo White, citado por Jacinto Faya Viesca, dice: "... que la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la

<sup>21</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. P. 94.

<sup>22</sup>.- Diccionario Jurídico Mexicano. Volumen A-CH. Ob. cit. P. 107.

aplicación o realización de la política nacional".<sup>23</sup>

Doctrinalmente la administración pública se ha dividido para su estudio desde dos puntos de vista: a) Orgánico o formal y b) Material o funcional.

a) En un sentido formal, la administración pública se identifica o relaciona con los órganos que llevan a cabo la actividad administrativa, o sea, con el poder ejecutivo y sus auxiliares. En el sistema federal mexicano, los entes que realizan y conforman la administración pública son: el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos. En el ámbito local encontramos al gobernador y todos los órganos que dependen de él (en la misma clasificación que el federal), y por lo que respecto del municipio, es el Ayuntamiento el encargado de ejecutar esa actividad.

b) Materialmente, la administración pública hace alusión a los actos o actividades que son desempeñadas por los órganos mencionados en el inciso anterior. Esto significa, que todo aquello que conlleve el cumplimiento de algunos de los fines del Estado, y que sea ejecutado por el jefe del ejecutivo (federal o local) y/o sus auxiliares, así como por el ayuntamiento, se considera como administración pública.

Concluyendo, la administrativa pública es una actividad que el Estado realiza por medio de sus órganos competentes, y que sirve para cumplir con cierto fines en beneficio de la colectividad.

## **7. 2. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La Administración Pública en general, como todo elemento del Estado,

---

<sup>23</sup>.- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 13ª edición. México, 1994. P. 31.

necesita tener un orden, es decir, organizarse para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente. Para ello se ha tratado, a través de la evolución de la Administración Pública, de buscar formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades del país.

La doctrina ha hecho una clasificación de las formas en que se organiza la Administración Pública, ordenándola en tres grandes rubros: la centralización, la desconcentración y la descentralización, mismas que veremos a continuación.

### 7. 2. 1. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La centralización administrativa es una de las formas en que se organiza la Administración Pública.

Andrés Serra Rojas nos dice: "So llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".<sup>24</sup>

Jacinto Faya Viesca también nos da el siguiente comentario: "La centralización administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes, de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un número muy reducidos de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas, administrativas y legales".<sup>25</sup>

De las definiciones anteriores podemos desprender que esta forma de organización administrativa, está integrada por entes u órganos superiores, del

---

<sup>24</sup>. - Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, 8ª edición. México, 1977. P. 535.

<sup>25</sup>. - Faya Viesca, Jacinto. Ob. cit. P. 45.



cual derivan todas las decisiones que deben ser ejecutadas por otros órganos de menor jerarquía, con la finalidad de llevar a cabo el cumplimiento de objetivos trazados.

La centralización administrativa (en el ámbito federal) está contemplada en nuestra Constitución, en su artículo 90, que más adelante explicaremos con detalle.

### 7. 2. 2. LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Otra forma de organización administrativa es la llamada desconcentración, la cual es muy importante para la actividad gubernamental, en razón de que con la misma hay una mayor rapidez en la atención de los asuntos del interés público. A continuación definiremos brevemente en que consiste esta forma de organización.

Miguel Galindo Camacho dice: "La desconcentración administrativa consiste en un acto jurídico por medio del cual el titular del órgano ejecutivo o de uno de sus órganos derivados, a través de una ley o un acuerdo, faculta a un órgano secundario, creado por él mismo, o una agencia de la administración central para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas".<sup>26</sup>

Lo anterior significa que ese sistema de desconcentración administrativa se caracteriza por: a) La existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central; b) Se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas (que deben estar bien definidas en una disposición normativa), lo que no les permite alejarse de la propia administración central; y c) La competencia que se les confiere a los órganos desconcentrados no llega a configurar una verdadera autonomía.

---

<sup>26</sup>.- Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1995. P. 115.

El fundamento legal para la existencia de la desconcentración administrativa, en el ámbito federal, se encuentra inserta en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### **7. 2. 3. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La descentralización administrativa también es muy importante para el Estado, para llevar a cabo su actividad y cumplir con sus fines.

Las características esenciales de este tipo de organización, es la existencia de una personalidad jurídica especial y un patrimonio propio de los organismos que la integran.

Esa personalidad y patrimonio sirven para que los organismos que ostentan esas características adquieran una autonomía técnica y orgánica para el desempeño de sus objetivos.

Esa autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas aplicables para los entes centralizados.

La autonomía orgánica significa la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas a las del poder central.

Doctrinariamente se ha clasificado a la descentralización en tres grandes rubros:

#### **A) La descentralización por región.**

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa, en un determinado territorio, y con la posibilidad de actuar con mayor certeza y celeridad para alcanzar los objetivos planteados.

Algunas características de la descentralización por región son:

a) El organismo cuenta con una personalidad jurídica propia.



b) La concesión por parte del Estado de ciertos derechos públicos, con la finalidad de ejercitarlos en beneficio del interés público.

c) La existencia de un patrimonio cuyo titular es el ente descentralizado.

d) La entidad tiene varios órganos de representación (o delegaciones), las cuales cada una de ellas se circunscribe a un determinado territorio, en donde desarrollan su actividad.

### **B) La descentralización por servicios.**

La descentralización por servicios se ha mencionado como el medio o forma que el Estado tiene para satisfacer necesidades de orden general, las cuales requieren procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial.

Las características de la descentralización por servicios son:

El organismo descentralizado es el encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden. Las atribuciones que realiza son de carácter técnico. El establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde.

El organismo descentralizado tiene una personalidad jurídica, que se crea por una ley o por decreto, y un patrimonio propio.

Su extinción debe tener el mismo origen que para su creación.

### **C) La descentralización por colaboración.**

La descentralización por colaboración tiene características especiales que la hacen diferente de las señaladas en los dos incisos anteriores.

Aquí el Estado tiene que recurrir a los particulares para que lo auxilien en la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados (generalmente mediante una concesión). Los particulares que realizan la función pública deben

reunir ciertos requisitos que la ley de la materia prescribe. La colaboración que brindan las organizaciones privadas en el ejercicio de la función pública son diversas (de consulta, de decisión y de ejercicio), ejemplo de ello es el que los particulares imparten la enseñanza primaria, secundaria, etcétera.

## **8. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.**

### **8. 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA**

#### **8. 1. 1. INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA**

En México los integrantes de la Administración Pública Federal Centralizada son: Presidente de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos (actualmente no existe en funcionamiento ninguno), la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (Artículo 90 Constitucional y 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y la Procuraduría General de la República (Artículos 21 y 102 apartado A de la Constitución y 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

##### **8. 1. 1. A. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

Al frente del poder Ejecutivo y como titular del mismo, está un funcionario que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; es electo en forma directa por el pueblo y dura en su encargo seis años; no puede ser reelecto; tiene que ser mexicano por nacimiento; haber cumplido como mínimo al día de la elección 35 años, no estar dentro del servicio público dentro de los seis meses al día de la

elección (Artículos 80 al 89 Constitucionales).

Es importante señalar, que al momento de tomar posesión como Presidente de la República, el individuo debe rendir la siguiente protesta (Artículo 88 Constitucional), que legal y moralmente lo obliga a velar por los intereses de sus representados y de la nación.

"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande".

El titular del Poder Ejecutivo Federal, como Jefe de Estado, representa a la Nación y tiene todas las funciones inherentes a la misma, las cuales se contemplan en la fracción X de artículo 89 Constitucional, mismas que son:

"X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Desde el punto de vista administrativo, que es el que nos interesa, el Presidente de la República es el órgano jerárquicamente superior de la Administración Pública Federal, en su totalidad. El artículo 89 de la Constitución Política, es el precepto en donde se contemplan, de manera general, todas y cada una de las facultades inherentes a la activada administrativa que debe desarrollar.

Mencionaremos a continuación algunas de las fracciones más importantes del precepto citado en el párrafo anterior.

En la fracción I se puede observar la importancia de la actividad administrativa que tiene encomendada el Presidente de la República, ya que se le impone como facultad y obligación, la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo su exacta observancia, o sea, que como titular del Poder Ejecutivo debe dar validez a ese acto legislativo, ordenar su publicación y ejecución u observancia, por medio de los órganos, que lo auxilian (facultad reglamentaria).

Asimismo, en las fracciones II, III, IV, V y XVIII de ese artículo 89 Constitucional, también se contemplan las facultades que tiene como Jefe de la Administración Pública Federal, de nombrar a sus colaboradores y algunos otros funcionarios de importancia, que ejercen el poder dentro del gobierno de la federación. Ejemplo de ello tenemos que designa y remueve a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos, al Consejero Jurídico y demás funcionarios cuyo nombramiento no esté especificado en las leyes, como Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores, Presidentes de las Comisiones Intersecretariales, Directores de Organismos Descentralizados y Fideicomisos Públicos, también designa, con la aprobación del Senado, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los miembros del Servicio Diplomático y Consular, a los miembros de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, es evidente que el titular del Poder Ejecutivo no puede desarrollar en forma personal todas las actividades que corresponden a la Administración Pública, por ello, en la práctica y conforme al orden jurídico se han establecido órganos que lo auxilian en la atención de esas actividades.

### 8. 1. 1. B. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

En nuestro sistema jurídico, las Secretarías de Estado son organismos administrativos que sirven al titular del Poder Ejecutivo Federal, para el mejor desempeño de su actividad (artículo 90 Constitucional).

Doctrinalmente existen muchas definiciones de lo que es una Secretaría de Estado, como por ejemplo tenermos la que da Miguel Acosta Romero, que dice: "Es un órgano superior político administrativo, que apoya al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado".<sup>27</sup>

Asimismo, también Miguel Galindo Camacho nos da su propia definición de Secretaría al señalar: "La Secretaría de Estado es un órgano administrativo derivado del originario correspondiente que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos que la Ley de la Administración Pública Federal le encomienda, como parte de la actividad estatal".<sup>28</sup>

Dichas dependencias, como órganos administrativos, deben tener ciertas funciones entre las cuales se encuentran las de formular y ejecutar proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Actualmente la LOAPF, en su Artículo 26, establece 18 Secretarías de Estado.

En cuanto a su estructura, cada Secretaría se tendrá que apearse a los lineamientos que marcan los artículos 14, 16, 17, 18, 19 y 20 de la citada Ley Orgánica, y a grandes rasgos señalaremos que al frente de cada una de ellas estará un titular denominado Secretario, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Aunado a lo anterior, las Secretarías para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán

<sup>27</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. P. 137.

<sup>28</sup>.- Galindo Camacho, Miguel. Ob. cit. P. 108.

contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Ahora bien, de manera particular, las atribuciones de cada Secretaría están contempladas en los artículos del 27 al 42 de la mencionada Ley Orgánica.

#### **8. 1. 1. C. LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS**

El artículo 90 Constitucional menciona a los Departamentos Administrativos, también como órganos integrantes de la Administración Pública Federal Centralizada, aunque en la actualidad no existe en funciones alguno.

#### **8. 1. 1. D. LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL**

Es una dependencia de la Administración Pública Federal, que apoya al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones. Su fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 102, apartado A último párrafo y su naturaleza administrativa está contemplada en los artículos 1° y 2° de la LOAPF.

Las facultades o atribuciones de la citada Consejería Jurídica, se enmarcan en los artículos 43 y 43 bis, de la LOAPF.

#### **8. 1. 1. E. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Si bien es cierto, el artículo 90 Constitucional y el artículo 1° de la LOAPF, no mencionan a la PGR, como integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, el fundamento legal para considerar a dicha dependencia como un

órgano perteneciente a la citada Administración, es el artículo 1º de la LOPGR, que señala:

"Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables".

Miguel Acosta Romero hace la siguiente reflexión: "Hasta 1976, había discusión teórica sobre ese particular, y también estimamos que la evolución de la Administración Pública Federal, nos ha dado la razón al ser incorporado el Procurador dentro de la estructura de la Administración Pública Centralizada Federal, por lo que creemos que ya no existe duda alguna de la ubicación de la Procuraduría General de la República y de su Titular".<sup>29</sup>

El artículo 102 apartado A, de la Constitución Política nos mencionan, en forma general, como se integra la Procuraduría General de la República y algunas de sus atribuciones.

En el citado precepto se señala que el Ministerio Público de la Federación, estará presidido por un Procurador General de la República, que será nombrado por el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado. Para ser Procurador hay que cubrir los siguientes requisitos: a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento; b) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; c) Contar, con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho; d) Gozar de buena reputación; y e) No haber sido condenado por delito doloso.

Algunas atribuciones del Procurador General de la República son; Intervenir en todos los negocios en que la Federación fuese parte, así como en los casos de

---

<sup>29</sup> Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. P. 218.

los diplomáticos y los cónsules generales en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación; aquí el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal, sin necesidad de que lo autorice el Senado, como ocurre en su nombramiento.

Ahora bien, en cuanto a la función principal del Ministerio Público de la Federación, a él le compete: a) La investigación y persecución de los delitos del orden federal, ante los tribunales; b) Solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados; c) Buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; d) Hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; e) Pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

por lo anterior podemos concluir, que la PGR es el órgano administrativo del Poder Ejecutivo Federal, que tiene como finalidad investigar y perseguir los delitos del orden federal; así como intervenir en todos los negocios en que la Federación sea parte, entre otras.

## 8. 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL

El artículo 90 de la CPEUM y los artículos 1º y 3º de la LOAPF, son el fundamento legal para la existencia de la Administración Pública Federal paraestatal<sup>30</sup>.

<sup>30</sup>.- Término que fue tomado en nuestro sistema jurídico de la legislación italiana.



Como se puede apreciar, tanto en la Constitución como en la ley secundaria, se utilizó el término paraestatal, que significa: "Dic. de las Instituciones, organismos y centro que, por delegación estatal, coopera a los fines del Est. sin formar parte de la administración pública".<sup>31</sup>

En los preceptos 1º y 3º de la citada Ley Orgánica se especifica la existencia de los siguientes entes públicos federales paraestatales:

1. - Los organismos descentralizados; 2. - Las empresas de participación estatal, entre las que se cuentan: Las instituciones nacionales de crédito; Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y 3. - Los fideicomisos públicos.

## **8. 2. 1. INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL**

### **8. 2. 1. A. LOS ORGANISMOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS**

Los organismos federales descentralizados son entidades creadas por el Estado para poder cumplir con algunos de los fines que tiene encomendado.

Como ya se dijo, son entes que auxilian al presidente de la república en el ejercicio de su actividad administrativa. El concepto de este tipo de organismos lo da el artículo 45 de la LOAPF que prescribe: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

---

<sup>31</sup>.- Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Ob. cit. p. 835.

Los organismos públicos federales descentralizados, al igual que los otros integrantes de la Administración Pública Federal tienen sus propias características, que están especificadas en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las cuales a grandes rasgos son:

a) Son creados o extinguidos por una ley del Congreso de la unión o por un decreto del titular del Ejecutivo Federal. Es a partir de ese acto que los crea, cuando surge su personalidad jurídica, que es de derecho público.

b) Cada organismo descentralizado cuenta con un régimen jurídico propio que regula todo su actuar, o sea, determina su personalidad, su patrimonio, su denominación (es el nombre que se le da a la entidad y éste depende según la actividad a desarrollar), su objeto o actividad.

c) El objeto que tiene encomendado, puede ser cualquiera de los siguientes:

a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; b) La prestación de un servicio público o social; o c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

d) Al tener el organismo descentralizado una personalidad jurídica, también le corresponde un patrimonio propio, que sirve para poder cumplir con su objeto para el cual fue creado. Dicho patrimonio se integra por el conjunto de bienes y derechos.

Dentro de ese patrimonio encontramos bienes del dominio público (ejemplo de ello los inmuebles), bienes del dominio directo, como son los que integran el subsuelo y la plataforma continental, los que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central y los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce, respectivamente.

e) Cuentan con un órgano de gobierno, integrado de manera colegiada y por representantes de la Administración Pública Federal Centralizada; asimismo, hay un

director general (nombrado por el Presidente de la República), y que es el representante legal del organismo y ejecutor de las decisiones del órgano de gobierno; con funcionarios de menor jerarquía; y sus órganos de vigilancia.

Hay que señalar que el órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. Además, dicho estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

f) Tienen señalado el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Lo anterior son algunas de las características que la ley les señala a dichos organismos públicos federales descentralizados.

## **8. 2. 1. B. LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA**

Existen en general, muchos conceptos de empresa, pero para no extendernos en la presente investigación, mencionaremos sólo dos, como ejemplo de ellos.

Joaquín Rodríguez Rodríguez la define: "Como un conjunto unitario de los elementos que sirven al comerciante para desarrollar su actividad profesional, es decir, como un conjunto de las cosas que sirven al comerciante para su comercio".<sup>32</sup>

Andrés Serra Rojas da el siguiente concepto: "Por empresa mercantil debemos entender aquella actividad económica que organiza los elementos de la producción con un espíritu de lucro".<sup>33</sup>

<sup>32</sup>.- Rodríguez Rodríguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I. Editorial Porrúa. 10ª edición. México, 1972. P. 411.

<sup>33</sup>.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Op. cit. P. 669.

De lo anterior podemos concluir que la empresa es un conjunto organizado de elementos destinados a la producción o intermediación de bienes y servicios para el mercado, con el afán de obtener un lucro.

Ahora bien, se convierte en una empresa pública cuando el Estado interviene en la producción y prestación de esos bienes y servicios.

Como ya sabemos, el Estado tiene que buscar el cumplir algunos de sus fines, por medio de la actividad administrativa, y para lograrlo crea organismos que lo ayuden. La empresa pública es un medio que el Estado tiene a su alcance para proporcionar los bienes y servicios que la colectividad requiere. Una gran diferencia entre empresa privada y pública, es que en la primera siempre persigue el lucro, y en la segunda el interés público, o sea, beneficiar a la colectividad con la prestación de esos bienes y servicios.

En nuestro derecho mexicano, y haciendo referencia al ámbito federal, la empresa pública se encuentra desarrollada dentro de la administración paraestatal.

La LOAPF, en sus artículos 1°, 3° y 46, regula cuales son los tipos de empresas que forman parte de la administración pública paraestatal, así como el hecho de que son auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión, en su actividad administrativa.

Conforme al artículo 46 de la citada Ley Orgánica, las Instituciones que tienen el carácter de empresas de participación estatal son las siguientes: "I. - Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; II. - Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social. B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno

Federal; o C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

El artículo 67 de la LFEP, por su parte, considera que una empresa de participación estatal minoritaria será aquella en que el Estado aporte de 25 a 50% del capital social correspondiente.

A continuación mencionaremos a grandes rasgos cuales son algunas de las empresas de participación estatal, dando su definición.

Las sociedades nacionales de crédito, también conocidas como banca de desarrollo, tienen su definición en el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito, al expresar:

"... son aquellas entidades de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley".

Las características de las sociedades nacionales de crédito las señala claramente Jesús De La Fuente Rodríguez, que menciona:

"Del análisis de dicho concepto se desprenden las notas distintivas de los bancos de desarrollo:

Conforme al artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las instituciones nacionales de crédito son entidades de la administración

pública paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional.

Tienen naturaleza jurídica de sociedades nacionales de crédito, una figura jurídica que no se contempla en la Ley de Sociedades Mercantiles.

