

40721
119



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN**

**LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN
ZONAS URBANO EJIDALES DE LA ZONA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COMO FORMA PARA QUE LA
FAMILIA PUEDA OBTENER UNA VIVIENDA DIGNA Y
DECOROSA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
REYES CRUZ S Á N C H E Z

ASESOR: LIC. DAVID JIMÉNEZ CARRILLO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MÉXICO

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN DISCONTINUA

A MI ALMA MATER, LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO y en especial a la ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES " CAMPUS ARAGON " por haberme abierto sus puertas de manera incondicional y otorgado la oportunidad, de ser parte de ella, el haber sembrado en mí la semilla del conocimiento, y con esto poder realizar mis sueños, para enfrentar los retos que se nos presentan en la vida, Instituciones de las cuales me siento orgulloso de pertenecer.

A mi asesor Licenciado David Jiménez Carrillo, por su ayuda y apoyo, por los consejos, recomendaciones y por haber contribuido de manera importante invirtiendo su dedicación y tiempo a mi persona, sin lo cual no hubiera sido posible la realización del presente trabajo.

Mi agradecimiento.

Al H. Jurado de examen profesional.

Presidente: Licenciada Rosa de Jesús Vivas Guzmán.

Vocal: Licenciado David Jiménez Carrillo.

Secretario: Licenciado Mauro Alberto Arreguín García.

1er. Suplente: Licenciado Salvador Paniagua Cruz.

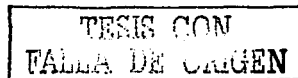
2do. Suplente: Licenciada María Guadalupe Castro Jaramillo.

Mi agradecimiento y reconocimiento permanente, por el tiempo y conocimientos dedicados a la revisión de mi trabajo de tesis.

A los licenciados Alfonso Omar Vivas Zacarías y Rosa de Jesús Vivas Guzmán titular y auxiliar del Seminario de Derecho del Trabajo, Agrario y de la Seguridad Social, por el apoyo que me brindaron con sus consejos y recomendaciones para iniciar y poder finalizar este trabajo.

Mi reconocimiento y agradecimiento.

B



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A la licenciada. María Teresa Juárez Avendaño.
Al ingeniero. Rodolfo Elizondo Hernández.
Al licenciado Alejandro Mora Sánchez.
Al licenciado. Jaime Gómez Hernández.
Al licenciado. José Antonio Ilacillo González.
Al licenciado. Héctor Espitia Carmona.
A la Licenciada. Patricia Cruz Ramírez.
A la señora. Esperanza Pérez Mares.
A la señora. Beatriz Vázquez Enriquez.

Personas muy finas y atentas que de una manera desinteresada me tendieron la mano y me brindaron su ayuda, en esos tiempos de búsqueda, para que yo pudiera salir adelante con mi trabajo de tesis.

Mi agradecimiento.

Al licenciado Enrique Aguilar Aguilar, por la confianza que él y su familia siempre me han brindado, así como por su apoyo incondicional y desmedido, sus consejos y ayuda material para concluir este trabajo.

Mi agradecimiento.

A la directora de la División de Administración, de la Universidad Tecnológica de Netzahuatlcoyotl. Licenciada en Psicología. Luz Marina Galicia López, por su comprensión y apoyo a pesar de las condiciones adversas que existían, ayuda sin la cual me hubiera sido más difícil concluir este trabajo.

Mi agradecimiento.

A mi padre Sabino Fidel Cruz Pacheco, quien con sus ideas y sus actos me enseñó a ser hombre libre, dueño de mi voz y mi palabra, por la grandeza de su sencillez ante todas las cosas que se le han presentado a través de su vida, y quien nunca a buscado como recompensa, por sus actos el justo cobro material, sino el espiritual, que es el orgullo de ser útil a los demás, ejemplo el cual e buscado desarrollar durante mi vida.

C

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A Sebastiana Gabina González Silva, mujer a quien admiro, por su trabajo, esfuerzo, sacrificio y comprensión, hacia mi persona, valores que sembró en mí y que conservo como un tesoro invaluable, ya que me han servido de guía por el camino que me a marcado la vida, haciendo de mí un hombre de bien, mi agradecimiento y amor infinito en donde quiera que estás, por todo lo que significas para mí y para mis hijos.

A mis tíos Alejandrina, Felipe, María Luisa, Lorenza y Juan Cruz Pacheco, quienes con todo su amor y cariño, siempre nos brindaron su apoyo y ayuda para cumplir el papel que nos toco jugar a mis hermanos y a mí de pequeños, y que aun en condiciones adversas para ellos y sin esperar recibir nunca nada a cambio dieron todo cuanto estaba de su parte para que saliéramos adelante y cumplieron su cometido.

Mis agradecimientos.

A mis tíos don Ramón Osorio Sánchez y su esposa señora Leonor Hernández de Osorio, de quienes siempre recibí apoyo material y moral en mi etapa como estudiante y me vieron siempre como parte de su familia.

Mi agradecimiento.

A mis abuelos don Andrés Sánchez Cruz y doña Carmen Pacheco Vázquez, así como aquella otra gran mujer doña Juana Contreras Lainez que sin interés alguno nos vio como parte de su nueva familia y nos dio a otras dos grandes tías Avelina Cruz Contreras y Irma Cruz Contreras, quienes con su practica y ejemplo sirvieron de base en nuestra tarea de formación como individuos y hoy gracias a ellas tenemos una familia integrada y un lugar en la sociedad.

Mi agradecimiento,

A mi cuñado Salvador Rocha Guevara y a mi hermana Julia Silvana Quiroz González, a quienes les estoy infinitamente agradecido por el apoyo, que sin condición alguna me otorgaron en los momentos mas difíciles de mi vida, esperando que algún día la vida los premie y puedan cosechar algo de lo que con todo corazón sembraron.

Mi agradecimiento.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mis hermanos Catalina, Sabina, Fidel y Juana Cruz Sánchez, con quienes compartí mas momentos difíciles que alegrías, pero que gracias a ello hoy somos hombres y mujeres socialmente útiles, dándonos la seguridad de disfrutar la vida presente plenamente, y permitiéndonos planear nuestro futuro de una manera cierta.

A mi hermano Audencio Cruz González, con quien tuve la oportunidad de convivir y compartir todas las necesidades, y angustias que como estudiantes sufrimos, pero que ello nos sirvió, para lograr nuestros sueños y objetivos.

A mi cuñado Lorenzo Víctor Sánchez Hernández, quien siempre tuvo palabras de aliento y motivación, cuando las cosas se ponían difíciles y costaba trabajo volver a encontrar el camino.

Mi reconocimiento y agradecimiento.

A mis suegros señores Camilo Rosas Pérez y Anselma Hernández Muñoz, por todo el apoyo y la confianza que siempre me han brindado y a quienes les tengo respeto y cariño.

Mi agradecimiento.

A mis compadres José tlixco tlatemala y Hermelinda Tepec García, Wenceslao García Martínez, y Inés Barrera Salvador, Pedro Montañés García, y Martha Lagunas Hernández, de quienes siempre hemos tenido su apoyo moral y material, con los cuales compartimos este pequeño logro, ya que han estado siempre con nuestra familia, tanto en los momentos difíciles, como en los de alegría y satisfacción.

Mi agradecimiento.

A mi primo hermano Eduardo Malpica Cruz, y a su esposa Reyna Santamaría, Arroyo con quien tuve la oportunidad de compartir muchas tristezas, angustias, necesidades y desesperaciones, hasta encontrar lo que buscábamos y que ahora nos toca sembrar lo que de los demás cosechamos.

A mi primo Joel Pimentel Osorio y a su esposa Enriqueta Angeles García Cruz de quienes siempre e recibido apoyo moral y consejos de impulso y motivación cuando las cosas que tenemos que enfrentar se ponen difíciles.

A mis otros hermanos Reynaldo, María Isabel, María del Carmen, Margarita, María Guadalupe, Esperanza y Adriana Cruz González, quienes desde pequeños tuvieron una oportunidad distinta de crecer y realizar sus sueños en la vida.

A todos mis camaradas que de una o de otra forma dieron parte de su libertad, cancelaron alegrías o guardaron silencio y sueños, cuando fue necesario y gracias a ello, fueron contribuyendo, con su granito de arena a lo largo de mi vida, para que hoy pueda gracias a todos, el Reyes Cruz Sánchez, seguir sonriéndole a la vida, siga siendo dueño de su voz y su palabra y este casi conforme con lo que a hecho.

A mi esposa Teodora Rosas Hernandez, por ser la persona con la que estoy compartiendo mi proyecto de vida y a tenido la paciencia para estar a mi lado dándome su amor, su apoyo y su estímulo cuando mas lo he necesitado y darme estos tres hijos que son nuestra alegría en los tiempos difíciles, así como una motivación para lograr nuevas metas en nuestras vidas.

A mis pequeños hijos Abraham de Jesús, Fidel Yariise y Diana Laura, a quienes también les dedico este pequeño triunfo, esperando que despierte en ellos una actitud de motivación para proyectar sus vidas y ver consolidados sus sueños algún día.

TESIS CON
FALLA DE CARGEN

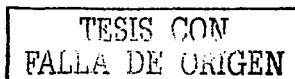
LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ZONAS URBANO EJIDALES DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COMO FORMA PARA QUE LA FAMILIA PUEDA TENER UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA.

INDICE.	PAG.
INTRODUCCION.	

CAPÍTULO PRIMERO

LAS FORMAS DE PROPIEDAD EN MÉXICO.

1.1	La Constitución de 1917.	01
1.1.1	La Reforma y Adición del Artículo 27 Constitucional de 1992.	08
1.2.	La Pequeña Propiedad.	11
1.2.1	Tipos de Pequeña Propiedad.	14
1.3.	El Ejido.	18
1.4.	Las Comunidades.	23
1.5.	Situación Actual.	25



CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR.