Atender las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidades de cada una de éstos, en los términos de sus respectivas Leyes Orgánicas.

Puede efectuar todo tipo de operaciones que realizan las instituciones de Banca Múltiple.

Se le puede asignar recursos fiscales".<sup>34</sup>

El objeto de las sociedades nacionales de crédito consiste en fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía del país. Su regulación está determinada por la LOAPF, LFEP, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley General de Deuda Pública, Ley de Planeación y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras.

Ejemplo de las citadas instituciones son; Nacional Financiera (NAFIN, S.N.C.) y Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI, S.N.C).

Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito son intermediarios no bancarios, constituidas como sociedades anónimas, para que coadyuven al desarrollo de la actividad crediticia, representando un complemento de esta actividad en forma especializada.

Este tipo de organizaciones regulan su actuación conforme a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, a parte de lo contemplado en las Leyes administrativas como la LFEP, LPCyGP, etc. Ejemplo de dichas

---

<sup>34</sup>. - De La Fuente Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Editorial Porrúa. 1ª edición. México, 1999. P. 398.

organizaciones son: Las arrendadoras financieras, almacenes de depósito, empresas de factoraje, uniones de crédito.

Las instituciones nacionales de seguros son aquellas sociedades anónimas que tienen por objeto obligarse mediante el pago de una prima (cantidad de dinero), a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato. Las entidades aseguradoras, en general, están regidas por las siguientes leyes: Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley sobre el Contrato de Seguro.

Las instituciones nacionales de fianzas son sociedades anónimas para otorgar fianzas a título oneroso, a través de un contrato, que se denomina fianza, por el que garantizan por un tercero el cumplimiento de una obligación, en caso de que éste no lo realice. Su actuar se regula por el Código Civil para el Distrito Federal (artículo 2794 "Contrato de Fianza"), Ley Federal de Instituciones de Fianzas, además de las leyes administrativas, que ya hemos mencionado en este capítulo.

Concluyendo, las empresas de participación estatal también tienen sus propias características, como los otros entes de la administración pública, y que son las siguientes: en el ámbito federal son creadas por acuerdo del Presidente de la República y excepcionalmente por ley del Congreso; tienen personalidad jurídica; un patrimonio propio, proporcionado en parte o el total por el Estado; su objeto es de carácter industrial o comercial; su finalidad es la de satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro; entre otras.

### **8. 2. 1. C. LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

Legalmente la idea de fideicomiso lo da el Artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, al señalar que el fideicomitente es la persona que destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

Los sujetos que intervienen en el fideicomiso son:

El fideicomitente. Es la persona física o institución que constituye el fideicomiso (Artículo 384 de la LGTyOC).

El fideicometido o fideicomisario. Persona o institución beneficiada con el fideicomiso (Artículo 383 de la LGTyOC) .

La institución fiduciaria. Es una institución de crédito debidamente autorizada para ello (Artículo 385 de la LGTyOC).

Las formas en que se constituyen los fideicomisos las establece el artículo 387 de citada Ley, al manifestar que puede ser constituido por acto entre vivos o por testamento, además debe constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre la transmisión de los derechos o la transmisión de propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular, tal como lo señala el Artículo 386 de la LGTyOC.

Su extinción se da cuando operan las siguientes hipótesis (Artículo 392 de la LGTyOC): Por la realización del fin para el cual fue constituido; Por hacerse este imposible; Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución; Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto; Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario; Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso; y en el caso del párrafo final del artículo 386.

Los fideicomisos en materia administrativa o públicos.

Miguel Acosta Romero dice: "El fideicomiso público es un contrato por medio



del cual el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con carácter de fideicomitentes, transmiten la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipio o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público".<sup>35</sup>

El fideicomiso público federal está regulado en el Artículo 47 de la LOAPF y en el Artículo 40 de la LFEP.

El citado Artículo 47 nos señala que los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, y su finalidad es auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, deben contar con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y además deben tener un comité técnico.

El artículo 40 establece que los fideicomisos públicos establecidos por la Administración Pública Federal, serán considerados entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la LOAPF y quedaran sujetos a las disposiciones de dicha ley.

Elementos del fideicomiso público:

Serían los siguientes:

1. El fideicomitente puede ser: el Gobierno de la Federación, el Gobierno de los Estados o los Ayuntamientos en los Municipios.
2. El patrimonio fiduciario se constituye por un conjunto de bienes que destinan las mencionadas entidades (Bienes del dominio público, previa desincorporación, y bienes del dominio privado).
3. El fiduciario será alguna Institución de crédito (de banca múltiple o de

---

<sup>35</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. p. 451.

desarrollo), incluso el Banco de México.

4. El objeto consistirá en la realización de actividades prioritarias para el Estado; ya sea prestar servicios, ejecutar obras, organizar eventos, realizar inversiones, etcétera (conforme lo establece la LFEP).

5. Los fines primordiales del fideicomiso público son satisfacer las necesidades colectivas.

6. Su duración es indefinida, en contraste con los que son constituidos por los particulares, cuya duración máxima es de 20 años.

## **9. LA COORDINACIÓN Y AGRUPAMIENTO DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL**

Ya hemos visto, durante el transcurso de este capítulo, que la Administración Pública Federal se organiza en Centralizada y Paraestatal. Ahora bien, existe otra figura dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, que si bien es cierto no es considerada como una forma de organización, si tiene una gran importancia para el Estado, en razón de que gracias a ella puede cumplir con sus cometidos de una manera ordenada y rápida. Nos referimos a la sectorización, que es un sistema de control que la administración pública federal centralizada ejerce sobre los entes paraestatales, esto es, que la mayoría de los entes centralizados tienen bajo su coordinación ciertos números de organismos paraestatales, a efecto de vigilar programas y resultados, así como para acordar con el Presidente de la República.

Este sistema, en el ámbito federal, está previsto en la LOAPF en su artículo 50 y en el artículo 8º de la LFEP.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA TENENCIA DE LA TIERRA

Una de las actividades sociales y económicas que mayor importancia tiene para el desarrollo de nuestro país es la cuestión de la tierra, ya sea referente a su explotación o tenencia.

#### 1. CONCEPTO

La "tenencia de la tierra" se define como: "La ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra. Es el conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan".<sup>36</sup>

El tema de la tierra nos lleva a repasar las diferentes modalidades de su tenencia (propiedad y posesión).

Jurídicamente hay una gran diferencia entre propiedad y posesión. Así, propiedad (Del latín *proprietas-atis*), según el diccionario jurídico significa: "Dominio que se ejerce sobre la cosa poseída".<sup>37</sup>

En el derecho romano, la propiedad se entendía como: "La manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa. Estos beneficios comprendían el *jus utendi* o *usus*, es decir, la facultad de servirse de la cosa conforme a su naturaleza; el *jus fruendi* o *fructus*, que otorgaba el derecho a percibir el producto de la misma; el *jus abutendi* o *abusus*, que confería incluso el poder de distribuirla y, por último, el *jus vindicandi*, que permitía su reclamo de otros detentadores o

<sup>36</sup>. - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. México, 1978. P. 143.

<sup>37</sup>. - Diccionario Jurídico Mexicano. Volumen P-Z. Ob. cit. P. 2598.

poseedores".<sup>38</sup>

Según Rojina Villegas, la propiedad es: "El poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto".<sup>39</sup>

Por su parte, Guillermo F. Margadant considera que: "La propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmembren la propiedad (hipotecas, servidumbres, etcétera)".<sup>40</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal establece, en su artículo 830 que: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes."

En cuanto a la posesión, el artículo 790, de este mismo Código, señala que: "Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él." Así mismo, el artículo 793 se refiere a que: "Cuando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste, en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor."

También el artículo 791 de citado Código se refiere a la posesión: "Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son

---

<sup>38</sup>.- Idem.

<sup>39</sup>.- Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1981. Págs. 78 y 79.

<sup>40</sup>.- Margadant, Guillermo F. El Derecho Privado Romano. Editorial Esfinge. 8a. edición. México, 1978. P. 244.

poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada."

La CPEUM establece en su artículo 27 las diversas formas de tenencia de la tierra que rigen en nuestro país.

## **2. ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

Para comprender el desarrollo en nuestro país, veremos resumidamente una serie de eventos y la problemática que han caracterizado al agro mexicano, desde los albores de la época prehispánica hasta nuestros días.

### **2. 1. ÉPOCA PREHISPANICA**

En el territorio de lo que hoy es México habitaron varios pueblos: los Mayas, los Olmecas, los Tarascos, los Toltecas, los Tlaxcaltecas, los Náhuatl, Mexicas o Aztecas; en diversas épocas y en varias regiones. Todos ellos se dedicaron a la agricultura en mayor o menor proporción, pero el que más noticia nos dejó fue el Imperio azteca, del cual nos ocupamos a continuación.

El calpulli ha sido la base de partida respecto de la cuestión agraria, por lo que es indispensable comprender su evolución y su relación con la tenencia de la tierra. En la época de los Aztecas la tierra era la riqueza principal. A la cabeza figuraba el Tlacatecutli (que era el rey o emperador), se reservaban las tierras llamadas tecpantlalli. Al siguiente nivel inferior estaban los tlatoques, que ejercían el mando en las provincias tenochcas, este grupo social tenía bajo control y administración las tierras de los tlatochalalli, los pillalli y los tecpillalli.

También estaban los guerreros, quienes tenían bajo su encargo las tierras llamadas mitlchimalli, que permitían sufragar los gastos de guerra.

Lo sacerdotes custodiaban las tierras de los teotlalpan, los cuales con sus productos sostenían los gastos de sus templos y ceremonias.

Macehuales y plebeyos, eran los individuos que cultivaban las tierras de los antes mencionados y a cambio recibían una remuneración. Tenemos también a los apareceros, a los que se les daba parte de la cosecha obtenida.

Existieron los calpullis, cuyas tierras se asignaban en lo individual a cada jefe de familia, las cuales se daban en usufructo y por tanto no podían transmitirse, excepto por herencia.

Por último las altepetlalli (tierras propiedad de los barrios) cuyo producto se destinaba a financiar obras de utilidad colectiva, atender los gastos de los servicios públicos del barrio y crear un fondo común.

## 2. 2. ÉPOCA COLONIAL

Después de la llegada de los españoles, la Corona Española autorizó la creación de instituciones como la encomienda; José Ramón Medina Cervantes la define como: "Una institución de derecho público que se desarrolla en la Nueva España, mediante la cual el soberano español otorga a los conquistadores (encomenderos) en encomienda a indígenas, a fin de capacitarlos en una técnica u oficio, de catequizarlos e instruirlos en el idioma español. Por el contrario el encomendado pagaba un tributo, al igual que el desarrollo de trabajos que le ordenaba el encomendero".<sup>41</sup>

Los abusos cometidos contra los indios, durante y posteriormente a la conquista (por parte de los españoles), obligó a la Corona a juntarlos en pueblos para darles protección, por lo que: "Con ese propósito, el Consejo de Indias recomendó al Rey Felipe II la Ley VIII, emitida el 1 de diciembre de 1573, en donde

<sup>41</sup>. - Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial HARLA. México, 1992. P. 60.

se establecía que los sitios en que se formarían los pueblos, deberían tener 'comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado, sin que se revuelvan con otros españoles'." <sup>42</sup>

Aunado a lo anterior, se otorgó a indios, criollos y mestizos, otras formas de posesión de la tierra, como: los propios, que eran tierra de labranza que generalmente se rentaba con el fin de obtener recursos para atender los gastos administrativos del poblado; y los terrenos de repartimiento, que se distribuían como parcelas familiares y constituían la base de la economía de las familias campesinas.

No hay que pasar por alto, que durante la Colonia, la Corona española emitió miles de títulos y escrituras en favor de muchos pueblos de la Nueva España, que constituyen la base jurídica de las actuales comunidades agrarias.

### 2. 3. ÉPOCA INDEPENDIENTE

La Colonia, como ya lo señalamos, se caracterizó por el despojo de la propiedad comunal, mediante las mercedes<sup>43</sup> y repartimientos<sup>44</sup>; después a través de las adjudicaciones, compra-ventas, etcétera. Con el inicio de la guerra de Independencia, y al ver el brutal despojo de que fueron objeto los nativos, Miguel Hidalgo y Costilla expidió un decreto en el que ordenó: "Se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos

<sup>42</sup>.- Secretaría de la Reforma Agraria. La Transformación Agraria. 2ª.

Edición, México, 1998. P. 18.

<sup>43</sup>.- "Consistía en la potestad del soberano de donar determinado bien realengo -en nuestro caso tierras- a efecto de compensar los servicios prestados a la Corona, o bien estimular la lealtad o identificación al reino" (Medina Cervantes, José Ramón. Ob. cit. P. 53.)

<sup>44</sup>.- "Las tierras de común repartimiento también se le conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran;...". (Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. 14ª edición. México, 2001. Págs. 169 y 170.)

pueblos".<sup>45</sup> A su vez, don José María Morelos y Pavón, durante la lucha de independencia planteó: "inutilizar todas las grandes haciendas, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes...".<sup>46</sup>

Terminando la guerra de Independencia, no se modificó la estructura agraria pero se alentó una política de colonización (a favor de europeos) de las tierras del norte, con la finalidad evitar el expansionismo estadounidense.

Entre los años de 1823 y 1854 se expidieron sucesivas leyes de colonización para atraer inmigrantes y asignarles terrenos baldíos. Martha Chávez Padrón nos menciona varias de ellas:

"El 4 de enero de 1823 el Emperador Constitucional de México, Agustín de Iturbide, expidió un Decreto sobre colonización. El artículo 3º en relación con el 19, señaló que todo empresario que trajera por lo menos hasta doscientas familias, se le daría como pago tres haciendas y dos labores, y que el premio no pasaría en ningún caso de nueve haciendas y dos labores (una hacienda era cinco sitios o sea cinco leguas cuadradas y una labor en un millón de varas cuadradas)".<sup>47</sup>

"El 18 de agosto de 1824 el Supremo Poder Ejecutivo dictó una ley mediante el cual concedió facultades a los Congresos de los Estados para que dictaran leyes o reglamentos de colonización en su jurisdicción, sujetándose a la Constitución y a dicha Ley".<sup>48</sup>

"El 6 de abril de 1830 se expidió una nueva Ley sobre Colonización cuyo artículo 3º autorizaba al Gobierno para 'nombrar uno o más comisionados que visiten

<sup>45</sup>.- Información tomada de Internet. Página web. [www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/origen-06colonizar.htm](http://www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/origen-06colonizar.htm)

<sup>46</sup>.- Idem.

<sup>47</sup>.- Chávez Padrón, Martha. Ob. cit. P. 201.

<sup>48</sup>.- Ibidem. P. 204.



las Colonias de los Estados Fronterizos, que contraten con sus Legislaturas la compra a favor de la Federación de los terrenos que crean oportunos y suficientes para establecer colonias de mexicanos y de otras naciones que arreglen con las Colonias establecidas ya, lo que crean conveniente para la seguridad de la República'.<sup>49</sup>

"Todavía para el 16 de febrero de 1854 fecha en que Santa Ana expidió un Decreto, se seguía soñando con la colonización extranjera, pues su artículo 1º expresó que 'con el objeto de hacer efectiva la colonización europea en el territorio de la República de modo conveniente, el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, nombrará en Europa uno o más agentes'." <sup>50</sup>

La inestabilidad política que caracterizó al país hasta la derrota del ejército intervencionista francés en 1867, ocasionó que dichas leyes fueron letra muerta. Lo que generó el acaparamiento de tierras en pocas manos.

En 1856 Miguel Lerdo de Tejada promovió la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, cuya finalidad era hacer productiva la tierra en manos muertas, adjudicándose a individuos que quisieran arrendarlas.

Durante la Guerra de Reforma, el clero se opuso férreamente al cumplimiento de la Ley citada, apoyado por los conservadores que instigaban para derrocar a Juárez y los liberales. Por ello, en 1859 se expidió la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero.

Después del Segundo Imperio (cuya cabeza fue Maximiliano de Hasburgo), la cuestión agraria retomó de nueva cuenta su importancia, y fue precisamente con la llegada de Porfirio Díaz al poder, cuando se emitieron dos ordenamientos fundamentales: Decreto Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).

---

<sup>49</sup>. - Ibidem. P. 207.

<sup>50</sup>. - Ibidem. P. 215.

Estos ordenamientos tenían el fin expreso de identificar las tierras que no tenían propietarios, para incorporarlas a la vida económica del país mediante su deslinde, medición y venta a particulares.

## 2. 4. ÉPOCA REVOLUCIONARIA

Durante la dictadura de Porfirio Díaz se generaron muchos problemas, principalmente de tipo social y político como el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y de la propiedad y la violencia de los órganos de represión del Estado; todo esto provocó que en 1910 surgiera un nuevo movimiento (la Revolución Mexicana), que tenía como propósito el acabar con las desigualdades, recuperar las tierras expropiadas injusta e ilegalmente a las comunidades, elevar los salarios de los obreros y mejorar en general las condiciones de vida de la población.

Todo lo anterior, trajo como consecuencia que se elaboraran planes y leyes que tenían un alto contenido agrario. Ejemplo de ello es el Plan de San Luis Potosí (1910), en donde Francisco I. Madero expresó: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos".<sup>51</sup>

Francisco I. Madero, al llegar a la presidencia de la República no hizo mucho por la cuestión agraria, y con su asesinato, cometido por Victoriano Huerta, los conflictos armados se siguieron dando en todo el país.

---

<sup>51</sup>.- Secretaría de la Reforma Agraria. Ob. cit. P. 40.

En noviembre de 1911, Emiliano Zapata anuncia el Plan de Ayala, cuyos postulados principales fueron la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos, propone un límite a la propiedad privada, prohíbe la formación de sindicatos o compañías agrícolas, fomenta la expropiación, previa indemnización, de los grandes monopolios, etcétera.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el puerto de Veracruz, expide la Ley del 6 de Enero de 1915; en la cual se expuso:

"Se propone devolver los bienes a los pueblos de que fueron privados, ya que no existe derecho a favor de los poseedores, ni aún menos operó la prescripción a su favor. En caso de que no se puedan restituir los terrenos a los pueblos, porque fueron enajenados conforme a la ley, no se puedan identificar los predios o bien que no se tengan los títulos que respaldan la propiedad, se propone efectuar las expropiaciones correspondientes. Así se darán tierras, montes y aguas a los pueblos que fueron privados de esa riqueza, incluso a los pueblos que carecían de ella, pero que le son necesarias para su sustento."<sup>52</sup>

Francisco Villa emite su Ley Agraria el 24 de mayo de 1915, la cual fue muy pobre en cuanto a la problemática y solución al campo, no hace mención sobre la devolución de tierras usurpadas a los pueblos, la propiedad comunal fue negada y se propuso la expropiación de los terrenos circundantes de los pueblos indígenas con la finalidad de crear lotes de tipo individual.

El 5 de febrero de 1917, se promulga una nueva Constitución política para nuestro país, y fue precisamente en su artículo 27 en donde se asentaron las bases para una profunda reforma sobre la cuestión agraria. Más adelante haremos mención del contenido del citado precepto.

---

<sup>52</sup>.- Medina Cervantes, José Ramón. Ob. cit. P. 135.

## 2. 5. ÉPOCA POSREVOLUCIONARIA

Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles (entre 1920 y 1934), el ejido fue considerado una forma transitoria para llegar a la pequeña propiedad. "...tenemos que proceder - señaló Obregón - con tanto cuidado que resolvamos el problema sin poner en peligro nuestra prosperidad y nuestros intereses económicos... No debemos destruir las grandes propiedades antes de crear la pequeña propiedad, ya que podría producirse un estado de desequilibrio que nos condujera a la miseria".<sup>53</sup>

Durante el periodo gobernado por los sonorenses mencionados, se emitieron varias disposiciones reglamentarias del Artículo 27, dirigidas a normar el proceso de restitución y dotación de tierras y a impedir un nuevo acaparamiento.

La Ley de Ejidos, emitida por Obregón en 1920, en donde se señaló que el límite de la propiedad privada, sería de 50 hectáreas.

En 1925 se expidió la Ley Fraga, con la intención de fijar al campesino a su parcela de cultivo, asegurándole que nadie podía moverlo de ella ni despojarlo de las mejoras que hiciera.

Con Plutarco Elías Calles se crearon varias instituciones agrarias, la creación de la Comisión Nacional de Irrigación y del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

El presidente Emilio Portes Gil: "Promulgó la Ley de Restituciones y Dotaciones de Tierras y Aguas en marzo de 1929, la cual conservó el espíritu de la Ley de Bassolo que caracterizó el procedimiento agrario como un verdadero juicio, en el cual los pueblos hacían el papel de actores; los grandes propietarios, de demandados; las Comisiones Agrarias de tribunales, y los gobernadores y el Presidente de la República, de jueces sentenciadores".<sup>54</sup>

<sup>53</sup>.- Información tomada de Internet. Página web. [www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/revolucion-06reparto.htm](http://www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/revolucion-06reparto.htm)

<sup>54</sup>.- Vázquez González, Irma del Carmen. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997. P. 177.

"El general Abelardo Rodríguez, realizó también una labor agraria importante. Desde luego promulgó el primer Código Agrario de México (1934) y modificó el artículo 27 Constitucional, elevando normas procesales agrarias a rango Constitucional e intercalando en dicho artículo el procedimiento a seguir en materia de conflictos por límites en los bienes comunales. Repartió 798,982 hectáreas".<sup>55</sup>

En 1934, se realizaron algunas reformas al Artículo 27 constitucional; se creó el Departamento Agrario, en sustitución de la Comisión Nacional Agraria; se crearon Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad federativa; en marzo de ese año entró en vigor el Código Agrario

Con el General Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República la concepción de la tenencia de la tierra, dio un giro radical. Durante su mandato el ejido se concibió como el eje principal para emprender una transformación del campo. En su primer informe de gobierno (en septiembre de 1935), señaló: "... por el hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón, y en esas condiciones el papel del ejido no es el producir el complemento económico de un salario... sino que el ejido, por su extensión, calidad y sistema de explotación debe bastar para la liberación económica absoluta del trabajador, creando un nuevo sistema económico-agrícola, en un todo diferente al régimen anterior... para sustituir el régimen de los asalariados del campo y liquidar el capitalismo agrario de la República".<sup>56</sup>

Lázaro Cárdenas realizó el más grande reparto agrario hasta entonces y mediante sus resoluciones presidenciales entregó casi 18 millones de hectáreas.

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho y los que le sucedieron, se volvió a obstaculizar el desarrollo del ejido; se limitó el papel del Banco Nacional de Crédito Ejidal; el reparto de tierras para la constitución de ejidos se aplicó con menor intensidad y en su lugar se optó por impulsar y otorgar mayores garantías al

---

<sup>55</sup> - Idem.

<sup>56</sup> - Secretaría de la Reforma Agraria. Ob. cit. P. 55.

desarrollo de la pequeña propiedad, durante algunos años se empleó la modalidad de la colonización para la creación de nuevos centros agrícolas.

El apoyó a la colonización, dio pauta para que en diciembre de 1946 se creara la Comisión Nacional de Colonización y se modificó la ley respectiva, para incorporar las tierras de buena calidad que se encontraban ociosas, a la pequeña propiedad. Fue prioritario ese proyecto, que el Departamento de Asuntos Agrarios se sometió a la Comisión Nacional de Colonización.

Esa política de colonización fue continuada por Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos. Este último señaló que: "no podrá corregirse el defectuoso asentamiento de la población acumulado sobre algunas zonas del país mientras las regiones fértiles y con importantes recursos naturales carezcan de primordial elemento que es el trabajo humano. Una política colonizadora bien orientada podrá acelerar debidamente el desplazamiento adecuado de la población".<sup>57</sup>

En 1960, el ejido vuelve a retomar su importancia, por lo que el 30 de junio de ese año López Mateos dictó un acuerdo para que todas las tierras nacionales y aquellas reservadas a los distritos de colonización, se entregaran a los campesinos y se generaran nuevos centros de población ejidal.

El Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), vio la necesidad de continuar con el reparto agrario, por lo que durante su gestión entregó una cantidad similar a la de Lázaro Cárdenas. A pesar de lo anterior, la situación en el campo no logró recuperarse en el corto plazo, ya que para 1970 el 36% (de los campesinos) apenas sobrevivía de la explotación de su parcela.

Con Luis Echeverría (1970-1976) el rezago agrario también fue tema de su política, el ejido se reestructuró con la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"La Ley de Reforma Agraria, que entró en vigor a mediados de 1971, alienta las formas de trabajo colectivo, otorga ventajas crediticias y apoyos institucionales a

---

<sup>57</sup>. - Ibidem. P. 62.

quienes se organizaran de esa manera, y prevé formas asociativas superiores como las uniones de ejidos y las asociaciones regionales de ejidatarios y prohíbe a las instituciones oficiales el otorgamiento de créditos a los ejidatarios en lo individual".<sup>58</sup>

Sin embargo, esta legislación reafirmó la sujeción del ejido al Estado. En el artículo 130 quedó fijada la facultad del Ejecutivo para acordar o revocar la explotación colectiva; los artículos 132 y 139 establecieron la facultad del gobierno para dictar las normas de organización de los ejidos, en particular las de su régimen colectivo.

En la década de los setenta también hubo una gran demanda campesina por la tierra, que se tradujo en movilizaciones e invasiones, se formaron nuevas organizaciones campesinas y nuevos objetivos, como ejemplo tenemos: las invasiones realizadas en Sonora, Sinaloa, Tlaxcala, Puebla, Guanajuato y Oaxaca. En 1974 y 1975 grupos campesinos de Tonalá, Chiapas, viajaron hacia el Distrito Federal para denunciar despojos de tierras. Surgieron el Frente Popular de Zacatecas, la Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala; la formación de la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, que se creó en 1977 con 76 ejidos.

La crisis de los años ochenta, agravó la incapacidad del Estado para destinar recursos públicos al sector agrario. En 1988 el minifundismo y la pobreza de este sector eran sus características generales. El 49% de las parcelas ejidales eran menores de cinco hectáreas; en el medio rural vivía casi una tercera parte de la población del país, que generaba apenas el 10% del producto interno bruto.

En esa época el esquema de desarrollo del campo exhibió su agotamiento, la creciente población rural no poseía tierras de cultivo, no podría adquirirlas por la vía de la dotación ejidal y carecía de empleo o ingresos permanentes y razonables. Todo esto generó una masiva emigración temporal y definitiva a las ciudades medias y

---

<sup>58</sup>.- Mendivil Ibarra, Jorge Luis. Propiedad Agraria y Sistema Político en México. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A de C. V. 1ª edición. México, 1989. P.164.

grandes y a Estados Unidos. Por lo que se reconoció la necesidad de abrir nuevas opciones productivas y de bienestar a los habitantes del campo, pero con respeto pleno a las tres formas de propiedad reconocidas en la Constitución: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La reforma agraria mexicana tuvo su expresión concreta en las normas jurídicas que integraron el artículo 27 de la Carta Magna de 1917.

Por su importancia en la nueva estructura que le dio a la tenencia de la tierra y por los altos contenidos sociales y económicos, haremos un resumen de sus principales puntos.

En primer lugar, se estipuló que la propiedad de las tierras y de aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, estableciendo el dominio pleno y eminente por parte del Estado sobre el territorio nacional. Asimismo, y sobre la base de ese derecho pleno de propiedad, la nación tiene la facultad de transmitir el dominio de dichas tierras a los particulares para constituir la propiedad privada.

Ignacio Burgoa Orihuela señala: "El concepto de propiedad originaria no debe tomarse como equivalente al de propiedad en su connotación común, pues en realidad, el Estado o la nación no usa, disfruta o dispone de las tierras o aguas como lo hace un propietario corriente. La entidad política soberana, en efecto, no desempeña en realidad sobre éstas, actos de dominio, o sea, no las vende, grava o dona, etc."<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup>.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. 25ª edición. México, 1993. P 461.



En el segundo párrafo, se estableció que las expropiaciones que lleve a cabo el Estado, siempre serán por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La expropiación se puede definir desde el aspecto:

a) Constitucional.

Como una facultad constitucional a favor del Estado para allegarse de bienes por causa de una utilidad en beneficio de la colectividad.

José Ramón Medina Cervantes nos da la siguiente definición: "La expropiación es una facultad constitucional del Estado Federal y estatal para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares (bien sea persona física/moral), fundamentando su decisión en la utilidad pública a que van a ser destinados los bienes, por lo cual el propietario afectado recibe una indemnización para compensar la pérdida del bien que sale de su patrimonio."<sup>60</sup>

También Ignacio Burgoa Orihuela dice: "El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere".<sup>61</sup>

Más adelante explicaremos cuales son los elementos que conforman la expropiación.

b) Administrativa.

En este aspecto se puede entender con un acto administrativo, ejecutado por una autoridad competente, con la finalidad de adquirir bienes con los cuales el Estado va a solventar o solucionar situaciones de interés público.

<sup>60</sup>.- Medina Cervantes, José Ramón. Ob. cit. P.176.

<sup>61</sup>.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ob. cit. p. 470.

Andrés Serra Rojas ha dicho, respecto de la expropiación en un sentido administrativo, lo siguiente: "La expropiación es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado —y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos—, unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente y en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien, por causa de utilidad y mediante una indemnización justa."<sup>62</sup>

Delgadillo Gutiérrez define a la expropiación de la siguiente manera: "La expropiación por causa de utilidad pública es el acto administrativo por el cual el Estado, de manera unilateral, impone a los particulares la transferencia de sus bienes para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización".<sup>63</sup>

Ahora bien, el acto expropiatorio está constituido por dos elementos fundamentales, mismos que veremos a continuación:

1.- La utilidad pública. Se entiende como la existencia de una necesidad por parte de una colectividad, misma que debe de ser satisfecha. El bien expropiado debe ser idóneo para satisfacer esa necesidad.

En la Ley de Expropiación, en su artículo primero, el legislador ha numerado algunas de las causas de cuando se considera una expropiación como utilidad pública como: "I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la

<sup>62</sup>.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa. 20ª edición. México, 2001. P. 898.

<sup>63</sup>.- Delgadillo Gutiérrez. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Limusa. 1ª edición. México, 1989. P. 99.

construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo; IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; V.-La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas; VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales".

2.- La indemnización. Si bien es cierto, la expropiación es un acto de autoridad ejercido por el Estado, en su carácter de soberano, tiene a su vez la obligación de otorgar al afectado una contraprestación, misma que debe ser cubierta en dinero o títulos representativos del mismo fácilmente negociable. El plazo para el pago de la indemnización varía, según sea el caso concreto, pero no tiene que exceder de más de diez años.

Hay otros elementos que rodean a la expropiación, como son: El procedimiento y la declaratoria de expropiación, la ejecución del decreto, los recursos (revocación y revisión, e incluso el juicio de amparo) que el gobernado tiene para

defenderse de dicha expropiación.

Nuestra legislación regula a la expropiación en dos ámbitos de competencia: En el ámbito federal y en el ámbito local.

En el ámbito federal el artículo 27 Constitucional señala: "... Las Leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada...". Complementando al precepto anterior, el artículo 124 Constitucional prescribe: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservados a los Estados".

Continuando con el citado precepto 27 Constitucional, se estableció en él un concepto social de propiedad privada, al señalar: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, ..." Lo anterior significa que el individuo va a ser propietario de algo, pero siempre tomando en cuenta que ese derecho no sea en perjuicio del interés colectivo.

También se decretó la limitación de los latifundios y se estableció el que dictaran medidas para el fraccionamiento de ellos. Creó la pequeña propiedad, señalando su máxima extensión y, además, la consideró inafectable.

Jorge Madrazo hace el siguiente comentario respecto a este artículo 27 Constitucional: "Construye un régimen triangular de propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. De este modo, la propiedad privada es tan sólo uno de los tres tipos de propiedad que reconoce y regula el orden jurídico mexicano. Este régimen triangular de la propiedad privada no solo se refiere a las tierras y aguas, sino comprende también a los medios de

producción".<sup>64</sup>

Se instituyeron los sistemas agrarios de dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícolas.

Puso las bases para los procedimientos agrarios, y estableció un conjunto de autoridades agrarias, dependientes del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias.

Restableció la capacidad de los núcleos de población para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan. Da jurisdicción federal, a todas las cuestiones relacionadas con límites de terrenos comunales.

Declaró nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos realizadas por los jefes políticos y otras autoridades, así como las concesiones, composiciones y ventas hechas por las autoridades federales desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha en que entra en vigor la Constitución, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, los ejidos, terrenos de común repartimiento o de otra clase, pertenecientes a los pueblos y comunidades. Asimismo, declaró nulas diligencias de apeo y deslinde que se hayan hecho en detrimento de las tierras pertenecientes a los núcleos de población, excepción hecha de las efectuadas con apego a la ley del 25 de junio de 1856, siempre y cuando dichas tierras sean poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años y cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

Otorgó el recurso de amparo a los dueños y poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se les haya expedido certificado de inafectabilidad.

---

<sup>64</sup>.- Diccionario Jurídico Mexicano. Volumen P-Z. Ob. cit. P. 2609.

Organiza el sistema ejidal y señala la extensión máxima de la parcela.

Restringió la capacidad de adquirir propiedades a los extranjeros, a las asociaciones religiosas, a las instituciones de beneficencia y a las sociedades anónimas.

Lo anterior, son los principales puntos agrarios del artículo 27 Constitucional.

Antes de concluir, es importante señalar que la reforma al artículo 27 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, modificó algunas situaciones jurídicas que durante decenios se mantuvieron inamovibles.

Al derogarse las fracciones X a XIII del artículo 27, se da fin a la dotación de ejidos a los núcleos de población, o sea, concluyó el reparto agrario.

Conforme al nuevo texto del propio artículo 27 Constitucional, los dueños (de terrenos que rebasen la pequeña propiedad) tendrán que enajenar los excedentes en el plazo de un año a partir de que la Secretaría de la Reforma Agraria les notifique tal situación. En caso de no efectuar la enajenación dentro del plazo referido, la autoridad competente podrá fraccionar los excedentes y enajenarlos en pública almoneda.

Irma del Carmen Vázquez González, respecto de lo anterior dice: "De esta forma, al finalizar el reparto agrario, se logra también el propósito de devolver, al menos en la legislación, la seguridad jurídica a los pequeños propietarios, pues uno de los problemas del campo mexicano, tal vez el más importante, era precisamente el de la inseguridad en la tenencia de la tierra, derivada de que cualquier propiedad era susceptible de expropiación para dotación ejidal, lo cual se prestaba a la estafa y

al chantaje por parte de líderes corruptos".<sup>65</sup>

Se establece a nivel Constitucional (fracción VII), que los ejidatarios son los propietarios de sus tierras, y no simples usufructuarios de sus parcelas.

Da autorización a las sociedades mercantiles (fracción IV) para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto social.

#### **4. LA PROBLEMÁTICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LOS PROGRAMAS PARA RESOLVERLA.**

##### **4. 1. ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

La Reforma Agraria tuvo como finalidad el resolver el problema de la tenencia de la tierra, acabar con su acaparamiento y ayudar a los individuos para que tuviera una mejor calidad de vida.

"Según el IV Censo General de Población, en 1921 México tenía 14 335 000 habitantes, de los que 9.9 millones (68.8%) vivían en localidades de menos de 2 500 habitantes. Esa proporción disminuyó en forma paulatina, a 66.5% en 1930; 64.9% en 1940, y 57.4% en 1950; 11 puntos porcentuales en 29 años. A partir del decenio siguiente el índice de ruralidad descendió de manera abrupta, a 49.3% en 1960; 42.2% en 1970; 33.7% en 1980; 28.7% en 1990, y 26.5% en 1995; 31 puntos porcentuales en 45 años. Destaca que, pese a tal descenso relativo, México nunca ha tenido tantos habitantes del medio rural como ahora; pasaron de 9.9 millones en 1921 a 24.2 millones en 1995, es decir, casi 2.5 veces la población rural inicial, y 69 % más que la población total del país en aquel año.

El significativo crecimiento de la población se dio en las áreas urbanas, que en 1921 sumaban 4 465 000 habitantes y 1995 llegaron a 88 703 000; casi 20 veces la

<sup>65</sup>.- Vázquez González, Irma del Carmen. Ob. cit. P. 199.

cantidad inicial".<sup>66</sup>

El desmedido crecimiento de la población urbana generó conflictos que no pudieron resolverse satisfactoriamente. Esto ocasionó invasiones de las áreas ejidales y comunales que rodearon a las ciudades, generándose con ello, un crecimiento anárquico en esas zonas,

El desorden poblacional dio pauta para que el Gobierno Federal creara el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales, apoyado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, su finalidad fue la de regularizar la tenencia de la tierra ocupada por esos asentamientos humanos. Desafortunadamente no hubo buenos resultados, debido a que los procedimientos vigentes en el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales eran restringidos y el programa carecía de medios y de formalidad institucional.

En 1973 se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuyo funcionamiento era resolver la problemática que se estaba generando con el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares, pero lo único que hizo fue destapar la magnitud del problema. Viendo lo anterior, el 8 de noviembre de 1974, el Gobierno Federal creó a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), como organismo público descentralizado y con atribuciones para ejercer el procedimiento de regularización.

#### **4. 2. LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL), COMO COORDINADORA DE SECTOR, Y SU FUNCION DENTRO DEL ORDENAMIENTO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

La sectorización es un sistema de control que la administración pública centralizada tiene sobre los organismos paraestatales, a efecto de trabajar en conjunto, vigilar sus programas y evaluar sus resultados.

<sup>66</sup>.- Secretaría de la Reforma Agraria. Ob. cit. Págs. 120 y 121.



El fundamento legal de la sectorización en México, está previsto, en el ámbito federal, en el artículo 50 de la LOAPF y artículo 8º de la LFEP.

"Artículo 50. Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley".

"Artículo 8º. Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector".

Con la nueva política de ordenamiento y seguridad jurídica de la tierra, el gobierno ha delegado también parte de esas funciones a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como coordinadora de sector..

Las atribuciones de la SEDESOL están señaladas en el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que nos interesa, en cuanto a su función del ordenamiento territorial, está plasmado en las fracciones I, IX, X, XI y XII del precepto citado en el párrafo anterior, y que nos mencionan lo siguiente: Se le otorgan las facultades para formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social en cuanto a asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda. Tiene que elaborar los

proyectos para la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos Estatales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado. Deberá prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y crear los mecanismos para satisfacer dichas necesidades; Elaborará, apoyará y ejecutará programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los diversos grupos sociales. Promoverá y concertará programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyará en su ejecución, con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y los sectores social y privado.