2.1.	El Artículo 123. Constitucional.	31
2.1.1.	La Ley Federal del Trabajo.	33
2.2.	El Artículo 4º. Constitucional.	36
2.2.1.	La Ley Federal de Vivienda de 1984.	39
2.3.	La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.	44
2.4.	La Secretaría de Desarrollo Social.	50
2.4.1.	El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2000-2006.	54
2.4.2.	Funciones y Objetivos.	55
2.5.	La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CORETT)	57
2.5.1.	Funciones y Objetivos.	59
2.6.	La Incorporación del Suelo Ejidal y Comunal al Desarrollo Urbano.	59

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

2.6.1.	El Programa de Incorporación de Suelo Social. (PISO)	65
2.6.2.	Funciones, Objetivos y Metas.	66
2.6.2.1.	En Ejidos.	69
2.6.2.2.	En Comunidades.	74
2.6.2.3.	Los Requisitos.	75
2.6.2.4.	El Procedimiento	76
2.6.2.5.	Situación Actual.	78

CAPÍTULO TERCERO

LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ZONAS URBANO-EJIDALES DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

3.1.	Las Causas del Asentamiento Irregular Masivo.	80
3.1.1.	La Emigración.	81
3.1.2.	La Situación Demográfica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.	85
3.2.	Conceptos en relación con la Expropiación y la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	87
3.2.1.	La Organización y Participación Social en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en las zonas urbanas.	89
3.2.2.	Causas de Expropiación por Utilidad Pública.	91
3.2.3.	El Procedimiento de Expropiación.	94
3.2.4.	Autoridades que Intervienen.	100
3.3.	Organismos e Instituciones Encargados de la Regularización.	101
3.3.1.	El Municipio.	101
3.3.2.	La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	107
3.3.3.	El Procedimiento de la Regularización.	109
3.3.4.	Efectos que Produce.	112
3.3.5.	Situación Actual.	114

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO CUARTO

LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 94 DE LA LEY AGRARIA, COMO FORMA DIRECTA PARA QUE LA FAMILIA PUEDA OBTENER UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA DE MANERA PRONTA Y EXPEDITA.

4.1.	Las causas de Justificación en relación con la Adición al artículo 94 de la Ley Agraria.	116
4.2.	La Creación de Excepciones de pago de indemnización cuando se realice una Expropiación para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y Rural.	123
4.2.1.	La Forma y Contenido de las Excepciones de pago de Indemnización.	124
4.2.2.	Efectos que producen las Excepciones de pago de Indemnización.	125
4.3.	La Adición al Artículo 94 de la Ley Agraria.	130
CONCLUSIONES.		133
BIBLIOGRAFIA DOCTRINA		139
LEGISLACIÓN.		142
HEMEROGRAFIA.		142
ECONOGRAFIA.		143
DIRECCIONES ELECTRÓNICAS		144

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Nuestro país en el transcurrir de su historia siempre ha demostrado que la búsqueda de la verdad y de las mejoras para la mayoría debe de estar por encima de los intereses particulares y por ello todas las grandes luchas sociales populares, que se han dado, han traído como consecuencia una mejora en la forma de vivir de los mexicanos o de repartir la riqueza del país, y además se encuentran incluidas en su sistema jurídico.

Las causas populares siempre han movido la conciencia y acción desinteresada de los mexicanos, estando siempre presente la esperanza de justicia, lo que a puesto en marcha los grandes cambios sociales que nuestro país a llevado a cabo, hechos y actos que se encuentran inscritos tanto en los anales de nuestra historia, así como plasmados en la constitución política del país, y en las leyes secundarias que de ella emanan.

Hablar respecto del derecho que tienen las familias de bajos recursos de tener una vivienda digna y decorosa, que incluya además servicios públicos, como agua, luz drenaje, recolección de basura, seguridad pública y acceso a espacios educativos, culturales y de salud, es hablar de movimientos sociales que definitivamente deben de tener una trascendencia jurídica definitiva, para en lo futuro observar, enfrentar y atacar de manera distinta, el problema de los asentamientos humanos irregulares.

Desde el año de 1917, los ejidatarios, y comuneros habían ganado una batalla por la cual lucharon, y muchos de ellos dieron sus vidas, el tener derecho y acceso a la posesión de la tierra, lo que es una acción de alto contenido social que se encuentra establecido en el artículo 27 de nuestra constitución política y que fue guardado ese derecho por mucho tiempo y con mucho recelo, pero que al presentarse el problema de requerimiento de suelo social para habitación o vivienda en lo que es considerada la zona metropolitana de la ciudad de México, vino a demandar incorporar tierra social al desarrollo urbano sin tener en cuenta si eran propicias o aptas para habitarse, trayendo como consecuencia que muchas áreas ejidales se vendieran fraccionadas en lotes de terreno, sin un servicio público para las familias que en ellos habitan, lo que conlleva que muchos ejidatarios y comuneros de

manera directa o a través de fraccionadores o intermediarios se dedicaran por un lado a vender tierra que no podía ser vendida y de que la plusvalía de las mismas se fuera a precios inaccesibles para las familias de bajos recursos que por una necesidad buscaban vivir en la ciudad, lo que conllevó que el gobierno a través de la figura de la expropiación, convirtiera acciones de hecho en actos de derecho y adquiriera la obligación, de indemnizar al ejidatario o al comunero, por un acto indebido y voluntario, el cual recibe un doble pago por las mismas tierras que vende, es decir vende doble vez una misma tierra, primero al colono necesitado de un pedazo de tierra y de manera posterior al gobierno a través de la institución que se encarga de darle solución al problema de irregularidad que ellos mismos provocaron, lo que nosotros consideramos injusto y además proporcionarle servicios públicos a los nuevos habitantes.

Consideramos nosotros que la solución a este problema que es una carga en el gasto social para el gobierno municipal, puede desaparecer al incluirse excepciones de pago de indemnización, para aquellos ejidatarios y comuneros que hayan promovido la venta fraccionada de sus parcelas para lotes destinados a casa habitación, ya que en su momento estos ya recibieron un pago por esas tierras, por lo que consideramos que con el monto que resulte del avalúo, dicha cantidad se destine para la introducción de los servicios públicos de las colonias que entren al programa de regularización de la tenencia de la tierra, ya que se dan casos que las personas que adquieren estos predios se vean beneficiadas con la introducción de servicios públicos en su colonias y después para sus casas habitación que tienen hasta después de haber pasado un termino promedio de quince años, lo que hace poco probable que las familias que viven en estas zonas se integren a aquellas que pretenden tener una vivienda digna y decorosa tal y como lo señala, el presupuesto constitucional, enmarcado dentro de lo que es el párrafo sexto del artículo cuarto constitucional. Por lo que es importante que se actualicen las normas y se encuadren estas a lo que es la realidad social en que vivimos y se acabe con este problema que se ha venido arrastrando desde hace varias décadas, amen de ser una suplica popular el que todas las familias tengan una vivienda digna y decorosa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que hasta la promulgación de la ley agraria del año de 1992, se da la posibilidad de que los ejidatarios y comuneros puedan incorporar tierras de carácter social al desarrollo urbano, mediante un procedimiento de desincorporación que marca la nueva legislación, pero más sin embargo, se siguen dando las practicas indebidas de seguir vendiendo tierras ejidales y comunales, sin reunir los requisitos mínimos o de calificación para el desarrollo urbano, se debe hoy pensar que forzosamente se debe frenar esta actividad que sigue siendo ilícita y de proteger a estas familias que habitan estos predios irregulares, a fin de proporcionarles el mínimo de servicios y tengan hogares dignos de habitarse, indistintamente de que se sacrifique de cierta manera el derecho social contemplado para ejidatarios y comuneros.

Es importante que se sigan dando los cambios y modificaciones que se han dado y se siguen dando para estar acordes con el momento social y real que compartimos y obligar a nuestros legisladores a crear nuevas y diversas reformas, las cuales se apliquen de acuerdo a la necesidad y realidad jurídica que actualmente vive el país, para darle solución al problema de crear para todas las familias que viven en zonas irregulares una vivienda digna y decorosa, con todo lo que ello conlleva.

Así tenemos que para estar en posibilidades de expresar algunos comentarios personales de lo que consideramos debe de existir para que se de este cambio que proponemos, en el primer capítulo se observan los antecedentes de la propiedad social y su situación actual, hasta después de las reformas al artículo 27 constitucional, así como a la creación de la ley Agraria.

Posteriormente en el capítulo segundo se analizaran las diversas formas de acceso que las familias que habitan en lo que es considerada la zona metropolitana de la ciudad de México, tienen como forma para poder adquirir una vivienda social y popular que sea digna y decorosa.

En el capítulo tercero se plantea que como forma directa el programa de la regularización de la tenencia de la tierra, debe de operar en todos los lugares donde existan

asentamientos humanos irregulares y debe de convertirse en el principal promotor, en la zona metropolitana de la ciudad de México, para que la familia, obtenga un lote de terreno y de manera posterior sea sujeto de crédito, para autoconstruir una vivienda integral, es decir que incluya todos los servicios básicos, crédito este que debe ser otorgado por parte de los organismos promotores de vivienda .

Por ultimo en el capitulo cuarto hacemos, referencia de cómo al operar el programa de regularización de la tenencia de la tierra, con algunas excepciones a favor de la CORETT y de los Municipios del Estado de México, que son conurbados a los que es considerada la zona metropolitana de la ciudad de México, las cuales son planteadas como adición al artículo 94 de la Ley Agraria vigente, las familias que compraron tierra irregular después del año de 1992, se vean beneficiadas de manera directa con la introducción de los servicios básicos como agua, luz, drenaje, pavimentación de calles, acceso a los servicios de educación, cultura y salud, mediante la utilización de la cantidad específica de pago, que en concepto de indemnización tendrían que recibir los ejidatarios y comuneros, como un doble pago por la venta de sus tierras, esto en mérito de que las mismas ya fueron pagadas por los colonos que las habitan y a un sobreprecio, además de no proporcionarles servicio alguno, lo que nos llevara a lograr en el mínimo tiempo posible el presupuesto constitucional de que toda familia debe de tener una vivienda digna y decorosa, lo cual es poco posible de lograr si no existen normas que nos los permitan.

Una vez hechos estos análisis, estaremos en posibilidad de hacer nuestra propuesta, para solicitar que se adicione al artículo 94 de la Ley Agraria, agregándole tres excepciones de pago, para el caso concreto de lo que respecta a las tierras destinadas a la regularización de la tenencia de la tierra, por cuanto hace a la participación directa o indirecta de los ejidatarios y comuneros cuando fraccionan y venden sus tierras con el fin de que estas sean destinadas para crear vivienda o asentamientos que guarden el carácter de irregulares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO PRIMERO

LAS FORMAS DE PROPIEDAD EN MÉXICO.

	PAG.
1.1 La Constitución de 1917.	01
1.1.1 La Reforma y Adición del Artículo 27 Constitucional de 1992.	08
1.2. La Pequeña Propiedad.	11
1.2.1 Tipos de Pequeña Propiedad.	14
1.3. El Ejido.	18
1.4. Las Comunidades.	23
1.5. Situación Actual.	25

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO PRIMERO.

LAS FORMAS DE PROPIEDAD EN MÉXICO.