Por lo antes expuesto, la SEDESOL también tiene como política fundamental, el desarrollo urbano y el ordenamiento del territorio, por lo que para dar cumplimiento con estos fines, mediante Decreto publicado en el DOF, el 26 de febrero de 1999, se llevó a cabo una reforma, en donde esta Dependencia pasaba a ser coordinadora de sector, y bajo su tutela a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), a la cual se le reestructuró su objeto y pasó a ser el instrumento para dar cumplimiento a los fines primordiales de dicha Secretaría.

Aunado a todo lo anterior, el Estatuto Orgánico de la CORETT (Artículo 4º), señala esa importancia que la SEDESOL tiene dentro de la política de la tenencia de la tierra:

"Artículo 4º. - En el cumplimiento de su objeto, Corett se sujetará a las políticas, estrategias y prioridades que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en su carácter de coordinadora de sector, en el

marco de la planeación nacional de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población y conforme a lo dispuesto en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables".

### **4. 3. PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO 2001-2006**

Con fecha 28 de enero del 2002, el Ejecutivo Federal, por medio de su Titular, el Presidente de la República, dio a conocer un programa sectorial, en el cual uno de sus objetivos principales es el resolver el problema de la tenencia de la tierra. En este programa se señala la política a seguir y los medios a utilizar para lograr tal objetivo.

En dicho documento, el Ejecutivo Federal señala objetivos y metas para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y convertirla en punto de partida para la modernización y desarrollo del sector agrario.

Así mismo, asienta las bases para resolver el problema de la ordenación y regulación jurídica de la tierra mediante una política que considera ir más allá de la certidumbre en la tenencia, porque ataca el problema agrario de manera integral.

El punto de partida es garantizar la seguridad jurídica de la tierra, esto con la finalidad de tener confianza y certidumbre para planear actividades productivas y asegurar el futuro de los hijos, heredándoles legítimamente la propiedad.

Se pretende incrementar esa certeza jurídica en la tenencia para ayuda a reducir los conflictos agrarios, permitir que haya estabilidad social, facilita atraer inversión y desarrollar un mercado de tierras en beneficio de sus propietarios.

Uno de los objetivos centrales del programa es avanzar en la ordenación y regularización de los predios rurales, porque de los 103 millones de hectáreas que constituyen la propiedad rural, en los últimos años sólo el 55 por ciento de esa

extensión ha logrado contar con un título que garantice su posesión.

De lo anterior podemos concluir, que la prioridad básica es buscar resolver la inseguridad jurídica que tienen miles de poseedores de predios, principalmente de tipo rural, aunado también con la finalidad de que, aparte de regularizar la tenencia de la tierra, esas personas logren alcanzar una mejor calidad de vida y sus familias, mediante el desarrollo económico del campo.

#### **4. 4. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y EL PROGRAMA DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

Como ya se vio en los puntos anteriores, actualmente el Gobierno Federal le ha dado suma importancia a la problemática que representa la tierra, por lo que se refiere a su seguridad jurídica y a la ordenación de los asentamientos humanos irregulares, por lo que para resolverla, cuenta con varios organismos que utiliza para ello. La CORETT es uno de ellos, y tiene implementado un programa para lograr tal fin denominado "Procedimiento de Regularización de la Tenencia de la Tierra".

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO JURÍDICO DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un organismo de naturaleza administrativa, y de suma importancia con que cuenta la Administración Pública Federal, la cual es la encargada de gestionar los procedimientos necesarios para darle seguridad jurídica a los individuos, en cuanto a la tierra, aunado a ello, sirve también como instrumento para que éstos alcancen un desarrollo económico que les permita tener una mejor calidad de vida.

A continuación expondremos como fue creada y, a su vez, que normas jurídicas regulan el ámbito de competencia de la Comisión.

#### **1. ANTECEDENTES DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

El crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en terrenos ejidales y comunales destinados principalmente a la agricultura, se tornó en un serio problema nacional, por lo que el Ejecutivo Federal creó en 1970 el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales (PRONARZUE), coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FONAFE), su finalidad fue la de regularizar la tenencia de la tierra en esos asentamientos. No obstante, se obtuvieron resultados limitados, por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria, propició que por Acuerdo Presidencial se emitiera en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1973, el surgimiento del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para darle solución a esa problemática.

El Comité era un organismo desconcentrado Federal, cuyo objetivo era regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado.

Su labor sirvió para ver la magnitud del problema de los asentamientos humanos en terrenos ejidales y comunales; pero su funcionamiento era cuestionado, por los pocos recursos que tenía asignado.

Como ya quedó señalado, al percatarse del problema real de los asentamientos humanos irregulares, establecidos en terrenos ejidales y comunales, el Gobierno Federal, reestructura al Comité, y el 8 de noviembre de 1974, por Decreto publicado en el DOF, lo sustituye por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con objeto de regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares para mejorar los centros de población y sus fuentes propias de vida.

## 2. MARCO JURÍDICO

### 2. 1. LEGISLACIÓN

#### 2. 1. 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

##### 2. 1. 1. A. ARTÍCULO 27

El artículo 27 consigna las instituciones agrarias, y de sus tres primeros párrafos se desprende que el Estado tendrá la potestad de transmitir el dominio de la tierra, dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación,

conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Por lo que, para lograr estos fines señalados, el Estado ha creado un ente mediante decreto fecha 8 de noviembre de 1974, denominado la CORETT, la cual analizaremos con más detalle en el siguiente capítulo.

## **2. 1. 2. LEY ÓRGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

En la LOAPF, en sus artículos 1º y 45, se mencionan las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, y los entes que la integran:

Así, en cuanto a la Administración Pública Federal Centralizada se encuentran: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Referente a la Administración Pública Federal Paraestatal se mencionan: Los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal como lo son: las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y los fideicomisos públicos.

La CORETT, como organismo público federal, está regulada de conformidad a los preceptos antes señalados, tal como lo establece el decreto por el cual fue creada, en su artículo primero.

### **2. 1. 3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.**

Tiene como finalidad regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, según lo prescribe el Artículo 1º.

Ahora bien, conforme a su decreto de creación, la CORETT, cumple con los requisitos marcados en la norma citada (como se analizará en el siguiente capítulo), por lo tanto, su naturaleza jurídica es de un organismo descentralizado, perteneciente a la Administración Pública Federal Paraestatal, y por lo tanto, se rige por la presente Ley.

### **2. 1. 4. DECRETO DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

La CORETT fue creada el 8 de noviembre de 1974, por decreto expedido por el Ejecutivo Federal.

Los motivos que sirvieron de fundamento para la expedición del decreto por medio del cual se creó la Comisión fueron el elevado crecimiento demográfico del país y las constantes migraciones de los habitantes del campo a las ciudades, que originaron asentamientos irregulares de grupos de población en muchas zonas urbanas, provocando con ello conflictos sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la Ley, con sus consecuencias de viviendas carentes de condiciones mínimas de higiene y ausencia de toda clase de servicios urbanos. Por lo que fue indispensable el contar con instrumentos legales y políticas destinados a regular la tenencia de la tierra, para evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y así contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias.

Lo más importante del Decreto de creación de la CORETT, se plasmó en los primeros artículos, que a continuación se transcriben:



"ARTICULO PRIMERO.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un Organismo Público Descentralizado de carácter Técnico y Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.

ARTICULO SEGUNDO.- La Comisión tiene por objeto:

I. - Regularizar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal;

II. - Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios;..."

Desde la fecha de su creación y hasta nuestros días, se ha reestructurado en varias ocasiones los objetivos de la Comisión, sin cambiar su esencia de organismo público descentralizado del Gobierno Federal.

El día 3 de abril de 1979, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman los artículos segundo, cuarto, noveno, fracción VII, décimo primero y se adiciona el artículo décimo tercero, del Decreto Presidencial publicado el 8 de noviembre de 1974, por el que se reestructura la CORETT.

Lo que dio origen a la citada reforma fueron las modificaciones que se le hicieron a la Constitución Política de los Estados Mexicanos (artículos 27, 73 y 115) y como consecuencias de éstas, a la Ley General de Asentamientos Humanos, así como las correspondientes leyes de desarrollo urbano de cada una de las Entidades Federativas, con objeto de aprovechar en forma óptima los recursos materiales y técnicos de la Administración Pública, y encauzar las acciones para la planeación de

los asentamientos humanos, del desarrollo urbano y la ordenación del territorio nacional. Aunado a lo anterior, se redefinieron los objetivos de la CORETT, cambiando las atribuciones del Consejo de Administración y estableciendo que la Comisión se coordinará con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, para la adquisición de todos los terrenos libres que se localizan dentro de las áreas expropiadas a favor de la Comisión, o que se le hubiesen entregado por cualquier otro título legal en cumplimiento de su objeto, a fin de que el citado Instituto pudiera cumplir con sus fines.

El 26 de febrero de 1999, se publicó en el DOF, el Decreto por el que se reforman los artículos segundo, cuarto, sexto, séptimo, noveno, décimo primero y décimo tercero y se adicionan tres párrafos al artículo tercero del Decreto por el que se reestructura la Comisión como organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos. Esta reforma se dio para que la Administración Pública Federal contara con un organismo público, que además de promover la vinculación del aprovechamiento de terrenos de origen federal, ejidal y comunal con la política nacional de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, hiciera posible la coordinación en estos procesos con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como la concertación con los sectores social y privado, particularmente de los ejidatarios y comuneros.

## **2. 1. 5. LEY AGRARIA.**

La actual Ley Agraria, fue publicada en el DOF el 26 de febrero de 1992, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Dicha Ley es reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, lo cual significa que ella desarrolla en detalle, lo

establecido por dicho precepto en lo concerniente a la materia agraria.

Esta Ley es muy importante para la CORETT, toda vez que para cumplir con su objetivo principal de regularizar la tierra, tiene que regirse por varias disposiciones contenidas en dicha norma, principalmente en lo que se refiere a las cuestiones de la propiedad ejidal y comunal, a los asentamientos humanos y lo referente al procedimiento de expropiación.

El artículo 43 nos habla que las tierras ejidales son las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal. Sobre estos bienes la Comisión ejecutará el procedimiento de regularización.

En el artículo 44, se define el destino de las tierras ejidales, mismas que se designaran para el asentamiento humano, el uso común y cultivo.

Las tierras destinadas al asentamiento humano son aquellas que servirán para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido (artículo 63). La Comisión al cumplir con su objeto, les dará seguridad jurídica a los integrantes de esos asentamientos.

El artículo 93 establece las causas por lo que los bienes ejidales o comunales podrán ser expropiados, y dentro de las cuales encontramos la regularización de la tierra urbana o rural (fracción V).

Para que la Comisión pueda llevar a cabo la regularización sobre esos bienes ejidales, es necesario que primero entren a su dominio mediante un decreto expropiatorio, el cual se ejecutará conforme a la normatividad que regula a tal organismo.

A grandes rasgos, los preceptos anteriores, son los que dan la pauta para que la CORETT pueda llevar a cabo el procedimiento de regularización, sobre los bienes

ejidales y comunales, mediante la expropiación correspondiente.

## **2. 1. 6. LEY DE EXPROPIACIÓN.**

Como ya lo señalamos en el capítulo anterior, la expropiación es la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere. Toda expropiación, para que sea constitucional, requiere que tenga como causa final la utilidad pública mediante el pago de una indemnización.

La expropiación está fundamentada en el artículo 27, párrafo segundo Constitucional.

La Ley de Expropiación vigente está conformada por 21 artículos, en donde se establecen los lineamientos a seguir para todo acto expropiatorio (las causas de utilidad pública, la indemnización, la integración del expediente, la declaratoria mediante decreto publicado en el DOF, los recursos o medios de defensa, etc.).

Ahora bien, el procedimiento de regularización que lleva a cabo la CORETT, consta de una primera etapa, consistente en la adquisición de terrenos mediante un acto expropiatorio (mismo que debe estar apegado a lo que establece la Ley que en este punto se trata). Dicha Comisión tiene que llevar a cabo una serie de acciones para promover la expropiación, como son: 1.- Analiza las solicitudes de regularización presentadas por los interesados en que se lleve a cabo el procedimiento; 2.- Verificar (físicamente y en documentos) los predios a regularizar, para comprobar si son de origen ejidal o comunal, federales, particulares, municipales o estatales, y que están invadidos por el asentamiento irregular; 3.- Realizar los estudios técnicos, para determinar si el predio es un lugar apto para vivir; 4.- Comprobar si se cumplen las condiciones de densidad demográfica, que el asentamiento está consolidado y que no es susceptible ni conveniente cambiarlo de lugar; 5.- Asimismo estudia las condiciones de viabilidad económica. O sea, ver si la

situación financiera de los colonos que viven en los predios permite recuperar la indemnización y los gastos de operación de la regularización. 6.- Se recaba y analiza la información correspondiente al uso del suelo: industrias, tiendas, talleres, tortillerías, casa habitación, etc., que permiten determinar el monto de la indemnización por la expropiación y el valor de los lotes. 7.- Una vez evaluada toda la información anterior, se determina si la solicitud de expropiación debe o no ser presentada a la SRA. Si es viable, se integra un expediente que contiene resoluciones presidenciales de dotación, nuevas adjudicaciones, ampliaciones y segregaciones, así como planos definitivos del área a regularizar; también se realizan los trabajos técnico-informativos que contienen las especificaciones de la superficie: plano de la zona a expropiar, coordenadas, curvas de nivel, y calidad y uso del suelo. Al mismo tiempo, se conviene con los representantes ejidales y comunales los aspectos referentes a la anuencia para que la Comisión intervenga, y se solicita la opinión de las autoridades locales, de los representantes ejidales o comunales y de la SEDESOL, que verifica la información y certifica en que condiciones puede o no autorizarse la regularización de un predio, en términos de riesgo, impacto ambiental, de reglas urbanas, de lote tipo y superficie mínima de lote, de acuerdo con la legislación federal, estatal y municipal aplicables. Posteriormente, cuando la SRA tiene el expediente de expropiación y los avalúos de indemnización y regularización (efectuados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales "CABIN"), elabora el proyecto de Decreto de Expropiación, que de ser aprobado por el Ejecutivo Federal se publica en el DOF. A partir de ese momento, la CORETT y la Representación Regional de la SRA que corresponda proceder a ejecutar el decreto.

## **2. 1. 7. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

La CORETT también tiene que seguir los lineamientos contemplados en la LGAH, en razón de que por Decreto Presidencial, publicado en el DOF el 26 de febrero de 1999, se redefinió nuevamente su objeto a efecto de que el Gobierno Federal, contara con un organismo público que además de promover la vinculación

del aprovechamiento de terrenos de origen federal, ejidal y comunal con la política nacional de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, hiciera posible la coordinación de estos procesos con los gobiernos locales y municipales, así como la concertación con los sectores social (ejidatarios y comuneros) y privado. Todo lo anterior está previsto en los artículos 1, 2, 5 fracciones II y IV, 6, 11, 27, 43 y 45 de la citada Ley..

## 2. 1. 8. LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

A parte de la regularización de la tenencia de la tierra, la Comisión tiene como otro de sus objetivos primordiales, el promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, tal como lo establecen los artículos 3º de su Estatuto Orgánico, que a la letra dicen:

"Corett tiene por objeto:...

II. - Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios; ...".

Por lo anterior, la Comisión tiene que seguir los lineamientos establecidos en la Ley Federal de Vivienda para el cumplimiento adecuado de su objetivo. Aunado a ello, que dicha disposición legal se lo impone en el artículo 5, en razón de ser un organismo público descentralizado:

"Artículo 5. Las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal que formulen programas de vivienda o lleven a

LA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

cabo acciones habitacionales, quedan sujetas a las disposiciones de esta Ley..."

## **2. 1. 9. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

No obstante que las entidades de la administración pública paraestatal se caracterizan por poseer un patrimonio propio, la citada Ley las sujeta a un régimen especial en cuanto a la disponibilidad de sus bienes.

En la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes se clasifican en dos categorías, los del dominio público y los del dominio privado, según lo prescriben los artículos 1º, 2º y 3º.

Ejemplo de los bienes de dominio público, tenemos: Los de uso común; Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley, inalienables e imprescriptibles; Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos, etc.

Los bienes de dominio privado: Las tierras y aguas de propiedad nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares; Los nacionalizados conforme a la fracción II del Artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso; Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común; Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación; Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión; Los demás inmuebles y

muebles que por cualquier título Jurídico adquiriera la Federación; Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra; También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la SEDESOL.

Ahora bien, la CORETT, al ser un organismo público descentralizado, tiene que someterse a las disposiciones de esa Ley, en todo lo referente a los bienes (mueble e inmuebles) que posea, ya sea para su uso en el ejercicio de sus labores o para cumplir con sus objetivos de regularizar la tierra. El artículo 10 de la citada Ley de Bienes Nacionales, le impone a la Comisión la obligación de proporcionar a la SEDESOL, como coordinadora de sector, los informes, datos, documentos y demás facilidades que se requieran. Asimismo, esta Secretaría examinará periódicamente la documentación y demás información jurídica y contable relacionada con las operaciones inmobiliarias que realice la Comisión en relación con bienes de dominio público, a fin de determinar el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella emanen.

## **2. 1. 10. LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE.**

Esta disposición jurídica, como su nombre lo indica, es la encargada de regular todo lo relacionado con el equilibrio ecológico y el medio ambiente dentro del territorio nacional, por lo tanto, está íntimamente relacionada con la CORETT, ya que para que este organismo público descentralizado pueda llevar a cabo su política de regularizar los asentamientos humanos y promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales, para el desarrollo urbano y la vivienda (artículo 3° y 4°



del Decreto de creación), es necesario que sus planes y programas cumplan con los lineamientos señalados en el artículo 23 fracciones I, III, V y X, de la citada disposición, que a la letra dicen:

"Artículo 23. - Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerara los siguientes criterios:

I. - Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;...

III. - En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentara la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitara que se afecten áreas con alto valor ambiental;...

V. - Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;...

X. - La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida".

Por lo tanto, antes de verificar la viabilidad de la regularización de los asentamientos humanos irregulares y elaborar el proyecto de expropiación correspondiente, la Comisión tiene que hacer los estudios técnicos respecto al impacto ambiental que se puede causar con la regularización que pretende ejecutar, toda vez de que si no lo hace así, a parte de violar esta disposición, puede generar, no sólo problemas ecológicos sino también humanos, ya que puede poner en riesgo

la integridad de las personas que se encuentren asentadas en esos lugares irregulares.

## 2. 1. 11. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo, es un instrumento al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal (Artículo 26, párrafo segundo Constitucional), y tiene su regulación en la Ley de Planeación.

El artículo 21 de la citada Ley prescribe que en el PND, el Ejecutivo Federal precisarán los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines y determinará los instrumentos y órganos responsables de su ejecución.

Ahora bien, la CORETT al ser un organismo público descentralizado, perteneciente a la Administración Pública Federal, tiene la obligación de someter sus programas de trabajo a los lineamientos establecidos en la LP (artículos 17 y 23) y por consiguiente al PND.

En el PND, vigente para el periodo 2001-2006<sup>67</sup>, se ha especificado como uno de los objetivos primordiales del Gobierno Federal, el ordenamiento del territorio nacional, tanto en zonas urbanas como en rurales, esto con la finalidad de evitar el crecimiento desmedido de la población en terrenos irregulares, en donde no se les puedan proporcionar los servicios básicos para una mejor calidad de vida o pongan en riesgo la salud de lo integrantes.

A continuación transcribiremos algunos párrafos del mencionado Plan, en donde se sientan las bases para que la Comisión para la Regularización de la

---

<sup>67</sup>.- Presentado el 29 de mayo del 2001, por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado Vicente Fox Quesada, en el Salón de la Tesorería de Palacio Nacional.

Tenencia de la Tierra intervenga como un instrumento ordenador de la tierra y evite el crecimiento o creación de asentamiento humanos irregulares.

## **"CAPÍTULO: DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO**

### **5. 3. Objetivos Rectores y Estrategias. ...**

Objetivo Rector 5: Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza. ...

#### **Estrategias**

a) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.

Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propician el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo. ...<sup>68</sup>

## **"CAPÍTULO: CRECIMIENTO CON CALIDAD**

### **6. 3. Objetivos Rectores y Estrategias. ...**

#### **Diagnóstico**

---

<sup>68</sup>.- Información tomada de Internet. Página Web. <http://keynes.cucea.udg.mx/pnd/desobjetivos.html>.

El crecimiento demográfico y los patrones de distribución de la población han acentuado las desigualdades entre regiones y dentro de cada región. La concentración de la población en cuatro grandes urbes: la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, es resultado de la migración procedente de todo el país y, específicamente, de las áreas rurales, con el consecuente abandono del campo y los problemas que esto conlleva, tanto de absorción por la multiplicación de los asentamientos irregulares que debilitan el ordenamiento urbano, como de desadaptación de los migrantes que no encuentran los empleos que buscan para sostener a sus familias. Los sistemas regionales que se han estructurado a partir de estas cuatro grandes ciudades han conducido a que las localidades menores a su alrededor dependan de aquéllas en cuanto infraestructura de bienes y servicios.

Objetivo rector 4: Promover el desarrollo económico regional equilibrado. ...

Estrategias ...

b) Apoyar el respeto a los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada localidad.

El Ejecutivo Federal apoyará a los estados y municipios para que cumplan eficaz y oportunamente sus funciones relacionadas con el desarrollo urbano y el respeto a los usos de suelo previstos por cada administración. Se buscará que el crecimiento de las ciudades sea debidamente controlado por los estados y municipios, tanto para evitar el desaliento económico que surge por la multiplicación de asentamientos irregulares, como los costos no planeados y generalmente excesivos de la prestación de servicios públicos a todos los ciudadanos. También se cuidará que estados y municipios procuren la seguridad física de las personas, impidiéndoles asentarse en lugares peligrosos o inadecuados, susceptibles de ser afectados por desastres naturales. ..."<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup>.- Idem.

### **3. JURISPRUDENCIA APLICABLE A LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

La jurisprudencia la podemos definir como Ciencia del Derecho y de las leyes. Análisis y trato de las sentencias definitivas dictadas por el más alto tribunal. También es la interpretación que hacen los tribunales, del derecho positivo al aplicarlo a los casos concretos, con lo cual se conoce la orientación que un determinado país da a sus leyes e instituciones jurídicas. De esta manera, la jurisprudencia se forma por estos fallos definitivos.

La jurisprudencia obligatoria alude al conjunto de fallos definitivos dictados por los más altos tribunales de la federación en sentido coincidente respecto de una determinada materia. En este sentido, la concordancia de cinco ejecutorias jurisprudenciales integran lo que se conoce como jurisprudencia definitiva.

Con relación a la jurisprudencia, nuestra Ley de Amparo establece:

"Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de Distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia (obligatoria), siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratara de jurisprudencia del pleno, o por cuatro ministros, en los casos de jurisprudencia de las salas.

También constituyen jurisprudencia (obligatoria) las resoluciones que

dilucidan las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados”.

Dentro de la problemática que se ha suscitado, en cuanto al funcionamiento de la CORETT como autoridad, y muy en particular, en los casos referentes a los derechos de posesión de los particulares, los Tribunales Federales han emitido varias tesis con la finalidad de resolver esas cuestiones, por lo que a continuación transcribiremos algunas jurisprudencias que han servido para suplir las lagunas que existen dentro del ámbito de competencia del organismo:

**“COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CUANDO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.**

La Comisión de que se trata es un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos irregulares, en bienes ejidales o comunales; suscribir las escrituras públicas o títulos con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada; celebrar los convenios que sean necesarios para su objeto; garantizar y/o entregar a la institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de las expropiaciones. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la administración pública centralizada está formada por las Secretarías de Estado y por los departamentos administrativos, y que la administración pública paraestatal se integra, entre otros, con los organismos descentralizados. De acuerdo con lo anterior, 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 Poder Ejecutivo, sí constituye un órgano auxiliar del mismo.

Ahora bien, cuando se emite un decreto expropiatorio y queda a cargo de la indicada Comisión cumplir los fines de la expropiación, su actuar sí 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 quién y en qué medida le asisten derechos de preferencia para la adquisición de lotes, priva de la posesión sobre áreas que se destinarán 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 que lo haga dicha Comisión dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorgan, o fuera de ellas".<sup>70</sup>

Haciendo alusión a la tesis transcrita nos planteamos la siguiente interrogante.

¿La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo público descentralizado tiene el carácter de autoridad?

Concepto de autoridad.

Gabino Fraga, citado por Miguel Acosta Romero, da el siguiente concepto de autoridad: "... autoridad es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado".<sup>71</sup>

Doctrinalmente se ha discutido si los organismos públicos descentralizados, a pesar de ser integrantes de la administración pública,

---

<sup>70</sup>.- Tesis Jurisprudencial número 2a./J. 49/95. Segunda Sala. Novena Época. Página 211. Parte II del Semanario judicial de la Federación y su Gaceta. Septiembre de 1995.

<sup>71</sup>.- Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. P. 641.

tienen ese carácter.

Miguel Acosta Romero hace el siguiente comentario: "Cuando los órganos de la Administración Pública Centralizada tienen facultades de decisión y ejecución, se ha considerado que son autoridades. El problema se presenta tratándose de organismos descentralizados y empresas de Estado, en los cuales, dada su variedad de actividades, y lo disperso de la legislación administrativa que los regula, en algunos casos son considerados como autoridades ( Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) y en otros todavía no se define claramente ese carácter (Universidad Nacional Autónoma de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etc.)".<sup>72</sup>

Por lo anterior, la tesis mencionada concuerda con la definición que da Gabino Fraga, ya que se reconocen a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como una Autoridad administrativa, cuando en cumplimiento de sus objetivos afecta los intereses de los particulares.

Otra de las tesis expresa lo siguiente:

**"COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. NO PUEDE DECIDIR LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE PARTICULARES RESPECTO DE LOS DERECHOS A LA TITULACION DE UN INMUEBLE.**

Si ante la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se plantea una controversia entre dos o más partes, relativa a cuál de ellas corresponde mejor derecho para que a su favor se otorgue la escrituración y titulación de un inmueble; no es a tal Comisión a la que compete decidir esa controversia, puesto que el decreto presidencial que la creó no le otorga facultad jurisdiccional alguna. Por ello, la determinación de ese derecho en favor de alguna de las partes, viola,

---

<sup>72</sup>. - Idem.



en perjuicio de la otra, la garantía de legalidad por no ajustar su actuar al decreto por el que fue creada. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO".<sup>73</sup>

El contenido de la tesis transcrita ha sido muy acertado, ya que la Comisión en la práctica, se ha extralimitado en cuanto a sus facultades como organismo público, toda vez que en muchos casos ha actuado como juez al resolver conflictos surgidos entre particulares que reclaman un mismo predio, ocasionando con ello, que aparte de entorpecer el procedimiento de regularización, sea demandada judicialmente y condenada a pagar grandes cantidades de dinero por concepto de daños y perjuicios.

Otro ejemplo es la siguiente jurisprudencia:

"EXPROPIACION. LOS BENEFICIOS DEL DECRETO POR EL CUAL SE EXPROPIA POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA UNA SUPERFICIE DE TERRENO PARA SU REGULARIZACION Y TITULACION LEGAL, SON PARA QUIENES OCUPEN LOS LOTES DEL TERRENO EXPROPIADO.

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. Por ello, si previamente se había expedido un decreto expropiatorio en idénticos términos al mencionado en el párrafo anterior, y lo declara insubsistente jurídicamente una sentencia de

---

<sup>73</sup>.- Tesis jurisprudencial número III. 10. A. 150 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Página 424. Parte XIV-Noviembre del Semanario judicial de la Federación. Abril 1994.

amparo que así lo determine, tal decreto será ineficaz para determinar con base en él, quiénes ocupaban la superficie expropiada, porque ese decreto carece de efectos jurídicos. 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 este órgano cumpla con el objeto para el cual se emitió dicho decreto. OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO".<sup>74</sup>

La citada tesis ha allanado en gran medida el funcionamiento de la Comisión, toda vez de que clarifica a que personas o poseedores de predios expropiados se les tiene que regularizar, evitando con ello que este organismo sea demandado innecesariamente, y a su vez erogare muchos recursos económicos que le son necesarios en cumplimiento de sus objetivos.

Las jurisprudencias anteriores son un claro ejemplo de que la Comisión, es una autoridad y puede ser demandada en un juicio de amparo, cuando con sus decisiones pueda lesionar los intereses de una persona (física o colectiva). Asimismo, el que esté autorizada para reconocer derechos de posesión sobre bienes inmueble, no implica que se pueda convertir en un órgano jurisdiccional, ya que cuando existe una controversia entre particulares, por la titularidad de un predio, el único facultado para resolver esa controversia será siempre un juez de lo civil.

---

<sup>74</sup>.- Tesis jurisprudencial número I. 80. C. 76 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Página 446. Parte XIV-Noviembre del Semanario judicial de la Federación. Agosto 1994.

## CAPÍTULO CUARTO

### ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

#### 1. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y SUS CARACTERÍSTICAS

##### Forma de creación

El artículo 45 de la LOAPF y el artículo 14 de la LFEP, mencionan que los organismos públicos descentralizados federales serán las entidades creadas por una ley o un decreto del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo Federal.

En referencia a las disposiciones anteriores, la CORETT tuvo su origen mediante Decreto del Ejecutivo, publicado en el DOF el 8 de noviembre de 1974. Asentándose en su Artículo Primero lo siguiente: "La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un Organismo Público Descentralizado de carácter Técnico y Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal."

##### Régimen jurídico

###### Interno:

- a. Decreto de Creación, publicado en el DOF el 8 de noviembre de 1974.
- b. Estatuto Orgánico, publicado en el DOF el 12 de junio de 2000.
- c. Manual de Organización, entró en vigor en febrero de 2001.

Externo:

- a. Constitución Política de los Estados Unidos de los Estados Unidos Mexicanos.
- b. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- c. Ley Federal de las Entidades Paraestatales
- d. Ley Agraria.
- e. Ley Federal de Vivienda.
- f. Ley General de Asentamientos Humanos.
- g. Ley General de Bienes Nacionales.
- h. Ley de Expropiación.
- i. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- j. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- k. Programa Sectorial Agrario 2001-2006

En el capítulo tercero ya se comentaron las disposiciones jurídicas antes mencionadas, y cómo regulan el funcionamiento de la Comisión.

### **Personalidad jurídica**

La personalidad jurídica es la aptitud que tienen las personas (físicas o colectivas) para ser sujetos de derechos y obligaciones.

A la Comisión, su personalidad jurídica se la otorga el decreto que la creo, toda vez que así se señala en el Artículo Primero, que prescribe: "La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un Organismo Público Descentralizado de carácter Técnico y Social, con personalidad jurídica...". Por lo tanto, con este atributo consideramos al organismo como un ser autónomo en su forma de gobernarse y de actuar dentro del ámbito del derecho.

Así mismo, el artículo 15 de la LFEP, señala las características de los

organismo descentralizados federales, y por lo que respecta a la CORETT, mencionaremos las siguientes:

### **Denominación del Organismo.**

Miguel Acosta Romero dice: "La denominación es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún, internacionales.

La denominación, en los organismos descentralizados, equivale a lo que en la persona física es el nombre, y siempre está prevista en el acto de creación".<sup>75</sup>

Como ya se vio durante esta investigación, y conforme a lo prescrito en el artículo primero del decreto que le dio vida, el nombre oficial es Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, que concuerda fielmente con el objeto para el cual fue creado. En la práctica común también se le denomina CORETT, que son las siglas de su nombre.

### **Domicilio legal.**

Corresponde al lugar en donde se encuentra la sede de los órganos de decisión y dirección (ciudad, calle y número).

La Comisión, tiene su domicilio legal en la Ciudad de México, Distrito Federal (artículo primero del decreto por el cual fue creada).

Actualmente sus oficinas centrales están ubicadas en calle Río Sena, número 49, colonia y delegación Cuauhtémoc, código postal 06500, en la ciudad de México, Distrito Federal.

---

<sup>75</sup>.- Acosta Romero, Miguel Ob. cit. P.381.

Hay que señalar, que si bien es cierto que en la citada Ciudad se encuentran sus órganos de gobierno, también existen treinta y dos delegaciones, una en cada entidad federativa, y al igual que las oficinas centrales, éstas cuentan con un lugar dentro de su ámbito de competencia, el cual es su domicilio legal para los asuntos que le conciernen a dichas delegaciones.

### **El objeto del organismo**

El principal objetivo de la CORETT es el de regularizar la tenencia de la tierra, en donde existan asentamientos humanos irregulares en predios de origen ejidal, comunal o federal, así mismo, también tiene que cumplir con otras encomiendas, señaladas en el artículo segundo del decreto que le dio vida, y que a grandes rasgos son las siguientes: "II.- Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios; III.- Promover ante las autoridades competentes y órganos correspondientes, para efectos de las fracciones anteriores, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la expropiación y, en su caso, la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio público o privado de la Federación; IV.- Suscribir las escrituras públicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene, conforme a la legislación aplicable; V.- Promover y, en su caso, coordinar programas, acciones e inversiones con las dependencias y entidades paraestatales federales, en el ámbito de sus respectivas competencias u objeto, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como concertarlos con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios, a efecto de: a) Satisfacer los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; b) Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo o inadecuadas para el desarrollo urbano, y c) Atender

SIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de los centros de población afectados por emergencias y contingencias ambientales y urbanas. VI. - Coadyuvar con los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal cuando lo soliciten, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en sus procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, así como de adquisición, administración y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; VII.- Promover ante los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, en los asentamientos humanos que regularice; VIII.- Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, cuando lo soliciten, en materia de regularización de la tenencia de la tierra y de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como actualizar sus sistemas de registro y catastro de la propiedad inmobiliaria; IX.- Apoyar con asistencia técnica y promover el otorgamiento de financiamiento recuperable a los núcleos agrarios que lo soliciten, en la desincorporación del régimen ejidal o comunal de predios aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, y X.- Promover ante las instituciones respectivas el otorgamiento de créditos preferenciales para construir y remodelar viviendas de interés social y popular, en favor de los beneficiarios de la regularización de la tenencia de la tierra".

### **Su patrimonio propio**

Ya hemos visto que los organismos públicos descentralizados tienen, como otros de sus elementos esenciales, un patrimonio propio, el cual se integra con todos los bienes, derechos y obligaciones que le son inherentes para su funcionamiento.

En cuanto al patrimonio de la Comisión, este se integra por (artículo Diez del Decreto de creación): "I. - Las aportaciones que le haga el Gobierno Federal. II.- Los ingresos que obtenga de las operaciones que realice, por concepto de la regularización de predios. III. - Las aportaciones de cualquier especie que le hagan dependencias y organismos públicos o bien de particulares. IV. - Los demás

que se obtengan por cualquier otro título legal".

### **Órganos de gobierno y vigilancia**

Como su nombre lo indica, son aquellos que van a decidir y dirigir el destino del Organismo, para que cumpla con el objeto para el cual fue creado.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, conforme al Decreto de creación (artículo 4º), así como en su Estatuto Orgánico (artículo 8º), cuenta con los siguientes órganos de gobierno y de vigilancia:

De gobierno:

I. - El Consejo de Administración; y

II. - El Director General

De vigilancia:

La Comisión contará con un órgano de vigilancia integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que tendrá las atribuciones que le confiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones legales aplicables.

Así mismo, habrá un Órgano Interno de Control, dependiente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que coadyuvará en la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos que integran la Comisión y atenderá las quejas y denuncias de la ciudadanía.

Ahora bien, más adelante señalaremos como se integran y cuáles son algunas de las atribuciones con que cuentan los citados órganos de gobierno y vigilancia,



dentro de la CORETT.

### **Régimen laboral**

Como todo organismo del Estado, necesariamente la Comisión tiene que contar con recursos humanos que lleven a cabo las funciones para el cumplimiento de sus objetivos. El artículo décimo primero del Decreto de creación prescribe a que régimen laboral del artículo 123 Constitucional se van a someter, al estipular: "Las relaciones laborales entre la Comisión y sus trabajadores se regirán por el Artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria".

Y en complemento a lo anterior, el artículo décimo segundo establece, en cuanto al sistema de seguridad social de sus trabajadores, lo siguiente: " Los trabajadores de la Comisión quedarán incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

## **2. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA**

La CORETT, en cuanto a sus órganos internos está conformada de la siguiente manera:

Consejo de Administración

Dirección General

Comisión Interna de la Administración y Programación (CIDAP)

Secretaría Particular.

Coordinación de Asesores.

Unidad de Supervisión.

Unidad de Difusión Comunitaria.

Dirección de Planeación y Sistemas.

Dirección Técnica.

Dirección de Operación.

Dirección de Asuntos Jurídicos.

Dirección de Delegaciones.

Dirección de Administración y Finanzas.

Contraloría Interna.

Y treinta y dos Delegaciones, una en cada Entidad Federativa.

A continuación señalaremos como se conforman los órganos citados, y además, algunas de sus atribuciones, tal como se prescriben en el Decreto de Creación, en el Estatuto Orgánico y en el Manual de Organización, todos de la CORETT.

### **EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN**

Conforme al artículo cuarto del Decreto de creación, el Consejo de Administración es el órgano máximo de gobierno de la Comisión, mismo que se compone por:

El Secretario de Desarrollo Social, quien fungirá como Presidente; El Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social; Varios representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de la Reforma Agraria; del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores; del Fondo Nacional de Habitaciones Populares; del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; así como del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y los Directores Generales de Desarrollo Urbano y de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social.

Ahora bien, el Consejo de Administración sesionará en forma ordinaria cada tres meses y será convocado por el Presidente de dicho Consejo. Sesionará en forma extraordinaria cuando así lo soliciten tres o más consejeros, previa convocatoria formulada por el Director General (artículo quinto del citado Decreto de Creación)

El Consejo de Administración sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, siempre que se encuentre presente el Presidente o su suplente. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes del Consejo, teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

El Director General y el Comisario Público de la Comisión asistirán a las sesiones del Consejo, con voz pero sin voto. (artículo sexto)

Los objetivos de dicho órgano de gobierno serán lograr las metas de los programas de la Comisión, ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la LFEP.