TESIS CON
FALLA DE CARGEN

1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El problema agrario en México tiene profundas raíces en nuestro pasado, ya que entre los aztecas había marcadas desigualdades respecto de la posesión de la tierra, ya que las mismas: "Se constituían en: primer grupo: propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros. Segundo grupo: propiedad de los pueblos. Tercer grupo: propiedad del ejército y de los dioses."¹ Después de la conquista la tierra se distribuyó entre los conquistadores, el clero y los indígenas a los primeros les tocaron grandes extensiones de tierras en mérito a su valor y osadía ya que: "La forma original de la propiedad privada en nueva España se encuentra en las regalías que los monarcas hispanos hicieron a los conquistadores en premio a sus servicios. Las reales cédulas de gracia o merced ordinarias o extraordinarias; dieron pie al fundamento legal de tierras que ya Hernán Cortés había repartido entre sus soldados, confirmando dichos actos en un principio, y con posterioridad, otorgándose a personas que el monarca quería favorecer, bien con el fin de agenciarse recursos, bien simplemente como incentivo para que los peninsulares se trasladasen a las indias. Las tierras de los pueblos de indios igualmente fueron confinadas mediante mercedes."² el clero las fue adquiriendo a través de tres siglos de sometimiento religioso y a los indígenas les tocó seguir viviendo en sus pueblos y sólo pudieron poseer pequeñas tierras, dentro del régimen comunal.

Así mismo también el reparto de dichas tierras fue a todas luces injusto ya que los conquistadores tomaron grandes extensiones de tierra así como las de mejor calidad dejando a los indígenas solo el trabajo ya que el trabajo agrícola recayó sobre ellos: "La conquista española fue lisa y llanamente una conquista el triunfo del más

¹ Mendieta y Nuñez, Lucio. *El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria*. Editorial Porrúa, S. A. México. 1986 p. 14

² López Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. Ediciones el Caballito, S.A. 13ª. Edición. México. 1977. P.25 y 26.

fuerte que sojuzga al débil para ~~dejarlo~~, el fin fundamental del conquistador peninsular tiende, en esencia, a su enriquecimiento a costa del indio americano."³

La Guerra de independencia, además de las razones de índole político, tuvo un fin económico de carácter agrario, por ello una vez iniciada la revolución de 1810 el Gobierno español dictó algunas medidas para remediar la situación injusta que se había creado, aunque: "Hidalgo imprime el sello ideológico al movimiento de la independencia, demostrando, con su mandato sobre tierras, el carácter agrario de la Revolución;

" D. MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, generalísimo de América y C., por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan á la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes á las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja Nacional, 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 pueblos.- DADO en mi cuartel General de Guadalajara, a 5 de Diciembre de 1810.- Miguel Hidalgo, Generalísimo de América, por mandato de S. A., Lic. Ignacio Rayón, secretario."⁴ y junto con Morelos ya habían creado algunas medidas respecto de la posesión y dictaron leyes precursoras de la reforma Agraria.

Llegada la independencia y a lo largo del siglo XIX, la situación de la colonia lejos de mejorar, se fue agravando, aunque quedó establecido el respeto a la propiedad, pues nadie podía ser privado de ella sino por causa de interés público y mediante una justa indemnización.

Cabe mencionar que la principal medida que tomaron los gobiernos independientes entre 1821 y 1856 para resolver el problema agrario fue la colonización de las tierras baldías, en ese periodo el clero había adquirido enormes propiedades a tal grado que en 1856 era el terrateniente más poderoso. En ese mismo año Ponciano Arriaga, se pronuncia en el Congreso Constituyente por la expedición de una Ley Agraria que consintiera el derecho de propiedad para los campesinos que trabajaban la tierra y además fijara los límites a la propiedad rural.

³ Ibidem. p. 23

⁴ Ibidem. p. 66.

En el periodo comprendido entre los años de 1856 y 1910, el problema agrario se agudizó, el clero había dejado de ser el principal poseedor de la tierra en virtud de la Ley de Desamortización de fincas rústicas y Urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas (Ley de Desamortización de bienes de manos muertas decretada el 25 de junio de 1856) y posteriormente la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de Julio de 1859, lo curioso de esto es que la desincorporación de estos cuantiosos y extensos bienes no beneficiaron al campesino, por el contrario aumentaron la extensión territorial de las haciendas, convirtiéndolas en latifundios, además la propiedad indígena comunal que era insuficiente pero hasta entonces todavía era respetada, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer, esta se convirtió en propiedad particular y pronto fue absorbida por los grandes terratenientes.

La situación económica, cultural y social de los trabajadores del campo llegó a límites de explotación inhumanos por ello resulta lógico que ese grupo mayoritario simpatizara con el movimiento revolucionario de 1910 y por ello se puede señalar que: "La Revolución Mexicana tuvo una honda y conmovedora raigambre campesina. El aspecto político de 1910 fue un mero pretexto Para la mayoría de la población, para los campesinos ignorantes y famélicos nada podía significar el lema: "Sufragio Efectivo no Reección". Las masas analfabetas con certeza ni siquiera conocían el significado del vocablo sufragio. Menos aun podían aspirar a que el famoso marbete los condujese a puestos de representación Nacional. El único léxico a ellos inteligible se reducía a : Explotación, Hambre, Miseria todas estas lacras exigían una universal panacea: Tierra. Tierra que los emancipara, tierra que los alimentase, tierra que los convirtiera en hombres y los manumitiese de la esclavitud."⁵ y que fuera el problema agrario una de sus causas determinantes.

El plan de San Luis, que hizo público Francisco I. Madero el 5 de Octubre de 1910, en su artículo 3º., establecía la restitución de tierras a los campesinos de ellas desposeídos, logrando con ello el apoyo total y desmedido de ese contingente para la revolución que se iniciaba.

El Caudillo del Sur Emiliano Zapata, represento: " El movimiento más plenamente identificado con el campo..... quien vivió y sufrió las injusticias de

⁵ Ibidem, p. 346.

hacendados y recorrió los bastos latifundios de su estado, reclamando las tierras despojadas a los indígenas; en efecto su plan de Ayala fechado el 25 de noviembre de 1911 en villa de Ayala Morelos, ratificó la reclamación consignada en el programa del plan de San Luis, aclarando que los afectados que consideraran las restituciones como injustas, podían dirimir sus derechos ante los tribunales al triunfo de la Revolución; también se ordenaba entrega de tierras a quienes las necesitaran, previo pago de indemnización por tal expropiación; y solo a los hacendados, científicos y latifundistas que se opusieran a ese plan, se nacionalizarían sus tierras, siguiendo las normas que en esa materia dictó el presidente Benito Juárez.”⁶

Plan de contenido eminentemente agrario y en el que como puntos básicos propuso La restitución de ejidos, el fraccionamiento de latifundios y la confiscación de propiedades de quienes se opusieran a la realización de la reforma contenida en dicho plan, la revolución adquiría un nuevo matiz, no se trataba sólo de proponer cambios políticos, se luchaba con el propósito de dignificar la existencia del hombre y de transformar sus condiciones de vida desde la base. El grito “Tierra y Libertad” sintetizó esos anhelos de justicia.

El presidente Francisco I. Madero expidió un decreto el 18 de Diciembre de 1911, el cual tenía como principal objetivo estimular a la pequeña propiedad, como fundamento de la reforma.

Los intelectuales mexicanos percibieron la magnitud del problema Agrario y entre ellos cabe destacar a Luis Cabrera, quien el 3 de Diciembre de 1912, en la Cámara de Diputados, pronuncio un memorable discurso donde subrayaba la necesidad de dotar y restituir tierras al campesino, este discurso es el antecedente de la Ley Preconstitucional: “El 6 de enero de 1915, el Primer Jefe Constitucionalista Venustiano Carranza, encargado de la Presidencia de la República, en el Puerto de Veracruz, dio a conocer la primera ley Agraria que tuvo vigencia en el siglo actual. En ella sin duda, recogió todos los anhelos e inquietudes plasmados en anteriores planes y programas revolucionarios, determinando la necesidad de restituir de aguas, tierras y montes a los núcleos de población agrarios que de hecho o por derecho, guardaban el estado comunal y que habían sido despojados de sus bienes en contravención a lo dispuesto

⁶ Sosa Pavón Yañez, Otto. *Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1999. P. 12.

en la Ley de Desamortización del 25 de Junio de 1856, declarando nulas esas afectaciones, así como todas las operaciones, composiciones, apeos o destindes y remates efectuados por autoridades federales o locales y las llamadas compañías deslindadoras.”⁷

Ley que a su vez es el antecedente del artículo 27 Constitucional y de la Reforma Agraria, que crea en México tres tipos de tenencia de la Tierra: La Pequeña Propiedad, El Ejido y la Propiedad Comunal.

En mérito de todo esto es importante señalar que el artículo 27 Constitucional tiene como antecedentes inmediatos los planes y programas de la Revolución y la Ley del 6 de enero de 1915: “ Que realmente no tuvo aplicación antes de la promulgación de la carta fundamental expedida en Querétaro el 5 de Febrero de 1917, fue elevada a rango Constitucional en su artículo 27 en materia agraria, debiendo reconocer que tal norma jurídica fue el pilar de los expedientes dotatorios y restitutorios hasta la substancial reforma del artículo 27 de nuestra Constitución en el año de 1992.”⁸ Así en este ordenamiento se sostenía que la propiedad privada, cuando se ocupare para un uso público, debía de ser expropiada, previa indemnización, don Venustiano Carranza, veía en la expropiación una alternativa para impulsar la pequeña propiedad.

Así como la Constitución, en las Garantías individuales, otorga y protege una serie de derechos fundamentales propios de la libertad y dignidad humanas, en los artículos 27 y 123 Constitucionales se consagran dos de las principales garantías sociales, destinadas a promover la superación y salvaguarda de los campesinos y trabajadores, en razón de que ellos forman grupos mayoritarios de menor capacidad económica. Ambos artículos 27 y 123 significan dos de las máximas aportaciones de la revolución mexicana para tratar de acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social y al trabajo un sistema de protección.

En efecto, los diputados constituyentes de 1917 establecieron en el artículo 27 un principio jurídico fundamental que no hallamos en los textos constitucionales promulgados con anterioridad a la carta de Querétaro, como acertadamente lo señala don Lucio Mendieta

⁷ Ibidem p. 13.

⁸ Ibidem p. 14.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y Nuñez: "El artículo 27 Constitucional delinea vigorosamente este carácter de propiedad como función social, adelantándose a las Constituciones modernas Europeas, algunas de las cuales lo tomaron como ejemplo o modelo. Sobre este principio y con apoyo, además, en los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica del mandamiento Constitucional citado."⁹

Tal principio consiste en afirmar que la propiedad de las tierras y de las aguas, comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación. De él se derivan dos consecuencias importantes:

La primera de ellas es que el Estado a través de leyes ordinarias puede imponer a la propiedad privada las modalidades que ordene el interés público y se abandonó el criterio que sostenía que la propiedad era un derecho absoluto establecido exclusivamente en beneficio del propietario, para concluir que, con su ejercicio, si por una parte debe de reportar al dueño cierto provecho, por encima de éste se haya el interés de los demás hombres es decir de la sociedad y al que fundamentalmente se debe de atender cuando se trate de reglamentar la extensión y límites del derecho de propiedad, así este nuevo concepto de propiedad establece que su ejercicio debe de redundar en provecho de todos, con tal objeto, el derecho de usar, disfrutar y disponer de un pedazo de tierra tiene como condición, ante todo el de atender a las necesidades humanas buscando el beneficio social por encima del interés particular de cada persona.