Así mismo, establecerá, en congruencia con los Programas Sectoriales, las políticas generales, y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la Comisión, relativas a productividad, comercialización, investigación, finanzas, desarrollo tecnológico y administración general.

Aprobar los programas y presupuestos de la Entidad, así como sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable.

Fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios que produce o preste la Comisión con excepción de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal.

Aprobar, de acuerdo con las leyes aplicables y el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la Comisión con terceros en: obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

Aprobar la estructura básica de organización de la Comisión y las modificaciones que procedan a la misma.

Aprobar el Estatuto Orgánico y el Manual de Organización de la Comisión y las modificaciones procedentes a los mismos.

Nombrar y remover a propuesta del Director General a los Directores de Área y Subdirectores, así como aprobar sus sueldos y prestaciones y a los demás que señalen los estatutos, y concederles licencias.

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

Establecer con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquier otra Dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles que la Comisión requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la LGBN considere como del dominio público de la Federación.

Acordar la regularización, vía donación, de los predios de Servicios Públicos en terrenos expropiados a favor de la Comisión, según la normatividad establecida.



- II. **Secretario Técnico:** El Director de Planeación y Sistemas.
- III. **Vocales:** Director Técnico.  
Director de Operación.  
Director de Asuntos Jurídicos.  
Director de Administración y Finanzas.  
Coordinador de Asesores,  
Contralor Interno y  
Jefes de Unidad.
- IV. **Invitados** Representantes de Dirección de Área y de Jefaturas de Unidad y de la Coordinación de Asesores, con un nivel jerárquico mínimo de Jefe de Departamento.

Su objetivo principal es el promover la eficiencia y eficacia del organismo, así como propiciar una mayor congruencia de las acciones internas y de éstas con las del sector público en su conjunto. Lo anterior mediante programas y planes que formule en donde se contengan procedimientos ágiles, seguros, económicos y dentro del marco normativo de la Institución.

#### **LA SECRETARÍA PARTICULAR**

Es la encargada de llevar el control y seguimiento de los acuerdos y actividades en que participe el Director General de la CORETT.

#### **LA COORDINACIÓN DE ASESORES**

Su función es la de asesorar y/o apoyar al Director General en el desarrollo de

sus responsabilidades para el mejor funcionamiento de la Entidad, así como organizar y coordinar los asuntos relacionados con el Consejo de Administración y con los Órganos Auxiliares que dependan de este.

#### **LA UNIDAD DE SUPERVISION**

Es la encargada de proporcionar al Director General otros elementos de juicio sobre el desempeño de los Órganos Desconcentrados (de dicha Comisión) y a los Delegados la información adicional con diferente perspectiva sobre la marcha de sus programas, aportándoles alternativas de solución y apoyándolos con acciones y programas concertadas ante cualquier instancia para mejorar sus niveles de productividad.

#### **LA UNIDAD DE DIFUSIÓN COMUNITARIA**

Auxiliará a la Dirección General en el diseño, producción y distribución comunitaria de mensajes para el impulso de los objetivos, programas y promociones de la entidad.

#### **FUNCIONES GENÉRICAS DE DIRECTORES, JEFES DE UNIDAD Y DELEGADOS**

Conforme a su ámbito de competencia proporcionarán el apoyo Técnico, Operativo, Jurídico, Administrativo, Financiero e Informático necesario que requiera el Director General de Comisión, para la formulación, revisión, actualización, instrumentación, ejecución, seguimiento y control de los programas y proyectos estratégicos para el logro del objeto de la entidad.

#### **LA DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y SISTEMAS**

Su función es la de Instrumentar y coordinar la planeación y evaluación

integrales de carácter financiero, operativo y administrativo del organismo, así como operar y mantener actualizados los sistemas de información y operación computarizados.

### **LA DIRECCIÓN TÉCNICA**

Se encargará de establecer y coordinar la normatividad y expedición de lineamientos para la realización de las verificaciones de los asentamientos irregulares, la integración de los trabajos técnicos e informativos, gestionar avalúos, tramitar la expropiación de terrenos de los núcleos agrarios y de propiedad federal y vigilar su cumplimiento; así como, coordinar la elaboración de la cartografía urbana y su inscripción en las instancias correspondientes de cada entidad.

### **LA DIRECCIÓN DE OPERACIÓN**

Es la encargada de normar, dirigir y controlar las acciones operativas del proceso de regularización y de incorporación de suelo libre tendientes a ejecutar los decretos expropiatorios, al pago de montos indemnizatorios así como establecer las normas, políticas y procedimientos para la comercialización de los predios expropiados, adquiridos o convenidos bajo el dominio del Organismo y promover su aplicación regularizadora o de incorporación al desarrollo urbano.

### **LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS**

Representar legalmente al Organismo, coordina los trabajos de escrituración y asesora legalmente a cada unidad administrativa, o sea, propone, aplica y evalúa las políticas de la Comisión en materia jurídica.

### **LA DIRECCIÓN DE DELEGACIONES**

Se encargará de coordinar las acciones de las Delegaciones para propiciar



su eficiente enlace con las Áreas Administrativas de oficinas centrales y con los organismos y dependencias de los tres niveles de gobierno, para que den gestión y seguimiento a las opiniones, propuestas y solicitudes ciudadanas y promuevan la participación organizada de la comunidad.

### **LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACION Y FINANZAS.**

Será la encargada de planear y dirigir los programas para la administración, dotación y presupuestación de recursos humanos, materiales y financieros, que requiera la Institución de manera integral y homogénea, racionalizando su uso y máximo aprovechamiento, mediante la emisión de políticas e instrumentación de controles, que en conjunto coadyuven al cumplimiento de los objetivos y funciones del Organismo.

### **LA CONTRALORÍA INTERNA**

Coadyuvará al ejercicio y cabal cumplimiento de las atribuciones del Organismo a través de la fiscalización de la gestión administrativa; la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones, el apego a la legalidad de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones y la atención a las quejas y denuncias de la ciudadanía.

### **LAS DELEGACIONES**

Dirigir en cada entidad federativa las acciones inherentes al proceso de regularización de la tenencia de la tierra, en donde existan asentamientos humanos irregulares en bienes de origen social y de propiedad de la Federación, del estado y los municipios, así como promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, y administrar los recursos humanos, materiales y financieros asignados.

### 3. EL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN

En los puntos anteriores de nuestra investigación, conocimos las características de la CORETT, como Organismo Público Descentralizado, así como su estructura orgánica. Ahora bien, para que pueda cumplir con sus objetivos, la Comisión necesariamente tiene que tener implementado o regulado un procedimiento, mismo que a continuación explicaremos a grandes rasgos

La regularización de predios comprende dos fases:

1. La adquisición de los predios a regularizar (polígono).
2. La enajenación o titulación de cada uno de los lotes pertenecientes a ese polígono.

#### FASE 1. La adquisición.

La primera etapa consiste en la adquisición de predios ejidales, comunales o federales, mediante la expropiación, a través del cual el polígono o predio a regularizar pasa al dominio privado de la Comisión.

Una vez expropiados y en poder jurídico de la Comisión, la propiedad de los bienes puede ser tramitada a sus ocupantes.

#### FASE 2. La enajenación o titulación.

En el procedimiento de regularización, la operación principal que realiza la CORETT, por lo general, asume la forma jurídica de una venta<sup>76</sup> (en ciertos casos realiza donaciones), para lo cual se aplican precios que consideran los valores

<sup>76</sup>.- El artículo 2248 del Código Civil para el Distrito Federal da el siguiente concepto: "Habrà compra-venta cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ello un precio cierto y en dinero".

SE CON  
FALLE DE ORIGEN

dictaminados por la CABIN o alguna Institución bancaria autorizada, a partir de la investigación de la capacidad económica de los poseionarios.

El Procedimiento de Regularización comprende los siguientes pasos ( desde su inicio hasta su conclusión):

A. En primero lugar se verifican que los predios a regularizar sean de origen ejidal, comunal, privado o federal: Se lleva a cabo una inspección física y documental del asentamiento humano irregular y se verifica si se encuentra dentro del polígono respectivo.

B. Enseguida se integra un expediente técnico para solicitar la expropiación a la SRA: que contiene resoluciones presidenciales de dotación, nuevas adjudicaciones, ampliaciones y segregaciones, así como planos definitivos del área a regularizar; también se realizan los trabajos técnico-informativos que contienen las especificaciones de la superficie: plano de la zona a expropiar, coordenadas, curvas de nivel, y calidad y uso del suelo, así como las opiniones de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional sobre la no interferencia con otros procedimientos agrarios que impidan la regularización; y una solicitud de expropiación para el predio donde se localiza el asentamiento humano irregular.

C. Posteriormente, cuando la SRA tiene el expediente de expropiación y los avalúos de indemnización y regularización (efectuados por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales "CABIN"), elabora el proyecto de Decreto de Expropiación, que de ser aprobado por el Ejecutivo Federal se publica en el DOF. A partir de ese momento, la CORETT y la Representación Regional de la SRA que corresponda proceder a ejecutar el decreto.

D. Luego se lleva a cabo la ejecución del Decreto Expropiatorio, asistido por la Coordinación Agraria (Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria), el núcleo agrario y las autoridades locales.

La Coordinación Agraria entrega la tierra expropiada a favor de la Comisión y

**CON  
FALLA DE ORIGEN**

se procede a inscribir el Decreto ante el Registro Público de la Propiedad local y en el Registro Agrario Nacional. En acto previo o simultaneo se conviene y formaliza el pago de indemnizaciones a los ejidatarios afectados.

E. Se procede a verificar el uso y posesión del lote, o sea, se recaban los datos básicos de los predios a regularizar; esto con la finalidad de establecer el precio que le va a corresponder a cada uno, dependiendo de ese uso que tenga.

F. Se llevan a cabo una campaña de sensibilización y se coadyuva con los colonos para la regularización y la participación organizada de la comunidad en el proceso; lo anterior significa que se orienta, informa y motiva a los poseedores de los predios, sobre el procedimiento para regularizar, informándoles sobre los requisitos y el precio de la regularización de los lotes; las tarifas de escrituración; las formas de pago, así como los intereses por financiamiento cuando se opta por un crédito, todo ello conforme al uso del predio. También se impulsa la conformación de comités de regularización para que los beneficiarios vigilen el desarrollo del proceso y colaboren en su mejor desempeño.

G. Una vez de que se han realizado los pasos anteriores, a los interesados que se presentan para la regularización de sus predios, se les efectúa los trámites para la contratación respectiva: Se comienza por la elaboración de un presupuesto de regularización en donde se informará a los poseedores del precio del lote, las tarifas de escrituración y el monto de los intereses de financiamiento, considerando el uso del predio y la estrategia comercial adoptada para el poblado; Posteriormente se elaborará una solicitud de regularización y se aprobará la misma por la Comisión; y por último se inicia el acto de escrituración, seguido, en su caso, del procedimiento de cobro de adeudos.

Para poder elaborarse la solicitud de regularización, se tienen que cubrir las condiciones y requisitos que están especificados en el Manual de Normas y Procedimientos de la Dirección de Operación de la Comisión, en su capítulo de Contrataciones.

Antes de mencionar esas condiciones y requisitos, es viable aclarar que éstos sólo son aplicables a solicitantes o poseedores de lotes que no tienen la calidad de ejidatario o comuneros, y que se encuentran conformando a los asentamientos humanos irregulares.

**Condiciones:**

**Que los lotes a regularizar no estén dentro de:**

- 1.- Propiedad Federal (junto a líneas de ferrocarriles, y/o eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad, a los ductos de PEMEX, recintos portuarios y aéreos, litorales, carreteras y sus resguardos).
- 2.- Zonas de reserva ecológica; ni de riego o petroleras.
- 3.- Zonas Arqueológicas o Históricas.
- 4.- Zonas de riesgo: cañadas, barrancas, causes naturales de aguas, aún secos; taludes, hondonadas, minas, etc.

**Requisitos para la contratación de lote:**

Acreditar o demostrar la posesión de su lote de manera quieta, pacífica y de buena fe, mediante la siguiente documentación (en original y copia):

- 1.- Acta de nacimiento y/o en su caso acta de matrimonio. (ser mexicano)
- 2.- Cesión de derechos o constancia de asignación del lote o contrato de compra-venta entre particulares.
- 3.- Recibo de luz, o de agua, o de impuesto predial o recibo de cooperaciones al ejido, al municipio o a la comunidad.
- 4.- Identificación oficial (credencial de elector o pasaporte vigente o cartilla del servicio militar).
- 5.- Pago de un anticipo, a cuenta del costo de la escrituración o realizar el

pago total de contado.

Existe una limitante para la contratación de lotes, según lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley General de Asentamientos Humanos en sus fracciones II y III, que a la letra dicen, fracción II: "Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de posesión." y III: "Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables".

Cuando se trata de ejidatarios o comuneros que quieren que la CORETT les regularice, el citado Manual establece lo siguiente:

Presentar la documentación anterior, más el certificado de derechos agrarios o la constancia actualizada emitida por la autoridad agraria con derechos vigentes, o en su caso, el censo del ejido realizado por el Registro Agrario Nacional.

Es importante destacar, que como en el caso anterior, no se podrán regularizar lotes a ejidatarios o comuneros que ya sean propietarios privados de otro lote en el centro de población.

Por otro lado, la Comisión también tiene la potestad de regularizar lotes destinados a servicios públicos y para el bienestar de la comunidad.

Los usuarios de este servicio, por sus características, son los gobiernos Estatales y/o municipales.

**Requisitos:**

1.- Acreditación de la personalidad jurídica del solicitante.

2.- Solicitud por escrito dirigida al Delegado correspondiente, donde identifique la ubicación del lote, señalando el uso que actualmente se le está dando, el tiempo que se ha usado para ello, así mismo, señalar las características de construcción, composición o integración que se asienta en el lote a regularizar.

Así mismo, dentro del polígono expropiado a favor de la Comisión, hay lotes que no son reclamados por algún poseedor, por lo que éstos se convierten en vacantes. Para que dichos lotes no queden en una situación de incertidumbre, el Organismo los tiene que transmitir, siguiendo el procedimiento correspondiente regulado en el citado Manual de Normas y Procedimientos de la Dirección de Operación.

Dichos lotes vacantes pueden ser transmitidos:

- 1.- A favor de los reclamantes o solicitantes que acrediten sus derechos y cumplan con los requisitos establecidos para la campaña de liquidación de lotes vacantes.
- 2.- A favor de los gobiernos estatal y municipal que hagan uso del derecho de preferencia dentro de los 30 días naturales siguientes de habersele notificado. Ese derecho de preferencia se refiere a que simultáneamente al inicio de la campaña de liquidación de lotes vacantes, se deberá notificarse a los gobiernos estatales y municipales de la opción que tienen par adquirir esos lotes vacantes.
- 3.- Mediante licitaciones públicas.
- 4.- Por asignación directa a personas de escasos recursos o promotores remisos, de desarrollos habitacionales que preferentemente operen proyectos de interés social y que cumplan con los requisitos que para el caso se establezcan.

H. Continuando con el procedimiento de regularización se entregan las escrituras: Una vez cumplidos todos los requisitos administrativos y legales (antes mencionados), la Comisión transmite formalmente la propiedad a favor de los adquirentes, mediante la formulación, inscripción, registro, catastro y entrega de la escritura correspondiente.

I . Y por último se libera la Reserva de Dominio: En el caso de regularizaciones a crédito, una vez que el adquirente a cubierto sus adeudos se procede mediante una carta de no adeudo que permite la liberación del dominio que la Comisión se reservó como garantía de recuperación.

#### **4. PLANTEAMIENTO PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA PRACTICA**

Si bien es cierto la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, normativamente cuenta con un procedimiento aceptable para el cumplimiento de sus objetivos, desafortunadamente en la práctica tiene muchas deficiencias, las cuales impiden que cumpla de una manera efectiva su función.

A mi criterio, existen dos tipos de factores que obstaculizan el buen desempeño de la Comisión: Externos e Internos.

##### **Factores Externos:**

##### **a) Conflictos agrarios**

Desafortunadamente en nuestro país, y principalmente en el área rural, se siguen dando grandes conflictos por la tenencia de la tierra. Muchas comunidades y ejidatarios, para arreglar sus diferencias y defender sus derechos, siguen utilizando la violencia como un medio de solución.



A continuación mencionaré algunos casos documentados periódicamente, que son un claro ejemplo de lo que estoy hablando:

I. "El 19 de junio del 2002, en el Estado de Zacatecas, un total de 60 elementos de la Policía Estatal Preventiva (PEP), respaldados por un grupo de la Agencia Federal de Investigación (AFI), se trasladaron al predio de El Refugio, municipio de Valparaíso, para impedir que integrantes de una comunidad huichola de Jalisco cumpliera con sus amenazas de desalojar a ejidatarios zacatecanos.

El secretario general de Gobierno, de la citada Entidad, informó que el operativo se puso en marcha debido a que los indígenas lanzaron un ultimátum para que los ejidatarios abandonaran al día siguiente las mil 700 hectáreas que están en pugna.

La advertencia, avalada por los dirigentes comunales y el gobernador tradicional de la comunidad huichola, estableció que los ejidatarios deberían salir de esas tierras y sacar su ganado, pues de lo contrario sería desalojados.

Los Indígenas y ejidatarios se disputaban la posesión de 1 700 hectáreas de El Refugio, ubicado a ocho horas de distancia de la capital de Zacatecas, en los límites con Jalisco y Nayarit. La comunidad huichola de San Andrés Cohamiata, municipio de Mezquilitic, Jalisco, se apoyaba en la resolución dictada a su favor por el Tribunal Unitario Agrario (TUA) en 1994, mientras que los ejidatarios argumentaban la existencia de una resolución presidencial de 1958, que amparaba la tenencia de sus predios. Han sido ocho años de tensión en esa zona de la Sierra Madre Occidental.

El secretario indicó que los elementos de la PEP y AFI permanecerían un mínimo de 72 horas en El Refugio y en las inmediaciones de la comunidad, con el fin de salvaguardar el orden. Su permanencia iba a depender del curso que tomaran los acontecimientos, en tanto que las autoridades realizarían gestiones para que intervinieran representantes del sector agrario federal.

Asimismo, el secretario de Gobierno apuntó que el Ministerio Público de Valparaíso también investigaría el homicidio de un individuo, ex comisariado ejidal de El Refugio, cuya muerte ocurrió un mes atrás, para indagar si el crimen estaba relacionado con el conflicto agrario.

En este contexto, el funcionario apuntó que a cuatro meses de que tepehuanos de Durango invadieran el ejido de Bernalejo de la Sierra, localizado también en el municipio de Valparaíso, la situación se encontraba empantanada, aunque en relativa calma. En ese lugar, elementos de la Policía Ministerial de Zacatecas se encontraban efectuando labores permanentes de vigilancia".<sup>77</sup>

II.- Otro caso muy sonado y trágico fue el ocurrido el 31 de mayo del año 2002, en Oaxaca, en el poblado de Santiago Xochiltepec, en donde 26 personas fueron emboscadas y asesinadas (incluso niños), por cuestiones agrarias.

"Xochiltepec, es un pueblo zapoteco, de alrededor de 800 habitantes, es uno más de los núcleos rurales de la sierra sur de Oaxaca que se encuentran inmersos en la pobreza y llevan a cuestras la violencia generada durante décadas por conflictos agrarios que las instancias gubernamentales han sido incapaces de resolver de raíz, a pesar de que la reforma agraria ha concluido en México.

Santiago Xochiltepec es una agencia del municipio de Santiago Textitlán, que a la vez se encuentra dentro de la jurisdicción del distrito de Sola de Vega, en el que se asientan comunidades zapotecas, mixtecas, chatinas y mestizas que se pelean entre sí diversos territorios que reclaman como suyos.

En el distrito de Sola de Vega se encuentra la comunidad mixteca de Santiago Amoltepec, misma que sostiene conflictos agrarios con sus vecinos de San Mateo Yucutindo, Santa María Zaniza, Santiago Textitlán y Santa María Zenzontepec, a los que se ha enfrentado a balazos en múltiples ocasiones, con un saldo que supera los

---

<sup>77</sup>.- Periódico El Universal. Nota: Refuerzan Vigilancia ante Posible Desalojo. Por: Ángel Amador Sánchez. Publicado el 20 de junio de 2002. P. 9.

500 muertos en los recientes 50 años, según informes del Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño.

Hace 50 años Santiago Xochiltepec tenía en posesión 15 mil 700 hectáreas, pero sus vecinos de Santa María Zaniza, Santo Domingo Teojomulco e incluso los de su cabecera municipal, Santiago Textitlán, les han venido peleando 'y arrebatando la gran mayoría; ahora sólo nos quieren dejar 4 mil', dijo el agente municipal Ignacio Gutiérrez Gutiérrez.

El litigio que actualmente enfrentan los 80 comuneros de Xochiltepec es contra la comunidad de indígenas zapotecos de Santa María Zaniza, quienes obtuvieron a su favor una resolución de Tribunal Agrario Supremo por 4 mil hectáreas, por lo que los primeros solicitaron un amparo de la justicia federal en marzo pasado.

Otra disputa que Xochiltepec ha sostenido para defender su territorio es con Santo Domingo Teojomulco, cuyos campesinos, hombres y mujeres mestizos, 'quieren exterminarnos para que les dejemos el paso libre por estas tierras. A lo largo de los últimos 50 años han ido avanzando, ya nos quitaron más de 3 mil hectáreas y ahora nos quieren matar a todos, principalmente a los niños, para que las nuevas generaciones ya no peleen lo que por ley nos corresponde', agregó Gutiérrez Gutiérrez.

Tanto política como administrativamente Santiago Xochiltepec depende de Santiago Textitlán, pero los zapotecos de ese pueblo también se han disputado las fértiles tierras de Xochiltepec, ricas en recursos maderables y aptas para diversos cultivos, como café, plátano y la floricultura, y por ello desde la década de los 50 se han posesionado de 2 mil hectáreas, 'tanto a la mala como por resoluciones del gobierno', comentó el agente municipal.

Sin embargo, Santo Domingo Teojomulco -de donde presuntamente son los responsables de la matanza de 26 indígenas zapotecas de Xochiltepec el pasado 31 de mayo- sostiene otra añeja rivalidad con sus vecinos de San Lorenzo Texmelucan, también por una productiva franja de tierra a la orilla de un río que divide a estas dos

comunidades, una mestiza y la otra zapoteca.

El primero de diciembre de 1998, mientras el gobernador José Murat Casab tomaba posesión de su cargo en el teatro Álvaro Carrillo de la ciudad de Oaxaca, habilitado como sede de los tres poderes del estado, comuneros de Santo Domingo Teojomulco se disputaban sus tierras a balazos, con resultado de 15 muertos y casi 20 heridos. Al momento no se han concluido las investigaciones de esa masacre, para deslindar responsabilidades.

Los enfrentamientos, las emboscadas y las ejecuciones ya forman parte de la forma de vida de los oaxaqueños que viven en el distrito de Sola de Vega, acciones armadas que han sido documentadas por la Iglesia católica, principalmente por el presbítero Wilfrido Mayrén Peláez, quien se desempeñó como párroco de Santo Domingo Teojomulco en la década de los 90 y fue coordinador del Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briceño. Además recorrió todas las comunidades de esta zona por su trabajo tanto pastoral como social, lo que motivó que lo emboscaran camino a San Lorenzo Texmelucan, agresión de la que salió ileso.

Otra emboscada que no se le olvida al pueblo oaxaqueño, en especial a los zapotecas de Santa María Zaniza, es la que ocurrió en 1986, cuando los campesinos, la mayoría mestizos de Santiago Amoltepec, los esperaban en el monte para asesinarlos allí. El número de víctimas mortales ascendió a 29, y el de lesionados rebasó los 30.

Por esa razón fue encarcelado, entre otras personas, el ahora presidente municipal de Santiago Amoltepec, Antonio Roque Cruz, quien purgó una condena de 13 años de cárcel y hace dos años salió libre. Una parte de sus paisanos lo considera un héroe, y votaron por él para hacerlo alcalde, a pesar de estar gozando aún de los beneficios de la preliberación.

Esta red de conflictos agrarios se desenvuelve sobre la base de la pobreza y marginación que caracteriza a toda la sierra sur oaxaqueña, a la cual se dirigieron

señalamientos de narcotráfico, tráfico de madera y de armas, expuestos recientemente por el gobernador José Murat".<sup>78</sup>

III.- El 4 de octubre del 2002, invasores de una zona considerada como reserva ecológica federal, establecida en la Delegación de Xochimilco, Distrito Federal, fueron desalojados por granaderos.

"La añeja guerra por ocupar terrenos que son de propiedad federal o reservas ecológicas fue reactivada con el desalojo en Xochimilco del predio Amalacachico.

Mientras las autoridades argumentaron el rescate de zonas que representan pulmones para la Ciudad, los ocupantes de los predios pelearon por mantener la propiedad que, dicen, adquirieron por medio de sus líderes.

Cerca de 700 policías entraron para desalojar el asentamiento irregular que se estableció en la zona chinampera desde hace aproximadamente 15 años, pero los ocupantes se enfrentaron a la fuerza pública.

Al final del rescate del terreno, fueron detenidas 29 personas, 9 de las cuales resultaron con lesiones que requirieron de atención médica.

Del lado de la Policía, 10 elementos resultaron heridos, entre los cuales, 4 recibieron descargas de una malla que fue electrificada por los vecinos para impedir la entrada de la fuerza pública.

El subsecretario de Gobierno del DF, Alejandro Encinas, advirtió que los predios habitados irregularmente serán desalojados, pues son reservas ecológicas:

---

<sup>78</sup>.- Periódico la Jornada. Nota: Conflictos agrarios, principal causa de la violencia en la sierra sur de Oaxaca. Por: Victor Ruíz Arrazola y Alonso Urrutia. Publicado el 3 de junio del 2002.

Agregó que se trata de acabar con el tráfico de tierras en el que las víctimas son personas de pocos recursos.

De las 88 mil hectáreas declaradas en 1987 como suelo de conservación del DF, sólo quedan libres de invasiones, asentamientos irregulares y procesos de urbanización 47 mil hectáreas.

Las autoridades enfatizaron que es necesario rescatar las superficies de reserva ecológica porque son las que oxigenan a la ciudad y permiten que haya la lluvia necesaria para abastecer los mantos acuíferos de donde se extrae el agua potable.

De acuerdo con datos de la Secretaría del Medio Ambiente Federal, la Comisión de Recursos Naturales del DF censó 720 asentamientos irregulares en el año 2000. Estimaciones de la ex delegada capitalina de esa dependencia Norma Rufz indican que son mil los asentamientos irregulares.

Las zonas más afectadas por invasiones de suelo de conservación son áreas boscosas, barrancas y cauces de ríos en Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras y Tlalpan; chinampas y parcelas en Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, y laderas de las sierras de Santa Catarina, en Iztapalapa, y de Guadalupe, en Gustavo A. Madero.

700 policías participaron en el desalojo en Xochimilco. 29 colonos fueron detenidos por agredir a las autoridades. 9 habitantes quedaron heridos y requirieron atención médica. 10 uniformados fueron heridos, 4 de ellos por descargas eléctricas".<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup>.- Periódico Reforma. Nota: Reactiva Xochimilco Guerra por Terrenos. Por: Ricardo Zamora, Iván Sosa, Leticia Fernández y Jorge A. Pérez. Publicado el 5 de octubre del 2002.

El caso anterior es un ejemplo claro de un conflicto por la tenencia de la tierra, en donde la Comisión no puede intervenir para darle solución, a pesar de que ahí haya un asentamiento humano irregular, ya que los predios ocupados están considerados como reserva ecológica.

Aunado a lo anterior, también existen conflictos internos, y esto se debe principalmente a las disputas que se dan entre grupos pertenecientes a una misma comunidad, por el control económico y político de un ejido. Ha habido ocasiones en que esos conflictos han echado abajo decretos expropiatorios que prácticamente ya estaban para ejecutarse. Dando como resultado que se detenga la labor de la Comisión, perjudicando a los grupos humanos asentados en esos territorios, no sólo en el aspecto de la seguridad jurídica de las tierras, sino evitando que alcancen una mejor calidad de vida, ya que mientras no haya regularización, los gobiernos locales o el federal no les proporcionara los servicios elementales como agua, drenaje, pavimento, luz, etc.

A mi parecer, como solución a la problemática antes planteada, la Comisión debería de fungir como Organismo de Intermediación, así se evitaría el derramamiento de sangre, además de que se podría allanar el camino para que cumpliera con mayor eficacia su compromiso de regularizar y llevar a cabo el ordenamiento territorial.

#### b) La corrupción dentro de los ejidos.

Corrupción: "Es la acción o efecto de corromper, y corromper significa alterar, trastocar la forma de alguna cosa, perder la unidad material o moral y, por extensión figurada, pervertir, estragar, viciar".<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup>.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo IV. Libros Científicos Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires, 1991. P. 937.

La corrupción en algunos ejidos también está presente, los individuos que integran el comisariado ejidal, en ocasiones, para obtener beneficios económicos personales, otorgan al mismo tiempo (venden) dos o más veces ( a los que no son ejidatarios) los derechos de posesión sobre un mismo lote, lo cual, al momento de que los presuntos poseedores se presentan a la Comisión a regularizarlo, se genera un conflicto entre particulares, el cual ocasiona que el Organismo no pueda efectuar su tarea hasta en tanto no se resuelva el conflicto.

Aquí la solución sería que la Comisión y los representantes ejidales, en forma coordinada, llevaran un control de las personas a las que se les expiden las constancias de posesión, dando como resultado la existencia de un padrón único, el cual al momento de que el titular del predio a regularizar se presente a contratar, el Organismo pueda verificar si efectivamente dicha persona tiene derecho a la regularización, y si no se encuentra dentro de las listas, la Comisión podría comunicarse con los representantes del ejido, para verificar si la documentación no es falsa, y así evitar con ello que se regularicen lotes a gente que no tiene derecho, además, también se evitaría problemas la Comisión, tanto legales como administrativos. Dicho padrón se podría elaborar desde el momento en que el Organismo integre el expediente de expropiación.

#### **Factores Internos:**

- a) La corrupción de algunos servidores públicos de la Comisión.
- b) Bajos salarios y poca capacitación del personal de la CORETT.
- c) Un mejoramiento a la normatividad interna de regularización.
- d) Poca difusión del Organismo en los medios de comunicación.

a) Desafortunadamente el Organismo no está exento de problemas internos. Uno de los más grave es la corrupción que existe, del algunos servidores públicos de alto nivel como de cierto personal llamado operativo, o sea, el que hace el trabajo



administrativo y técnico (contratación, cobranza, inspecciones oculares, cartografía, etc.).

Aquí los servidores públicos (no todos pero si en gran número, como directores, jefes de áreas, delegados y subdelegados, operativos) han utilizado su cargo para hacerse, tanto de recursos económicos como de bienes muebles e inmuebles, propiedad de la institución.

Algunas de las formas en que se presenta esta corrupción es la siguiente:

1. - Contratación de servicios o compra de bienes muebles para el funcionamiento del Organismo, a un precio superior al del valor real que tienen en el mercado.
2. - Utilizar el presupuesto que la Comisión distribuye a las áreas o delegaciones que la integran con fines (personales) distinto al que está destinado.
3. - Regularización de los lotes expropiados a favor de parientes, amigos o prestanombre, sin contar con la documentación que los acredite como poseedores.
4. - Regularizar lotes propiedad del Organismo, sin seguir el procedimiento de licitación que establece la normatividad, para los vacantes.
5. - Vender o regularizar un mismo lote dos o más veces.
6. - Elaboración de documentación de posesión falsa a favor de cierta persona y con ella efectuar las contrataciones.
7. - En ocasiones duplican los datos de algún ejidatario, asentándolos en los controles de contrataciones, y como éstos están exentos del pago del valor del lote, cuando se expide la escritura correspondiente, éstas salen a nombre de otra persona, a la cual se le cobró una cantidad como si no fuera ejidatario, mismas que no se ingresa a la cuenta del organismo.
8. - Alteración de la cartografía o controles de contratación (documentos en donde se señalan las medidas y colindancias de los lotes que fueron expropiados a favor de la Comisión, para su regularización) abarcando lotes que no son del

Organismo para posteriormente simular su regularización y quedarse con el dinero de dichas operaciones.

9. - No depositar el dinero a la cuenta del Organismo, por concepto de cobranza de las contrataciones o alterar los comprobantes de pago, cobrando más al poseedor y depositando menos.

10. - También existen las personas que cobran sin trabajar, o sea, los llamados aviadores, que son amigos, parientes o conocidos de algún alto funcionario.

Un ejemplo de esa posible corrupción de la que estamos hablando, es lo sucedido en Los Cabos, Baja California Sur, en donde un alto funcionario de la Comisión fue denunciado por vender probablemente de manera ilícita a un tercero, terrenos pertenecientes a otro organismo público.

"El Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) interpondría la tarde de ayer u hoy, una denuncia ante el Ministerio Público Federal (MPF) por tentativa de despojo y delitos causados a su patrimonio, respecto a recientes hechos ocurridos en predios que aseguran son de su propiedad, ubicados en la colonia 1º de Mayo.

Así lo externó el abogado de Fonatur, René Ruíz Gullén, quién comentó que la venta triangulada entre Corett-Enrique Castañeda García-Luís Raymundo Cano Hernández, alcanzaría los nueve mil metros cuadrados en total.

Abundó que dicha situación se asemeja a lo ocurrido con el polígono 2 del predio ubicado en la comunidad de la Playa.

Describió que de acuerdo a la información que poseen, Efraín Valero, en su calidad de apoderado de la Corett, vendió a Enrique Castañeda García, el lote 42, manzana 104, zona 001, una superficie de cuatro mil metros cuadrados.

Posteriormente se inscribió bajo el número 618, foja 313, volumen X, de contratos privados, el pasado 24 de abril del año en curso.

Castañeda García, más tarde habría vendido dicho predio al empresario Luís Raymundo Cano Hernández, según el registro número 13, foja 13, volumen CXXVEP, sección 1, inscrito el 18 de septiembre pasado.

De igual manera, Corett habría vendido al propio Castañeda García, el lote 44,

manzana 104, zona 001, una superficie de cuatro mil metros cuadrados.

Al igual que el predio anterior, habría seguido los mismos pasos en donde aparece como comprador también Cano Hernández.

Cabe hacer mención, que ésta es la segunda operación que se detecta y se hace pública, en donde Corett habría vendido predios que ahora Fonatur reclama ser el auténtico dueño".<sup>81</sup>

La solución a este tipo de situaciones es un mayor número de auditorías por parte del Órgano Interno de Control. Aquí también se puede presentar un problema, como estas auditorías no son constantes, toda vez de que se cuentan con poco personal para practicarlas y el organismo tiene muchas áreas, desafortunadamente cuando se llegan a detectar las mencionadas irregularidades, pero el tiempo que ha transcurrido, las facultades le Órgano de Control pueden prescribir, y por lo tanto, ya no se puede castigar a los responsable, ocasionando con ello un daño o quebranto, tanto al organismo como a los particulares. Es por eso que sería viable que la Contraloría contara con un mayor número de auditores, para que se pudieran llevar a cabo con más frecuencia esas revisiones y así prevenir que se siguieran cometiendo tales irregularidades. Hay que mencionar que desafortunadamente en la actualidad, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es uno de los Organismos que tiene un gran índice de quejas en contra de sus servidores públicos.

b) Otra de las causas que influye en el bajo rendimiento de la Comisión, es los bajos salarios que reciben sus trabajadores, principalmente los operativos. Esto trae como consecuencia que la labor que desempeñan sus servidores dentro del Organismo, sea deficiente, ya que muchos empleados dentro del horario de labores, en lugar dedicarse a trabajar para lo que fueron contratados, mejor realizan otras actividades distintas a las que tienen encomendadas; como ejemplo de ello es la venta de chucherías, realizan rifas, tandas, cajas de ahorro, y en el peor de los casos se roban bienes que constituyen el patrimonio del Organismo. Aquí se puede

<sup>81</sup>.- Periódico Tribuna de los Cabos. Nota: Nuevo escándalo en donde se involucra Corett de presunta venta irregular de terrenos propiedad de Fonatur. Por: Humberto Peña. Publicado el 24 de octubre del 2002.

emplear el dicho que dice "el servidor hace que trabaja y el organismo hace que les paga".

Otra problemática constituye que en ciertas áreas de la Comisión exista un excedente de personal operativo, el cual no realiza una función específica, y a su vez, en otras áreas faltan esos recursos humanos, esto quiere decir, que internamente no existe una buena coordinación respecto al personal que ahí labora, lo que trae también como consecuencia deficiencias que se traducen en una mala calidad de los servicios que se otorgan.

La solución sería que los servidores públicos del Organismo obtuvieran mejores ingresos, para que realmente se avocaran a realizar sus funciones. Este dinero se podría obtener de dos formas: a) Que se recortara al personal excedente en aquellas áreas que no son rentables (ejemplo de ellos la de Difusión Comunitaria, la de Supervisión, algunas Delegaciones en donde ya no existe mucha tierra por regularizar, etc.) y que el dinero que se otorga actualmente para cubrir sus salarios, mejor se destinara a los otros empleados que laboran en la Comisión, y b) Parte de los excedentes de dinero que tiene el Organismo, por las regularizaciones, también se podría utilizar para mejorar los salarios de su personal.

También hay que señalar que aunque está contemplado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, en la Comisión no existe un sistema de escalafón, y las plazas que van quedando vacantes, en lugar de otorgárselas a los servidores que tienen más antigüedad y experiencia, la mayor de las veces son cubiertas por conocidos, amigos o recomendados de los jefes o altos funcionarios. Por lo tanto, si se regula este sistema habría un mayor interés del servidor público para realizar su labor.

A parte de los bajos salarios que reciben los empleados, también la capacitación que se les da es de muy baja calidad, hay ocasiones que los pocos cursos que se les imparten, la mayoría de ellos no están dirigidos específicamente a

Instruirlos o enseñarles el funcionamiento del Organismo. Aquí los trabajadores van aprendiendo con la práctica, y claro, esto también trae deficiencias en los servicios. Viendo lo anterior, es necesario que las autoridades pongan un mayor énfasis en este tipo de situaciones.

c) Teóricamente la normatividad interna que regula a la CORETT es buena, en cuanto a su procedimiento de regularización, pero puede ser mejorada en ciertos aspectos, y principalmente para evitar conflictos entre particulares, mismos que en muchas ocasiones repercuten al Organismo, creándole problemas jurídicos y administrativos.