La otra consecuencia es que el legislador constituyente pudo fijar qué bienes pertenecen directamente a la nación y así el congreso sostuvo que aquella tenía el dominio directo sobre determinadas zonas, entre ellas el subsuelo y por lo tanto todas las riquezas que encierra, el grupo de diputados constituyentes que redactaron el proyecto de este artículo, presididos por el ingeniero Pastor Rouaix, otorgaron a la nación el dominio directo de aquellos bienes cuya explotación estimaron que debía de hacerse en favor de todo el pueblo de México, de tal forma que el aprovechamiento, conservación y distribución equitativa de la riqueza pública son en la actualidad regulados por el estado.

Para el logro de los propósitos anteriores el artículo 27 Constitucional contiene disposiciones que fundamentalmente pueden ser las siguientes:

⁹ Mendieta y Nuñez, Lucio Op. Cit. P. 197.

La nación ha tenido y tiene el dominio original sobre las tierras y las aguas comprendidas dentro de su territorio y puede constituir la propiedad privada, en atención al interés público o social, en consecuencia el estado está facultado para:

- a) Imponer al derecho de propiedad, a través de la ley, las modalidades que dicte el interés público.
- b) Expropiar bienes propiedad de particulares, por causa de utilidad pública y mediante el pago de la correspondiente indemnización y
- c) Prohibir o limitar el ejercicio del derecho de propiedad a determinadas personas físicas y morales que determinan las fracciones I, II, III, IV y V del párrafo séptimo de este artículo.

Por reformas hechas en el año de 1987, se adicionó el párrafo tercero atribuyendo al Estado la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico como una función de alta prioridad, ya que el hombre debe de vivir en un ambiente propicio para desarrollar sus facultades y conservar la salud ya que hacerlo está vinculado intimamente a mejorar la calidad de la vida.

El sentimiento Nacionalista de los Constituyentes de 1917 quiso asegurar para el pueblo mexicano su propio patrimonio, los gobiernos revolucionarios posteriores han velado a través de reformas y adiciones al artículo 27 Constitucional y mediante la expedición de leyes reglamentarias, para que se realice un aprovechamiento y explotación juiciosos de los recursos naturales en beneficio de la nación, las aguas señaladas en este artículo, el zócalo submarino de las islas, la plataforma continental y el subsuelo pertenecen a la nación quien es propietaria de las riquezas que encierran dichos bienes y el espacio aéreo, no pueden por ningún concepto formar parte del patrimonio de los particulares.

Sin embargo, el Estado se halla facultado para otorgar concesiones de acuerdo con lo prescrito por las leyes reglamentarias, procurando siempre el mayor beneficio para la sociedad.

La importancia de los energéticos en la vida moderna es decisiva por eso el petróleo, los carburos de hidrógeno y las energías eléctricas y nucleares invariablemente deben de ser explotados y administrados por el Estado.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del día 6 de febrero de 1976, se adicionó el artículo 27 Constitucional, con un párrafo octavo que crea y establece la zona económica exclusiva.

El artículo 27 Constitucional recogió los principios fundamentales de la Revolución de 1910 en materia agraria, la supresión de los latifundios y la protección de la Pequeña Propiedad, Los Ejidos y Las Comunidades, y por ello se puede señalar lo siguiente: “**Sobre el texto original la historia, ha dicho todo..... o casi todo, sobre la reforma de 1992, la historia dirá.**”¹⁰ Si fue benéfica la reforma para impulsar y lograr un desarrollo rural integral, y no solo para concluir el reparto de tierras, sino también para enseñar y dotar al campesino de los medios para explotarla adecuadamente dentro de las nuevas formas de participación que contempla la Ley Agraria.

1.1.1. LA REFORMA Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992.

Durante el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el artículo 27 Constitucional ha sido fundamentalmente modificado en dos importantes rubros: El sector Rural y las Relaciones Estado Iglesia.

El rubro más importante que para nuestro estudio interesa y el cual analizaremos es el relativo al sector rural que se da con el decreto de fecha 6 de enero de 1992, lo que con llevo a la expedición posteriormente de la Ley Agraria

Se estableció todo un nuevo régimen con respecto de esta materia, ya que se cambia la situación legal de la Pequeña Propiedad, El Ejido y las Comunidades, la filosofía que sustenta esencialmente la nueva reforma agraria es la modernidad nacionalista, tal como se señala en la exposición de motivos al mencionar que: “..... de las luchas agrarias hemos aprendido, y debemos ratificar su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Algunos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra

¹⁰ García Ramírez, Sergio. Justicia Agraria. Tribunal Superior Agrario. Dirección de Publicaciones. México. 1995. P. 170.

realidad, señalan el marco para una nueva transformación.”¹¹ esto es dar al campo el cambio apremiante que el desarrollo actual y futuro de la nación demandan a fin de impulsar la productividad, la iniciativa y la creatividad de los campesinos y el bienestar de sus familias, ya que como el mismo texto cita: “En el minifundio se presenta estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables.”¹² este propósito no se contraponen a la experiencia histórica en materia agraria, especialmente al sello agrario de la revolución.

La reforma parte de las nuevas realidades ya que: “La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión.”¹³ la actual realidad demanda un cambio social de fondo: “Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 Constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.”¹⁴ y así se da por concluido el reparto agrario por agotamiento de tierras y especifica: “Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XVI en su totalidad y la fracción XV del párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.”¹⁵ y a fin de otorgar certidumbre jurídica en el campo, se señala también que: “Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos.”¹⁶ considera que hay que poner fin a prácticas del usufructo parcelario y de renta de medieros e inclusive de venta de tierras ejidales, señala que esta situación debe de ser superada,

¹¹ H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional. Comisión de Régimen interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas. México. 1992. P. 17.

¹² *Ibidem*. p. 26.

¹³ *Ibidem*. p. 30.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibidem*. p. 31.

¹⁶ *Ibidem*. p. 32.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

haciendo más movable y atractiva la inversión en la propiedad rural y se señala que: **"Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción."**¹⁷ y así acabar con Los daños ecológicos originados por la explotación irracional, dotando al campo del avance tecnológico que hay hoy en día.

Los objetivos generales de la reforma son los de justicia y libertad y manteniendo la actitud proteccionista del estado que emana de la Constitución de Querétaro, permita una mayor producción y productividad y más bienestar al campesino, señalando que para lograr dichos propósitos es indispensable dar certidumbre jurídica en el medio rural, finiquitando el reparto agrario y creando órganos de justicia agraria, mediante la creación de los Tribunales Federales Agrarios.

Se señala también la importancia de la capitalización del campo, haciendo depender su desarrollo no estrictamente del ejidatario, comunero o del pequeño propietario se especifica que: **"Para lograr los cambios que promuevan la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y VI del artículo 27 Constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben de satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo."**¹⁸ es decir se adoptan nuevas formas de asociación para contribuir al desarrollo integral del campo.

con esta reforma se aspira a liquidar la inseguridad y la desorganización prevaleciente en el medio rural entre las formas de propiedad reconocidas y: **"Por ello se elevan a nivel Constitucional el reconocimiento y la protección del ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema."**¹⁹ toda vez que este reconocimiento les otorga seguridad jurídica plena.

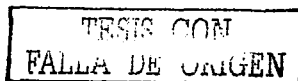
¹⁷ Ibidem p. 35

¹⁸ Ibidem p. 36

¹⁹ Ibidem p. 37.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Reconoce como órgano supremo a la asamblea de los referidos núcleos Agrarios y determina que: "Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo." ²⁰ señala específicamente como se han de dividir las tierras que los integran legalmente, constituyendo así las tierras para el asentamiento humano, las de uso común y las parceladas.



1.2. LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Dentro de las formas de propiedad emanadas del artículo 27 Constitucional y reglamentadas en la Ley Agraria se encuentra la Pequeña Propiedad, la cual tiene su origen en el citado artículo 27 Constitucional de 1917, al establecer que: " La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación." ²¹ Consecuentemente con esta medida tomada por los Constituyentes la pequeña propiedad, al igual que el ejido y la propiedad comunal, es elevada a la categoría de garantía individual, tal como lo señala el maestro Lucio Mendieta y Nuñez al mencionar que: " La pequeña propiedad existente en la época en que entró en vigor la Constitución de 17 y la que surja por la aplicación del

²⁰ Idem.

²¹ Mendieta y Nuñez, Lucio Op. Cit. P. 194 y 195.

artículo 27, son objeto de especial protección, puesto que este precepto eleva a la categoría de garantía individual, el respeto a la pequeña propiedad. Ese respeto es el único límite que se opone a la acción dotatoria y a la acción restitutoria, de tal modo que, en concepto del Constituyente, la vida de la pequeña propiedad es tan importante o más que la distribución de tierras entre los núcleos de población necesitados. No sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.”²²

El problema en el artículo 27 Constitucional de 1917, fue que no definió la pequeña propiedad, lo que causo muchos problemas en la practica, no es sino hasta que se crea el reglamento Agrario del 17 de abril de 1922, cuando se intenta dar una solución al encontrarse en el citado ordenamiento que se exceptuaban de dotación de ejidos a las propiedades que tuvieran una extensión no mayor de 150 hectáreas en terrenos de riego, las extensiones no mayores de 250 hectáreas de temporal regular anual y las no mayores de 500 hectáreas en terrenos de temporal de otras clases y aunque no se definió tampoco el tamaño y proporciones de la pequeña propiedad, se pudo definir que estas extensiones la constituyeron, al ser definidas estas como no afectables, siguiendo el ordenamiento del artículo 27 Constitucional.

El 9 de enero de 1934 es reformado el artículo 27 constitucional de 1917, manteniendo el respeto a la pequeña propiedad como garantía individual; introduciéndose una variante esencial, sólo serán respetadas las pequeñas propiedades Agrícolas en explotación.

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934, estableció una novedad respecto de las propiedades afectadas por dotación de tierras para ejidos determinando que los dueños de propiedades afectadas podrán escoger parte de sus tierras en donde se establecerá su pequeña propiedad y señala el procedimiento que se seguirá para poder obtener un certificado de inafectabilidad..

El Código Agrario de 1942, estableció al fin las cantidades y calidades de la tierra que deberían de tener las pequeñas propiedades señalándose al respecto que detentarian de tener una extensión de 100 hectáreas de tierra de riego o su equivalente cuando sean de otra clase.

²² Ibidem p. 199.