Hay dos ejemplos clásicos de esos conflictos.

1. - Como ya hemos visto, para poder regularizar un predio, el solicitante debe de cubrir ciertos requisitos( presentar documentos primarios y/o secundarios con los que acredite o se presuma la posesión del lote). Hay ocasiones que la persona no cuenta con ningún documento primario, y el Organismo ha establecido que puede regularizar con tres secundarios: "Contrato de electricidad, contrato o comprobante de pago de derechos de agua, comprobante de pago del impuesto predial, gas, cooperaciones al ejido, municipio o a la comunidad, facturas de material de construcción, boletas escolares, actas del registro civil, constancias religiosas, cartas de residencia, pasaporte, facturas de mobiliario o similares, u otros que demuestren fehacientemente la posesión del solicitante en el domicilio con una antigüedad de por lo menos 6 meses". La falla, a nuestro criterio, está en que la documentación no es idónea para presumir siquiera la posesión, ya que existe jurisprudencia que establece que para demostrarla, la prueba idónea es la testimonial, por lo tanto, nosotros proponemos, que a parte de la citada documentación secundaria, también el solicitante debería de exhibir una información testimonial, formulada ante una autoridad judicial, en donde por lo menos se acredite que el contratante posee el lote con la antigüedad que los códigos civiles de las entidades marcan para las prescripciones positivas de buena fe. Lo anterior en razón de que la documentación

exhibida puede ser falsa o estar a nombre de cierta persona pero sin que efectivamente tenga esos derechos de posesión.

2. - En ocasiones existen dos o más reclamantes sobre un sólo predio, que a su vez pueden presentar documentación que haga presumir la posesión de dicho lote. Aquí la Comisión ha implementado un procedimiento para tratar de resolver esa controversia, el cual está contemplado el citado Manual de Normas y Procedimientos de la Dirección de Operación, en su capítulo de Contratación, y que es el siguiente:

"En el caso en que un solicitante no posesionario reclame la regularización de un predio, que ya ha sido contratado a un primer solicitante que tampoco es ocupante y el lote aún no se ha escriturado, se deberá proceder de la manera siguiente:

- a) Corett verificará por todos los medios probatorios a su alcance (verificación de uso y posesión, documentos probatorios primarios y secundarios y, testimoniales en su caso), quién de los solicitantes tiene la posesión original y el mejor derecho a la regularización. Una vez compulsado lo anterior, confirmará, si es el caso, el trámite a la solicitud de regularización del solicitante que contrató por su mejor y mayor justificación y verá que se expida la escritura correspondiente conforme al trámite ordinario, informando al reclamante que se le dejan a salvo sus posibles derechos para que los haga valer en juicio. De resultar, en su juicio y conforme a la verificación realizada, que el segundo solicitante es el que tiene el mejor derecho, deberá proceder a cancelar el trámite de la solicitud del primero y procederá a contratar al de mayor justificación, procurando que la operación sea de contado y se expida la escritura correspondiente, dejando a salvo los derechos del solicitante inicial. En este supuesto, se deberá levantar acta que contenga la declaración de los colindantes y de las personas que el Delegado estime necesarias, preconstituyendo pruebas para la eventualidad de algún juicio.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- b) En el supuesto de que el segundo solicitante sea el de mejor derecho y justificación, pero la ocupación está en el primero y éste cumplió con los requisitos de documentación probatoria establecidos, se deberá informar por escrito al quejoso de que dicho predio ya ha sido contratado y con quién; instando a la conciliación entre las partes y señalando que se dejan a salvo sus derechos para hacerlos valer por la vía judicial. En tanto, Corett proseguirá con el trámite normal hasta concluir el proceso, salvo orden judicial en contrario. En el caso de fehaciente demostración de que el posesionario tiene posesión derivada del reclamante, se procederá a cancelar el contrato o a rechazar la solicitud falseada y se contratará al de mejor derecho originario a precio popular
- c) El objetivo es que Corett cumpla con el decreto expropiatorio de regularizar a los legítimos poseedores del asentamiento humano y expedir los títulos de propiedad respectivos y evitar innecesarias suspensiones de contratación y cobranza.
- d) En atención a los supuestos jurídicos que preceden, se instruye para todos los efectos legales que, los trámites de venta y escrituración, sólo y únicamente se suspenderán por mandato judicial."<sup>82</sup>

Ahora bien, no estoy de acuerdo que la Comisión proceda de la anterior manera, al contrario, al presentarse esta problemática, lo idóneo sería que inmediatamente el Organismo procediera a la suspensión del trámite de regularización, hasta en tanto no se emitiera una resolución judicial definitiva (que ya no haya recurso alguno para modificarla o revocarla) en donde se estableciera quien es verdadero poseedor del bien inmueble, y por lo tanto, le corresponde la regularización respectiva.

Las razones o motivos para que no se regularice el predio, hasta en tanto no exista una sentencia definitiva, es apoyada en la jurisprudencia que transcribiré más adelante.

---

<sup>82</sup>. Información tomada de Internet. Página Web. [www.corett.gob.mx/biblio/descargas/Operación/Operación/.ZIP](http://www.corett.gob.mx/biblio/descargas/Operación/Operación/.ZIP)

La suspensión del trámite de regularización no afectaría derechos de persona alguna, ya que no habría violación a las garantías de audiencia y legalidad, contemplada en los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que lo que se estaría haciendo sería una medida preventiva o cautelar, hasta en tanto no se resuelva el fondo del asunto, por lo que es aplicable la siguiente tesis:

**"MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**

Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia".<sup>83</sup>

Aunado a lo anterior, y al no haber arreglo entre solicitantes, si la Comisión no suspende el procedimiento de regularización, ésta, de facto, se estaría convirtiendo en una autoridad judicial, al reconocerle los derechos de posesión a una persona y desconocérselos a la otra, lo cual sería muy grave; e incluso, para subsanar esta laguna o irregularidad, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha emitido jurisprudencia que deja bien claro los alcances legales de dicha Comisión, al señalar lo siguiente en la tesis que a continuación transcribiremos:

COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. NO PUEDE DECIDIR LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE PARTICULARES RESPECTO DE LOS DERECHOS A LA TITULACION DE UN INMUEBLE.

Si ante la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se plantea una controversia entre dos o más partes, relativa a cuál de ellas corresponde mejor derecho para que a su favor se otorgue la escrituración y titulación de un inmueble; no es a tal Comisión a la que compete decidir esa controversia, puesto que el decreto presidencial que la creó no le otorga facultad jurisdiccional alguna. Por ello, la determinación de ese derecho en favor de alguna de las partes, viola, en perjuicio de la otra, la garantía de legalidad por no ajustar su actuar al decreto por el que fue creada. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO".<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup>.- Tesis jurisprudencial número P./J. 21/98. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Página 18. Tomo VII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Marzo de 1998.

<sup>84</sup>.- Tesis jurisprudencial número III. 1o. A. 150 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Página 424. Parte XIV-Noviembre del Semanario Judicial de la Federación. Abril 1994.

Por lo tanto, no considero viable el procedimiento establecido en los párrafos anteriores, por las razones citadas.

d) Por último, desafortunadamente la CORETT ha sido un organismo poco publicitado, ya que las autoridades encargadas de su manejo no le han dado la importancia que verdaderamente tiene dentro de la vida de nuestro país, y esto trae como consecuencia, que mucha gente que puede beneficiarse con sus servicios ni siquiera la conozca. Como ya lo hemos mencionado a través de la presente investigación, la Comisión tiene gran importancia porque no solamente es la encargada de darle seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, sino también puede apoyar en la elaboración de planes que ayuden a muchos mexicanos a tener una vivienda digna. Por lo tanto, es indispensable que dentro del organismo se elabore un programa mediante el cual se utilicen los medios de comunicación masiva (televisión, radio, prensa, anuncios en las calles, etc.) para dar a conocer a la gente qué es la Comisión, los servicios que presta y los beneficios que se pueden recibir de ella.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Estado es una organización jurídico-político-social, consistente en una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y garantizado por un poder legal que tiende a realizar el bien común.

**SEGUNDA.-** Los fines del Estado son objetivos a cumplir de manera invariable y de cumplimiento imperativo.

Se clasifican en primarios y secundarios. Los primarios están orientados a la subsistencia del mismo Estado, por ejemplo: Defensa exterior. Los segundos son objetivos para mejorar las condiciones de vida de la población.

**TERCERA.-** Las funciones típicas de Estado son: legislativa, administrativa y judicial.

- a) La actividad legislativa consiste en la creación del orden jurídico, o sea, la creación de leyes..
- b) La administrativa es la ejecución y cumplimiento de esas leyes, o sea, consiste en una serie de tareas tendientes a satisfacer intereses generales, llevada a cabo por el Presidente de la República y sus auxiliares (Secretarías de Estado, Empresas de Participación Estatal, Organismos Descentralizados, etc.)
- c) La judicial es resolver los conflictos que se generen respecto del cumplimiento de esas leyes.

**CUARTA.-** Las formas típicas en que se organiza la Administración Pública son:

- a) La centralizada se caracteriza por un poder central de mando que dirige la actividad administrativa que se le encomienda.
- b) La desconcentrada consiste en la creación de organismos públicos que dependen de un poder central de mando, pero tienen cierta

autonomía técnica.

c) La descentralizada se diferencia de la centralizada y de la desconcentrada por su autonomía tanto técnica como orgánica, o sea, se dota a los organismos que pertenecen a este tipo de administración con una personalidad jurídica y un patrimonio propio.

- QUINTA.-** En el sistema jurídico mexicano (Artículo 90 Constitucional), la Administración Pública Federal se conforma por la Administración Centralizada (Integrada por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República) y Paraestatal (Integrada por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos Públicos).
- SEXTA.-** En nuestro sistema jurídico existe la llamada sectorización, que es el agrupamiento de entidades paraestatales, por especialidades (sectores), para el efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado que se designe como coordinadora de sector, y si bien es cierto, no es una forma de organización administrativa, le sirve de mucho al Estado para agilizar el cumplimiento de sus fines.
- SÉPTIMA.-** La tierra es uno de los bienes fundamentales que han tenido las sociedades a través de la historia. Su tenencia no sólo ha sido un factor para el desarrollo económico de ésta, sino también, un medio de poder para dominar a los individuos. La problemática de la tierra ha sido muy añeja y hasta la fecha no se ha podido lograr su solución, y principalmente en cuanto a su posesión o propiedad.
- OCTAVA.-** La planeación es un instrumento al que se sujetan obligatoriamente los

programas de la Administración Pública Federal (Artículo 26, párrafo segundo Constitucional), por lo que es necesario que los gobiernos (federal como locales) elaboren planes y programas más completos para que los individuos cuenten con la seguridad jurídica de la tierra que poseen.

**NOVENA.-** El desarrollo urbano es la adecuación y orientación ordenada y planificación del proceso de urbanización y ocupación del espacio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales, que implica la transformación espacial y demográfica, Proceso que tiende al mejoramiento de la calidad de vida de la población, la conservación del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en condiciones de funcionalidad. Así mismo, el ordenamiento territorial es la noción conceptual que engloba, dentro de la Ciencia Regional, el proceso de toma de decisiones para maximizar la eficacia económica del territorio garantizando la cohesión política, social y cultural de sus habitantes en condiciones de sustentabilidad. Es una política que engloba, dentro de la Ciencia Regional, a los conceptos mayores de medio ambiente y desarrollo, ofreciendo una respuesta institucional en el sentido de administración del territorio mas eficiente. Por lo tanto, el ordenamiento territorial urbano, evitará que las ciudades crezcan en forma desproporcionada y se generen problemas sociales más agudos.

**DÉCIMA.-** Dentro de la regularización de la tierra, deben de intervenir tanto el Gobierno Federal, como los locales y la población, ya que así se le podrá dar una mejor solución a esa problemática.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Es correcto el planteamiento de los tribunales federales en el sentido de que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra carece de facultades para decidir sobre controversias de posesión, esto para evitar que se convierta en juez y parte, o sea que

como organismo perteneciente al Poder Ejecutivo no invada atribuciones que le competen a otro Poder (el Judicial).

**DÉCIMA SEGUNDA.-** La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un Organismo Público Descentralizado Federal, que se regula tanto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Dicho organismo fue creado mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974, especificándose en él tanto sus características como sus objetivos, los cuales tienen un eminente carácter social, y cuya función principal es la de regularizar predios en donde existen asentamientos humanos irregulares. Asimismo, los órganos de gobierno de la Comisión recaen en un Consejo de Administración, el cual está integrado por varios miembros o representantes de la Administración Pública Centralizada Federal, así como en un Director General, el cual será nombrado por el Presidente de la República. Los órganos de gobierno van a ser los encargados de velar por el buen funcionamiento de la Comisión, para que cumpla con el mandato que tiene encomendado.

**DÉCIMO TERCERA.-** Para llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión tiene regulado "El Procedimiento de Regularización", el cual consta de dos etapas: A) La expropiación de bienes inmuebles ejidales, comunales o federales, para que pasen al patrimonio del Organismo; y B) La enajenación a los particulares de esos bienes expropiados, mediante lo que jurídicamente se le conoce como compraventa.

**DÉCIMO CUARTA.-** Hay que señalar que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra no solamente regulariza a los poseedores de bienes expropiados, sino también aquellas personas de escasos recursos (mediante una licitación o asignación directa), que necesitan

un lugar en donde poder construir una vivienda. Pero desafortunadamente en la práctica, la Comisión tiene muchas deficiencias que no le permiten cumplir al cien por ciento con los objetivos antes mencionados, y esto se debe, tanto a factores externos como internos (corrupción en ejidos como de funcionarios del organismo, salarios bajos y poca capacitación de su personal, deficiencias en su normatividad, etc.). Viendo lo anterior, es prioritario atender la problemática que actualmente aqueja al Organismo, implementando medidas de fondo que sirvan para ayudar a acrecentar la eficiencia de sus servicios.

**DECIMA QUINTA.-** Algunas de estas propuestas son las siguientes:

- a) Una mejor comunicación y coordinación entre la Comisión y los representantes de los bienes a expropiarse, con la finalidad de tener una mejor certeza de que individuos tienen derecho a la regularización (creándose un padrón de poseionarios)
- b) En las zonas donde existan conflictos agrarios, pero que puedan ser viables para regularizarse, la Comisión tenga la facultad de intervenir como intermediaria en la solución de los mismos.
- c) Una mayor vigilancia, por parte del órgano interno de control, para evitar los actos de corrupción dentro de la Institución.
- d) Reestructurar algunas áreas administrativas de la Comisión, eliminando el excedente de personal o incorporarlo a aquellos lugares en donde puedan ser más productivos.
- e) Aumentar los salarios del personal operativo y proporcionales una capacitación acorde a las actividades que desempeñan dentro del organismo.
- f) Formular programas publicitarios en medios de comunicación masiva, para darle a la Comisión una mayor difusión y así se conozca cuales son los servicios que proporciona.

**BIBLIOGRAFIA****DOCTRINA**

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, 10ª edición, México 1991.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. 5ª edición. México 1984.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, 25ª edición. México 1993.
- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. 14ª edición. México 2001.
- De la Fuente Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Editorial Porrúa. 1ª edición. México 1999.
- Delgadillo Gutiérrez. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Limusa. 1ª edición. México 1989.
- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 13ª edición. México 1994.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 8ª edición. México 1994.
- Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa México. 1995.



- García Maynez, Eduardo      Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 40ª edición. México 1989.
- González Uribe, Héctor.      Teoría Política. Editorial Porrúa. 8ª edición. México 1994.
- Margadant, Guillermo F.      El Derecho Privado Romano. Editorial Esfinge. 8a. edición. México 1978.
- Martínez Morales, Rafael I.      Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial HARLA, 1ª edición. México 1990.
- Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. Editorial HARLA. México 1992.
- Mendivil Ibarra, Jorge Lufs.      Propiedad Agraria y Sistema Político en México. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A de C. V. 1ª edición. México 1989.
- Olivera Toro, Jorge.      Manual de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 4ª edición. México 1976.
- Rojina Villegas, Rafael.      Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1981.
- Rodríguez Rodríguez, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I. Editorial Porrúa. 10ª edición. México 1972.

- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. 8ª edición. México 1977.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Porrúa. 20ª edición. México 2001.
- Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitucional y Comparado. Editorial Universidad Veracruzana. 3ª edición. Veracruz, 1991.
- Vázquez González, Irma del Carmen.
- Derecho Agrario. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª edición. México 1997.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1917).
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Ley Agraria (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992).
- Ley de Expropiación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936).

Ley de Planeación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983).

Ley Federal de Entidades Paraestatales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986).

Ley Federal de Vivienda (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984).

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

Ley General de Bienes Nacionales (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982).

Ley General de Equilibrio y Protección al Ambiente (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976).

## DICCIONARIOS

Diccionario de Ciencia Política.

Serra Rojas, Andrés. Tomo II. Más Actual Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V. México, 1997.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado.

Editorial Océano. Edición 1994. Barcelona, España.

Diccionario Jurídico Mexicano.

Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
Universidad Nacional Autónoma de México.  
Volúmenes A-CH y P-Z. Editorial Porrúa.  
15ª edición. México 2001.

Enciclopedia Jurídica OMEBA.

Libros Científicos Bibliográfica OMEBA.  
Tomo IV. Buenos Aires, 1991.

## **JURISPRUDENCIA**

Tesis jurisprudencial número III. 1o. A. 150 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Página 424. Parte XIV-Noviembre del Semanario judicial de la Federación. Abril 1994.

Tesis jurisprudencial número I. 8o. C. 76 C. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Página 446. Parte XIV-Noviembre del Semanario judicial de la Federación. Agosto 1994.

Tesis jurisprudencial número P./J. 21/98. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Página 18. Tomo VII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Marzo de 1998.

Tesis jurisprudencial número III. 1o. A. 150 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Página 424. Parte XIV-Noviembre del Semanario judicial de la Federación. Abril 1994.

## **OTRAS FUENTES**

Decreto de Creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974).

Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio del 2000).

Manual de Organización de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, entró en vigor en febrero del 2001.

Manual de Normas y Procedimientos de la Dirección de Operación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo del 2001).

Reglamento de la Comisión Interna de la Administración y Programación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos. México, 1978.

Secretaría de la Reforma Agraria.

La Transformación Agraria. 2ª edición. México 1998.

## **HEMEROGRAFIA**

Periódico El Universal.

Publicado el 20 de junio de 2002.

Periódico La Jornada.

Publicado el 3 de junio del 2002.

Periódico Reforma.

Publicado el 5 de octubre del 2002.

Periódico Tribuna de los Cabos.

Publicado el 24 de octubre del 2002.

#### **INTERNET PAGINAS WEB:**

<http://keynes.cucea.udg.mx/pnd/desobjetivos.html>.

[www.corett.gob.mx/biblio/descargas/Operación/Operación.ZIP](http://www.corett.gob.mx/biblio/descargas/Operación/Operación.ZIP)

[www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/origen-06colonizar.htm](http://www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/origen-06colonizar.htm)

[www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/revolucion-06reparto.htm](http://www.sra.gob.mx/sraweb/srahistoria/revolucion-06reparto.htm)