Con las reformas y adiciones que se le hicieron al artículo 27 Constitucional en fechas 6 y 28 de enero de 1992, el texto vigente en donde se encuadra a la pequeña propiedad rural es el párrafo tercero el cual textualmente señala; 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, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán 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, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El mismo artículo en la fracción XV, amplía la definición de la pequeña propiedad rural al determinar; XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de 100 hectáreas de riego, o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas en explotación, cuando se destinen al cultivo

del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará **pequeña propiedad ganadera** la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una **pequeña propiedad** se hubiese mejorado la calidad de sus tierras seguirá siendo considerada como **pequeña propiedad**, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una **pequeña propiedad ganadera** se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción, que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

1.2.1. TIPOS DE PEQUEÑA PROPIEDAD.

Los tipos de **pequeña propiedad rural** que actualmente contempla el artículo 27 Constitucional en su fracción XV, son;

- **La pequeña propiedad agrícola**
- **La pequeña propiedad ganadera.**

Pero de una manera más definida y específica La Ley Agraria en sus artículos 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124, contempla las tres formas actuales de **pequeña propiedad** señalando en el Título Quinto las formas y condiciones de su existencia De la **Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales**, los cuales textualmente dicen lo siguiente; "Artículo 115. Para los efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la **pequeña propiedad**.

Artículo 116. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- I. Tierras agrícolas :** los suelos utilizados para el cultivo de vegetales ;
- II. Tierras ganaderas :** los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida ;
- III. Tierras forestales:** los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas. Se reputan como agrícolas las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica.

Artículo 117. Se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

- I.** Cien hectáreas si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo ;
- II.** Ciento cincuenta hectáreas si se destina al cultivo de algodón ;
- III.** Trescientas hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Para los efectos de esta ley, se consideran árboles frutales las plantas perennes de tronco leñoso productoras de frutos útiles al hombre.

Para efectos de la equivalencia a que se refiere este artículo, se computará una hectárea de riego, por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Artículo 118. Para efectos de la aplicación de los límites de la pequeña propiedad, cuando un mismo individuo sea propietario de tierras agrícolas de distinta clase o las destine a diferentes cultivos, se sumarán todas ellas de acuerdo a sus equivalencias y al cultivo respectivo.

En los predios dedicados a las actividades previstas en las fracciones II y III del artículo 117, podrán intercalarse otros cultivos, sin que por ello dejen de aplicarse los límites previstos para dichas actividades.

Artículo 119. Se considera pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.

Artículo 120. Se considera pequeña propiedad ganadera la superficie de tierras ganaderas que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que

se trate no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

El coeficiente de agostadero por regiones que determine la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se hará mediante estudios técnicos de campo tomando en cuenta la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de la tierra de cada región.

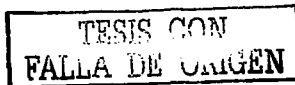
Artículo 121. La superficie de las tierras que a partir de su estado natural hubieren sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores, continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la mejora, según se trate de tierras agrícolas o ganaderas, respectivamente.

A solicitud del propietario o poseedor de un predio, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos expedirá certificados en los que conste la clase o coeficiente de agostadero de sus tierras. Dichos certificados harán prueba plena.

Artículo 122. Las pequeñas propiedades ganaderas seguirán siendo consideradas como tales, aun cuando se dediquen a uso agrícola, siempre que las tierras dedicadas a tal fin hubieren sido mejoradas y se cumpla con lo siguiente:

- I. Que la producción obtenida de la superficie destinada a uso agrícola se utilice para la alimentación de ganado, o
- II. Que las tierras dedicadas a uso agrícola, sin fines de alimentación de ganado, no excedan las superficies señaladas en el artículo 117. El límite aplicable será el que corresponda a la clase que tenían dichas tierras antes de la mejora. Continuarán en el supuesto de la fracción I quienes, manteniendo como mínimo el número de cabezas que corresponda al coeficiente de agostadero anterior a la mejora, comercien con los excedentes de los productos que se obtengan debido a las mejoras realizadas.

Los vegetales que en forma espontánea se obtengan en tierras ganaderas podrán comercializarse sin que por ello se entienda que dichas tierras se destinaran a uso agrícola.



Artículo 123. Cuando las tierras de una pequeña propiedad ganadera se conviertan en forestales, ésta seguirá considerándose como pequeña propiedad, aunque rebase ochocientas hectáreas.

Artículo 124. Las tierras que conforme a lo dispuesto en esta ley excedan la extensión de la pequeña propiedad individual, deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas.

De acuerdo con lo dispuesto por la parte final del párrafo segundo de la fracción XVII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en la enajenación de excedentes en pública almoneda se hagan dos o más ofertas iguales, tendrán preferencia, en el orden señalado :

- I.** Los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate ;
- II.** Los municipios en que se localicen los excedentes ;
- III.** Las entidades federativas en que se localicen los excedentes ;
- IV.** Los demás oferentes.

Al respecto es importante señalar que si el Artículo 27 Constitucional, eleva a rango de Garantía Constitucional y exige respeto y protección para la pequeña propiedad en explotación, es porque cada día juega un papel socioeconómico muy importante dentro del la producción y desarrollo económico del país, porque esta en manos de personas con conciencia de trabajo y responsabilidad, al disponer de créditos de parte de instituciones privados por la solvencia que ofrece al capital y las extensiones de tierra que en la actualidad poseen dan garantía total por cuanto hace a la producción ya que se encuentran cada vez mejor planeadas .

En la actualidad la pequeña propiedad sigue cumpliendo una función social la cual también se encuentra señalada dentro del artículo 27 Constitucional en el párrafo III el cual señala lo siguiente: 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, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. ...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es claro que las reformas hechas al artículo 27 Constitucional, van encaminadas a procurar el desarrollo económico en el campo y la pequeña propiedad sea esta Agrícola, Ganadera o forestal esta cumpliendo su cometido tanto social como económico, lo que llevara consecuentemente a una mayor producción en el campo y que redundara en mejores oportunidades para todos los mexicanos.

1.3. EL EJIDO.

En México, es una institución que ha adquirido una importancia trascendental sobre todo porque es y ha sido el medio de organización sobre el cual gira la política agraria Mexicana.

El establecimiento legal como institución es a partir de la Promulgación de la Constitución de 1917, ya que el constituyente lo consagra en uno de los artículos más importantes de nuestra carta magna, el 27 Constitucional y que de manera posterior a través de decretos y leyes reglamentarias así como disposiciones conexas dio la creación correcta del ejido moderno, dando pie con ello a la promulgación de: "**La Ley de Reforma Agraria** entró en vigor el 1°. De mayo de 1971, según se expuso en su exposición de motivos, se denominó **Ley de Reforma Agraria** porque, conforme se expuso, no se limitó a recoger disposiciones preexistentes. En su artículo primero, se estableció su categoría de **Ley Reglamentaria Constitucional**, otorgándole el carácter de **ley Federal** puesto que reglamentaba las disposiciones agrarias del artículo 27 de la Carta Fundamental, siendo consecuentemente su contenido de interés público y de observancia general en toda la República. La Ley se componía de siete libros integrados por los siguientes temas;

- I. **Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo.**
- II. **El Ejido.**
- III. **Organización Económica del Ejido.**
- IV. **Redistribución de la Propiedad Agraria.**
- V. **Procedimientos Agrarios.**
- VI. **Registro y Planeación Agrarios.**



VII. Responsabilidad en Materia Agraria.”²³

Fue una ley Federal de reforma Agraria que regulo las actividades del campo en su momento, dándole especial atención al ejido.

Como ya se menciona el ejido estuvo regulado como institución por la Ley Federal de la Reforma Agraria, misma que a su vez toma su base del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta Ley se señalaba en los: “**artículos 195, 198, 200, 201 y 202**”²⁴ los requisitos para la constitución de un ejido dentro de los cuales se encontraban los siguientes

- a) Que el núcleo peticionario carezca de tierras y aguas o que no las tenga en cantidad suficiente.
- b) Que tengan capacidad colectiva, misma que se configuraba cuando el núcleo de población estaba formado por 20 personas para el caso de dotación y que el campesino sea mexicano por nacimiento, mayor de 16 años o cualquier edad si tiene familia, residir en el poblado por lo menos 6 meses antes de la fecha de solicitud; trabajar personalmente la tierra; no poseer a título de dominio a nombre propio tierras en extensión igual o mayor a una unidad de dotación; no poseer capital en la agricultura, industria o comercio mayor a cinco salarios mínimo mensual, no haber sido condenado por sembrar o cultivar estupefacientes de ninguna clase, y no haber sido ejidatario en otra resolución dotatoria de tierras.

Las formas en que se podía constituir el ejido según esta ley en comento son por:

- ampliación
- restitución y
- por creación de nuevos centros de población.

El régimen de propiedad que el ejidatario disfrutaria de estas tierras seria con carácter de poseedor y por lo tanto estas dada su naturaleza jurídica serian inembargables, imprescriptibles, inalienables e intransferibles, por lo tanto todos los actos de venta, arrendamiento o cualquier otro acto que estuviera encaminado a la explotación indirecta por parte de terceros quedaba prohibida

²³ Sosa Pavon, Yañez, Otto Op. Cit. P. 20.

²⁴ Chavez Padrón, Martha, *Ley Federal de Reforma Agraria comentada*, Editorial Porrúa S. A. Decimocuarta edición Mexico 1984. P 206. n 211.

Ya que los ejidos quedaban legalmente constituidos con la respectiva dotación de tierras, sobre ellas se debían de constituir los siguientes bienes ejidales:

- La zona urbana
- la Parcela escolar y
- la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer

La zona urbana se crea sobre tierras que generalmente no sirven para el cultivo, es en si donde se construirá el caserío, la superficie que se entregaba a cada campesino era de 2,500 metros cuadrados, la cual era asignada por sorteo.

A la parcela escolar, se le asignaban el equivalente a una o dos unidades de dotación y los productos que se generen sirven para efectos de cubrir los gastos y necesidades de la escuela así como para desarrollar las actividades de investigación y practicas agrícolas.

La Unidad de dotación para las mujeres, estará constituida para aquellas mujeres mayores de 16 años, que no sean ejidatarias, con el objeto de que en ellas se constituyan granjas agropecuarias rurales.

Le pertenece a todo núcleo de población, las tierras, aguas y bienes habidos en su jurisdicción que una resolución presidencial tenga a bien otorgarles

La propiedad colectiva ejidal se materializa con la entrega del titulo correspondiente que en este caso es la resolución presidencial definitiva, así como por el plano general del ejido.

El derecho de propiedad ejidal individual, nace desde el momento mismo que se le asignaba al ejidatario una porción de terreno y dicho derecho se acredita mediante el certificado de derechos agrarios.

Las autoridades internas de los ejidos eran:

I.- El comité particular ejecutivo, el cual se constituía cuando se iniciaba un expediente de restitución, dotación, ampliación y creación de un nuevo centro de población, estaba integrado por los miembros del grupo solicitante, la función que tenía que hacer era representar legalmente a los grupos de población durante el tramite agrario y hasta que se dictara la resolución definitiva.

II.- La Asamblea General.

III.- El Comisariado Ejidal.

IV.- El Consejo de Vigilancia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Uno de los más graves problemas que vivió el sector agrícola hasta la reforma del artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, es que la producción que el ejidatario obtiene es insuficiente tanto para la competencia de mercado así como para su autoconsumo ya que la mayoría de las veces no tiene para cubrir los gastos que la explotación de sus tierras se requiere, como maquinaria, fertilizantes y sistemas de riego.

Por otro lado los precios de garantía impuestos por el gobierno a los productos campesinos, se ven constantemente disminuidos en comparación a los costos reales de producción, situación esta que el estado como ente regulador no corrige.

Consecuentemente podemos señalar abiertamente que el ejidatario había dependido siempre de las decisiones que de gabinete se tomaban, desde el momento en que se hacia la solicitud de dotación, ampliación, restitución de tierras, ya que todo el proceso subsecuente queda en manos de la burocracia y así el estado decide su negación o aceptación, la cantidad de tierras que se entregaran, la ubicación de las mismas, su forma de explotación y en caso de expropiación el costo de la indemnización

Con las reformas hechas al artículo 27 Constitucional, mediante decretos de fechas 6 y 28 de Enero de 1992 y la Ley Reglamentaria aprobada mediante decretos de fecha 23 de Febrero de 1992 y reformada y adicionada, mediante decreto de fecha 7 de Julio de 1993, la cual tiene por nombre Ley Agraria, se dio un viraje radical en la política Agraria del Régimen, en relación con los postulados de la Revolución Mexicana. Ya que su objetivo casi exclusivo es la modificación profunda de las formas de propiedad, organización y funcionamiento del ejido y la comunidad indígena, los cuales son los productos directos de la Revolución Democrático Agraria de principios de siglo.

Con la creación de la Ley Agraria, se sigue contemplando la vigencia del ejido, así como su constitución la cual se encuentra reglamentada en los artículos 90,91 y 92 y de una manera especial se cita textualmente el artículo 90 el cual señala lo siguiente:
ARTICULO 90. Para la constitución de un ejido bastará:

- I. Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;
- II. Que cada individuo aporte una superficie de tierra;
- III. Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta ley; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Que tanto la aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Será nula la aportación de tierras en fraude de acreedores.

Así mismo también se estipula que los núcleos agrarios, pueden cambiar al régimen comunal o volver al régimen las tierras que se hayan adquirido bajo el régimen de dominio pleno al régimen ejidal.

Se estipula que las tierras del ejido se dividirán de una nueva forma y para tal efecto el artículo 44 de la ley en comento señala que; ARTICULO 44. Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

- I. Tierras para el asentamiento humano;**
- II. Tierras de uso común, y**
- III. Tierras parceladas.**

Pero también se sigue protegiendo a la Parcela escolar, la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, La Unidad productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud y las demás áreas reservadas para el asentamiento humano como pueden ser las zonas para servicios públicos y áreas verdes que son áreas de donación para el municipio.

Dentro de los principales objetivos de dichas reformas podemos citar los siguientes;

- a) Dar por concluido el reparto agrario.**
- b) Abrir las puertas a la propiedad privada individual y al arrendamiento de la tierra en ejidos y comunidades indígenas.**
- c) Permitir el acceso a la propiedad de la tierra agraria de manera directa o mediante asociación con los ejidatarios, al capital empresarial nacional y extranjero.**
- d) Motivar una inversión masiva de capital nacional y extranjero en el sector agropecuario.**

Tales reformas hechas al artículo 27 Constitucional, se tratan de justificar con el aparente fracaso del ejido como ente productor y generador de riqueza en el campo mexicano, pero al respecto es importante señalar que este juicio no se sustento en un balance riguroso y global de su trayectoria histórica, sus contradicciones y su realidad actual, ni en sus causas y los responsables de estas y que entre algunas de estas se encuentran:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

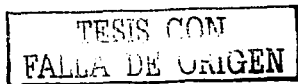
- La gran desigualdad económica y social de las formas ejidales y comunales frente al capital agroindustrial nacional y extranjero.

- Los grandes y graves actos de corrupción de líderes políticos, caciques y las autoridades agrarias.

- La corporatización y el control político y administrativo ejercido por el partido gobernante y el propio gobierno sobre los ejidatarios, comuneros y sus organizaciones.

Por lo que si se toma en cuenta esto el balance es muy favorable para los ejidos y comunidades que a pesar de tener todo en contra, lograron colaborar en la producción para el abastecimiento interno e internacional de productos agropecuarios, y subsistir como forma productiva y como sector social .

El ejido y la comunidad indígena, sirvieron de ancla del campesinado al campo, hasta antes de la reforma en mención, ya que abandonarlo significaba la pérdida de los derechos agrarios y la tierra, único patrimonio de los campesinos, ello sirvió de regulador de los movimientos migratorios del campo a la ciudad, al imponer la permanencia en el campo de una parte de la familia de los emigrantes. Al decretar el fin del reparto agrario, afirmando que no hay ya tierras para repartir, los campesinos con esperanzas de dotación y los que no tienen dinero suficiente para sembrar sus tierras tendrán que vender o rentar sus tierras y emigrar hacia otras regiones agrícolas de alto desarrollo, hacia las grandes ciudades o a los Estados Unidos de Norteamérica



1.4. LAS COMUNIDADES.

La Propiedad Comunal, es otra de las importantes formas de Propiedad Agraria que contemplo El artículo 27 Constitucional de 1910 y que favoreció prioritariamente a un grupo social mayoritario el de los indígenas los cuales habían sido despojados de sus tierras.

Con la llegada de los españoles y al escoger las mejores tierras para producirlas estos se posesionaron de manera violenta primero de las tierras cercanas a los pueblos y de manera posterior con las nuevas poblaciones que crearon al encontrar yacimientos de

minerales valiosos, siendo con el paso del tiempo los indígenas y sus comunidades los más afectados ya que también sobre ellos recayó el trabajo para hacerlas producir, sin embargo en un intento por protegerlos se les reconocieron ciertos derechos en las Leyes de Indias y no es sino hasta la Constitución de 1917, cuando se les vuelve a otorgar derechos entre los cuales se contempla la Dotación y la Restitución de tierras a las comunidades.: "Los pueblos rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las dotaciones que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerara de utilidad pública."²⁵

Con la creación de la Ley Agraria, se sigue contemplando la vigencia de las comunidades, así como su constitución la cual se encuentra reglamentada en los "artículos 98,99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106 y 107" y de una manera especial se cita textualmente el artículo 98 el cual señala lo siguiente; ARTICULO 98. El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

- I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;
- II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;
- III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo, o
- IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los registros públicos de la Propiedad y Agrario Nacional.

Se señala de una manera especial cuales serán las consecuencias mediatas del reconocimiento, misma acción que se encuentra estipulada en el artículo 99 mismo que a la letra dice lo siguiente; ARTICULO 99. Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

²⁵ Mendieta y Nuñez, Lucio Op Cit. P. 197.

- II. La existencia del Comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;**
- III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley, y**
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y al estatuto comunal.**

En resumen, tenemos un tipo de propiedad con características muy particulares respecto de la pequeña propiedad y que sin embargo conjuntamente comparten los problemas de la dinámica social del campo mexicano y que en su conjunto han venido sufriendo una serie de transformaciones de todo tipo lo que ha llevado a deterioros económicos que repercuten dentro del contexto nacional de manera importante.

1.5. SITUACIÓN ACTUAL.



Con la reforma hecha al artículo 27 Constitucional promulgada el 6 de enero de 1992, la cual eleva a categoría Constitucional al ejido y las comunidades, se les da total independencia a los núcleos agrarios del país tal como se establece en la fracción VII, de su párrafo primero el cual textualmente cita lo siguiente; se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, y da a los núcleos agrarios y a sus miembros propiedad plena sobre sus tierras, se determina que toda vez que: **“ Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo.”**²⁶ y así se les reconoce autonomía para decidir libremente sobre su mejor aprovechamiento.

Y reconoce a las asambleas ejidales y comunales como autoridad máxima de los núcleos agrarios, señalando al efecto que; La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El

²⁶ II Cámara de Diputados LV Legislatura. Op. Cit. P. 37.

Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea." cancelando con ello la intervención de las instituciones del gobierno en la vida interna de los mismos, sin renunciar por ello a su obligación de seguirlos apoyando, abre nuevas opciones de asociación productiva entre ejidatarios y con terceros, reconoce derechos a poseesionarios y avocindados, permite que por voluntad común se cambie el tipo de propiedad, crea una procuraduría y tribunales para mejorar la justicia agraria y señala los mecanismos para certificar y garantizar la tenencia de la tierra a través del Registro Agrario Nacional.

La Ley reformada no obliga a nadie a cambiar su situación actual, pero abre más oportunidades a los hombres del campo y deja en sus manos las decisiones para aprovecharlas, pero para que la reforma rinda todos sus frutos en beneficio de los campesinos, cada núcleo y cada individuo debe tener certidumbre en el menor tiempo posible sobre lo que tiene y le corresponde con certificados que consagren sus derechos.

Para lograr este objetivo, el gobierno federal puso en marcha un programa especial para medir todos los ejidos y comunidades, tanto en su perímetro como las áreas que los componen: tierras comunes, zonas urbanas y parceladas, sobre esta base se busca dar a cada núcleo y a cada campesino y avocindado un certificado definitivo de sus derechos agrarios y el título de propiedad del solar en que viven, el programa en mención se llama Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. (PROCEDE)

Son varias las Instituciones de Gobierno que coordinan sus acciones en la ejecución del Procede, pero esta acción no es posible llevarla a cabo sin la participación voluntaria, consciente y organizada de los ejidatarios y comuneros.

El trabajo Institucional se basa en la realización de tres asambleas en cada núcleo, en las que:

- por mayoría se acepte incorporarse al procede,
- Se conozcan, se discutan y se reconozcan a fondo los trabajos de medición y
- Se tomen los acuerdos sobre quiénes son titulares de derechos y se haga la designación definitiva de los mismos.

En la primera asamblea para que opere el Procede, después de que personal de la Procuraduría Agraria ha explicado a las autoridades y miembros del núcleo agrario en que

consiste el programa, los ejidatarios deciden por mayoría si se incorporan a él. Si la decisión es afirmativa, se solicita al Registro Agrario Nacional (RAN) y al Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática (INEGI) la medición de una o de todas las partes del ejido, para la expedición posterior de los certificados y/o títulos correspondientes. Y así mismo se elige para que participe en los trabajos del PROCEDE una comisión de ejidatarios o comuneros y todos los miembros del núcleo agrario, pues todos deben de reconocer los límites de sus tierras tanto hacia afuera con sus vecinos como hacia adentro, entre ellos mismos, se trata de un trabajo difícil, en la que se combinan aspectos técnicos para las mediciones y una labor constante de concertación y conciliación, esta comisión servirá como apoyo a los trabajos de medición y tomara los acuerdos entre los titulares.

La primera medición se dibuja a mano alzada en un croquis, conforme se recorre el campo, se recopila la documentación y se pide a los titulares y usufructuarios de cada parte que reconozcan sus límites y lo manifiesten por escrito, el croquis lo levanta personal del INEGI.

En la Segunda Asamblea se presenta el croquis levantado y la comisión auxiliar informa sobre los trabajos realizados, señalando sobre el croquis a quién se esta asignando cada parte, con las indicaciones que se tomen al respecto en la asamblea, las brigadas del INEGI miden nuevamente todas las áreas, con instrumentos de precisión, para levantar los planos definitivos.

Cuando se terminan los planos y se tienen los acuerdos necesarios tanto con los colindantes como hacia adentro con los miembros de cada núcleo agrario, se convoca a la tercera asamblea, la de las decisiones definitivas que versara sobre la delimitación, destino y asignación de tierras y en la cual se levanta un acta especial que se denomina: "Acta de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras." Y en la cual "Se deberá verificar que el acta de asamblea contenga registrados por lo menos los siguientes elementos:

- Lugar específico, fecha y hora en que se realizo la asamblea.
- Señalar si se realiza en virtud de primera, segunda o ulterior convocatoria.
- Fecha en la que se convocó.
- Nombre, cargo y jurisdicción del fedatario público.
- Nombre y cargo del representante de la Procuraduría Agraria.

- **Numero total de ejidatarios con derechos vigentes que integran el ejido.**
- **Quórum legal con el que se instala la Asamblea, indicando el número de ejidatarios asistentes.**
- **El desahogo de la Asamblea debe coincidir con los puntos señalados en el orden del día de la convocatoria.**
- **Los acuerdos deben estar señalados de manera clara y precisa, de tal modo que no se preste a confusiones; asimismo, por cada uno de los acuerdos que se tomen deberán señalarse el número de votos a favor, en contra y abstenciones, así como el porcentaje que representan.**

Que se señalen con precisión los anexos que acompañan el acta, entre otros:

1. - **Plano general.**
2. - **Plano interno del ejido.**
3. - **Planos relativos a las áreas de uso común y asentamiento humano.**
4. - **Planos parcelarios individuales.**
5. - **Planos individuales de solares.**
6. - **Actas y/o constancias de conformidad de límites, en su caso.**
7. - **Relación de sujetos de derechos reconocidos, especificando quiénes lo fueron con el carácter de ejidatarios y cuales sólo como poseionarios, en el área parcelada.**
8. - **Relación de poseedores de solar, especificando quienes son ejidatarios y cuales vecindados.**
- 9.- **Relación de sujetos a los que la Asamblea reconoce derechos de uso común, señalando la proporción reconocida.**

• **Opinión o dictamen de la autoridad competente o la municipal, cuando se delimite, constituya o amplíe la zona de urbanización, o se determine la reserva de crecimiento o fundo legal.**

• **Se especifique la hora en que se da por terminada la Asamblea. Para el caso en que la Asamblea se haya declarado permanente, se deberá especificar la fecha de su reanudación, debiendo tener cuidado que para su continuación se requiere mantener o aumentar, pero nunca disminuir el quórum de asistencia que la Ley señala, de acuerdo con las formalidades que se señalan con respecto a la toma de los acuerdos de la Asamblea ejidal.**

•Debe verificarse que en el acta se Asamblea estén asentados:

- a) Nombre completo y firma, o huella digital, de los integrantes de los órganos de representación ejidal.**
- b) Nombre completo y firma del Presidente y Secretario de la Asamblea.**
- c) Nombre completo y firma del fedatario público asistente.**
- d) Nombre completo y cargo del representante de la Procuraduría Agraria.**
- e) Nombre completo y firma, o huella digital, de cada uno de los ejidatarios asistentes que hayan aceptado hacer constar su presencia.**
- f) Certificación por parte del fedatario público, tanto del acta de Asamblea como de sus anexos.²⁷**

Si se aprueban los planos definitivos y hay acuerdo general sobre las asignaciones de tierras y solares, se solicita al Registro Agrario Nacional la elaboración y entrega de los certificados de derechos agrarios comunes o individuales y el reconocimiento de los solares para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Con esta certificación y Titulación los núcleos agrarios y sus miembros estarán en plenas condiciones para decidir lo que más convenga a sus intereses en cuanto al destino y usufructo de su patrimonio, acorde a lo señalado por el nuevo marco legal agrario.

Una condición para que los núcleos ingresen al PROCEDE es la solución del rezago agrario, tarea esta que a la luz del nuevo marco legal corresponde realizar a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Así mismo también participa la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, vigilando el cumplimiento de las leyes en materia de Aguas, Bosques y selvas.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social, dictar y vigilar el estricto cumplimiento de las normas inherentes a la materia de asentamientos humanos.

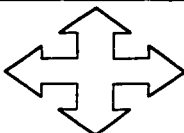
La situación actual respecto del avance del Programa de Certificación de Derechos Agrarios en los núcleos agrarios y comunidades es la siguiente:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

²⁷ Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Registro Agrario Nacional, *Aplicación del sistema de control de calidad documental*, PROCEDE, Comité Operativo Nacional, Comunicado Interinstitucional México 1998. P. 21 y 22

Existen en el país un total de 27,592 ejidos y 2,340 comunidades que en conjunto suman 29,932 núcleos agrarios propietarios de aproximadamente 103 millones de hectáreas.

25,690 núcleos agrarios
están incorporados al
PROCEDE.



4,242 núcleos agrarios no se
incorporaron al PROCEDE

22,879 núcleos agrarios
han logrado su medición
topográfica.

22,087 núcleos agrarios
han logrado su
certificación y Titulación

3,603 núcleos agrarios se
encuentran en proceso de
certificación

La superficie certificada y titulada equivale a 55.25 % del total de la superficie total.

28

²⁸ Estudios Agrarios, Tinoco Elizalde, Juan. El Ordenamiento de la Propiedad rural. Logros y limitaciones de la regularización de la propiedad social y su vinculación con el catastro rural. Revista de la Procuraduría Agraria. Publicación cuatrimestral. Septiembre - Diciembre del 2001. Año 7 no. 18. Nueva época. México 2002. P.228

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR.

	PAG.
2.1. El Artículo 123 Constitucional.	31
2.1.1. La Ley Federal del Trabajo.	33
2.2. El Artículo 4º. Constitucional.	36
2.2.1. La Ley Federal de Vivienda de 1984.	39
2.3. La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.	44
2.4. La Secretaría de Desarrollo Social.	50
2.4.1. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2000-2006.	54
2.4.2. Funciones y Objetivos.	55
2.5. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CORETT)	57
2.5.1. Funciones y Objetivos.	59
2.6. La Incorporación del Suelo Ejidal y Comunal al Desarrollo Urbano.	59
2.6.1. El Programa de Incorporación de Suelo Social. (PISO)	65
2.6.2. Funciones, Objetivos y Metas.	66
2.6.2.1. En Ejidos.	69
2.6.2.2. En Comunidades.	74
2.6.2.3. Los Requisitos.	75
2.6.2.4. El Procedimiento.	76
2.6.2.5. Situación Actual.	78

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO SEGUNDO.

EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA DE INTERES SOCIAL Y POPULAR.**2.1. EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es en si la primera Constitución que contempla al momento de su creación los derechos sociales y en los artículos 27 y 123 se consagran, dos de las principales garantías sociales, destinadas a promover la superación y salvaguarda de los campesinos y trabajadores, en razón de que ellos forman grupos mayoritarios de menor capacidad económica.

Ambos artículos significan dos de las máximas aportaciones de la Revolución Mexicana, para tratar de acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad o al empleo de la tierra una función de beneficio social y al trabajo, un sistema de protección.

La labor realizada por el Congreso Constituyente Mexicano de 1916 - 1917, trasformó el régimen político social de nuestro sistema jurídico, estableciendo preceptos del trabajo en nuestra Constitución, como queriendo destruir de esa manera el pasado. Quedando definitivamente establecidas las bases que debían normar la legislación del futuro en materia tan importante, con lo cual afirma el Ingeniero Pastor Rouaix: "Tuvo nuestra patria la honra de haber sido la primera en el mundo que colocara en su Constitución Política las garantías y derechos del proletariado trabajador, que por siglos había pugnado por afianzarse en un plano de igualdad entre el capitalismo imperialista, predominante en los gobiernos de todos los países."¹ Nació el derecho del trabajo, como un grito de rebeldía del hombre que sufría la injusticia en el campo, en las minas, en las fábricas, en los talleres y en todos los lugares donde se prestaban servicios.

TESIS COM
FALLA DE ORIGEN

¹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Imprenta de la Cámara de Diputados. México. 1922. Tomo I. No. 36. P. 116 y 117.

La creación del artículo 123 Constitucional correspondía a las ideas de la mayoría de los congresistas de Querétaro y del clamor popular, realizándose el anhelo expresado por uno de los diputados participantes, Alfonso Gravioto, incluir en la norma fundamental, no solo las garantías del hombre considerado individualmente, sino también los derechos del mismo hombre pero considerado en su relación de trabajo y con los demás hombres.

El criterio de los Congresistas estaba casi unificado, en relación con el contenido del proyecto que se presentaba para su estudio y aprobación, así en sesión celebrada el 23 de enero de 1917, fue aprobado casi en forma unánime todo el capítulo relativo, excepción hecha de la fracción XVIII, referente a las huelgas, pero que después de haber sido ampliamente discutido, fue aprobado también por la mayoría de los congresistas. Dicho capítulo fue designado por los Constituyentes como **"Del Trabajo y de la Previsión Social."**

De este modo se ponía fin a la legislación creadora del moderno Derecho Social Obrero, protegiéndolo Constitucionalmente y dando dice el autor citado: **"..... un paso vigoroso en el camino de la justicia social, que no solo fue en beneficio del proletariado mexicano, sino que tuvo repercusiones en el mundo entero al traspasar fronteras pues sirvió de pauta y estímulo a muchas otras naciones para establecer principios similares en sus leyes constitucionales."**²

Por otra parte, con la Declaración de los Derechos Sociales del Hombre, como normas Constitucionales, se rompió para siempre y en forma definitiva con el tradicional y cómodo abstencionismo del poder público ante el hiriente problema social, ya que la nueva doctrina de los derechos del hombre, en sus relaciones individuales y sociales, obliga al estado mismo a tener una actuación más efectiva, como vigilante y árbitro en el desarrollo y colaboración de los elementos que definen la vida social de un pueblo y prioritariamente en la producción, buscando siempre su equilibrio armónico, como forma para lograr elevar el concepto de persona humana y sus dignidad, obteniendo con esto un orden social justo y prospero.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

² Ibidem P. 141

2.4.1. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Contribuir a resolver el problema habitacional del país a sido sin duda objetivo fundamental de la política social del estado. La carta de Querétaro de 1917 estuvo impregnada de un profundo sentido de justicia social, ya que incluyo en la fracción XII del artículo 123 Constitucional, la primera obligación para los patronos de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas con renta baja, lo que constituyo sin duda alguna la primera acción concreta sobre la materia de vivienda: " En México, como en la mayoría de los países, la política social del gobierno considera que todo mexicano debe de poseer una morada digna. De esta manera, en 1972 se incorporó a la fracción XII del artículo 123 Constitucional, una disposición que obliga a las empresas a hacer aportaciones para constituir un Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores"³ y por ello el actual texto del artículo 123 Constitucional, Fracción XII, señala textualmente que: Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

No obstante de existir esta garantía social en favor de los trabajadores, a un gran sector de la población por no tener el carácter de asalariado, no se le reconocía en el ámbito constitucional un derecho tan esencial como el que posibilita el acceso a una vivienda digna y decorosa, por lo que era reducida la responsabilidad del estado para facilitar instrumentos y apoyos adecuados y tendientes a dotar a toda familia de un techo el cual es indispensable.

Indistintamente de que en la actualidad existen organismos como el infonavit, y que dichos instituciones tengan mecanismos de incorporación masiva para que cada vez más personas con ingresos menores obtengan una vivienda o un crédito para comprarla o para construir o modificar la vivienda que ya tienen, a través del otorgamiento de un crédito. Todo esto no debe de ser una limitante para impulsar programas de autoconstrucción de

³ Palacios Alceger, Mariano. El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano. Evolución y perspectivas contemporáneas. Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie G, estudios doctrinales. No. 170. UNAM. México 1995. P.182

vivienda para familias de escasos recursos económicos, en la medida de que no todos son obreros y pueden ser beneficiados con este tipo de programas, se debe de seguir brindando todo el apoyo posible a fin de que los programas encargados de dar apoyo financiero y económico a este tipo de familias logre el fin propuesto constitucionalmente de que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa y de que el estado se encuentra preocupado por encaminar sus programas sociales, dándole prioridad y dirección hacia grupos de menores ingresos para con ello acreditar con éxito de que: "En México el financiamiento para vivienda de bajo costo se puede agrupar en tres grandes sistemas.

El primero está encabezado por el fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOBI) que aplica recursos públicos y créditos externos a la vivienda de costo bajo y medio.

El segundo, formado por los fondos de contribución obligatoria, cuya fuente principal de recursos está constituida por un porcentaje sobre las nóminas de sueldos que los patrones aportan bimestralmente en favor de sus trabajadores a este sistema pertenecen los siguientes fondos: Infonavit, Fovissste y el Iassfam, que respectivamente cubren a los trabajadores de las empresas privadas, a los empleados del gobierno federal y a los miembros de las fuerzas armadas."⁴

El infonavit como Institución encargada de otorgar vivienda para los trabajadores asalariados a representado a lo largo de sus historia una esperanza para aquellas familias carentes de vivienda y con percepción menor a tres salarios mínimos, por ello: "Acorde con lo establecido en su programa estratégico 2001 – 2006 cuyo objetivo de largo plazo es consolidarse como una institución financiera de carácter social, especializada en el mercado hipotecario, el trabajo del infonavit se ha reforzado para lograr sus objetivos institucionales:

- 1) Ampliar el número de derechohabientes beneficiados con créditos hipotecarios.
- 2) Contribuir al desarrollo social y humano de los trabajadores y sus familias.
- 3) Fortalecer financieramente al Instituto
- 4) Transparentar y hacer eficiente la operación del Instituto."⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴ Ibidem P.191 y 192

⁵ Finanzat. Infonavit lanza plan para colocar 3000ml créditos. Periódico el financiero, lunes a viernes. Año XXII. No. 6270. Jueves 10 de Abril 2003. México D.F. finanzas. P. 9

Así mismo también y como consecuencia mediata del esfuerzo por beneficiar a un numero mayor de trabajadores: " En la presente administración tiene previsto colocar 1.8 millones de créditos, en el ejercicio correspondiente al año de 2003, colocar 300,000 créditos, de los cuales hasta Abril del año en curso llevaba aplicados 66, 467 créditos." ⁶

En tercer lugar, se dispone de un sistema de financiamiento dirigido a los sectores de la población no cubiertos por los anteriores, es decir, la población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo y que por su condición laboral de "no asalariado" no es derechohabiente de los organismos de contribución obligatoria. Este sistema opera actualmente a través del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) ⁷

Y porque aunque todos los mexicanos en su mayoría tienen una vivienda donde habitar, un gran numero de ellos lo hace en un lugar que no satisface las condiciones mínimas de habitabilidad; que es que la vivienda cumpla con las funciones básicas como protección, higiene, primacia y comodidad.

Por ello es importante ubicarlos dentro del programa de regularización de la tenencia de la tierra para efectos de que de manera posterior sean incorporados a cualquiera de las líneas de crédito que opera la Secretaria de Desarrollo Social a través del (FONAPO) ya que: "tres de sus líneas de crédito dan apoyos no tradicionales a la autoconstrucción: o vivienda progresiva, de mejoramiento con base en paquetes de materiales y de fomento a la producción y distribución de esos mismos materiales." ⁸

Así mismo también es importante señalar que dicho organismo incluye dentro de su programa un crédito de innovación o crédito semilla, que consiste en invertir para luego recuperar los créditos y estos de nueva cuenta sean otorgados a otro numero igual de nuevas familias dentro de una misma colonia o zona, dependiendo del numero de créditos otorgados señalando la institución que: "El sistema de financiamiento fonhapo incluye, desde 1990, la línea de Crédito a la palabra, dirigida a la población de más bajos ingresos para mejorar, ampliar o iniciar su vivienda en terreno propio. Esta previsto

⁶ idem.

⁷ Palacios Alcocer, Mariano Op. Cit. P. 192

⁸ idem.



que opere en forma de un crédito revolvente de pequeño monto, por pagar a plazo corto.”⁹

2.1.2. EL ARTÍCULO 4º. CONSTITUCIONAL.

El Derecho a la vivienda digna y decorosa para las familias mexicanas, vino a tomar forma después de pasar muchos años y de estar supuestamente consolidado el proceso posrevolucionario del país, la inquietud social y el movimiento de masas señalaba que: “La necesidad de vivienda emerge como una de las más sentidas de la población. Su carencia se traduce en problemática social por las insatisfacciones que provoca y las frustraciones que genera. La vivienda, como parte esencial de la estabilidad familiar, tiene una significación directa para la comunidad y en general con la nación.”¹⁰ y se logra consolidar dicho derecho y acceso a través de sufrir una reforma el artículo 4º. Constitucional, el 7 de Febrero del año de 1983, reformas que: “Son trascendentales, ya que incluyeron el derecho a la protección de la salud y el derecho a una vivienda digna y decorosa”¹¹ adicionándole un párrafo completo, relativo al derecho social en general el cual establece lo siguiente: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”¹²

Con esta adición se dio un avance muy importante dentro del campo del derecho social, al observarse claramente la preocupación y disposición por parte del gobierno, hacia la sociedad en general por dotarla de una vivienda digna y decorosa para vivir, pero que fuese de su propiedad.

Para ello es conveniente señalar que México a participado en la firma y ratificación de varios tratados, convenios y resoluciones que han tomado el carácter de internacionales y que procuran promover y proteger los derechos humanos. Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. La cual entre otras cosas establece en el artículo 25 que: “Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que lo asegure, así

⁹ Idem

¹⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Quinta edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2000. P.1155

¹¹ Palacios Alcocer, Mariano Op. Cit. P. 78

¹² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Op. Cit. P. 1155

como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”¹³

Así mismo también México a propugnado porque los principios de los Derechos Humanos y de seguridad Social estén presentes entre los países latinoamericanos y para ello propuso un proyecto titulado **“Declaración de Principios de Seguridad Social Americana”**

Por su parte el pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales en su artículo 11 establece lo siguiente: **“Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para si y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento...”¹⁴**

Por otro lado así mismo también en la declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976 se afirma que: **“la vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico y que en los esfuerzos por promover este derecho se debe de dar prioridad a las necesidades de los pobres, de las personas sin hogar y de los grupos más vulnerables de la sociedad.”¹⁵**

Con esto podemos señalar abiertamente que México a ido por delante de estas declaraciones de derechos humanos ya que se encuentran debidamente contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, indistintamente que hayan sido reconocidos también por los organismos internacionales y de manera especial por la Organización de las Naciones Unidas.

Nuestra Constitución desde su promulgación en 1917, logro un gran avance en cuanto al Derecho Social se refiere y el artículo 4º. Constitucional en su actual párrafo sexto es una muestra del avance que se ha venido logrando respecto de los derechos de la

¹³ Navarrete M. Tarcisio, Abascal C. Salvador y Laborie E. Alejandro. Los Derechos Humanos al Alcanzar de todos. Primera edición Editorial Diana, S.A. México 1991. P.145

¹⁴ ídem

¹⁵ íbidem P. 146

familia, tomando como base la primicia de que la familia es y representa la célula sobre la cual se erige nuestra sociedad.

La vivienda es un elemento indispensable para el desarrollo integro de la familia y que para que con mejores resultados se obtenga, requiere la participación forzosa del Estado, hasta antes de la adición del párrafo sexto, referente al derecho a la vivienda, esta garantía social estaba solo contemplada para algún tipo de trabajadores asalariados, ya que no todos podían ser sujetos de crédito, aún no se reconocía el derecho a una vivienda digna y decorosa tal y como lo encontramos establecido en nuestro texto vigente.

Por lo que a partir de que se encuentra plasmado el derecho a una vivienda digna y decorosa en el Artículo 4º. Constitucional, el Estado Mexicano, emprende varias acciones con el fin de planear, programar, financiar, administrar y fortalecer programas, con el único fin de dar solución a las demandas sociales de vivienda.

Sin embargo por tratarse de un problema degenerativo, este necesita ser atacado en su conjunto, ya que aún existe un sin número de familias que no gozan de este derecho a pesar de las acciones emprendidas por parte del poder público para abatir esta necesidad, procurando entre sus acciones prioritarias, reforzar después de su creación a algunos organismos como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el cual es un organismo rector en el área de regularización de la tenencia de la tierra así como de asignación de lotes de terreno para la creación o edificación de vivienda de urbanización progresiva, con criterios fundamentales de tipo social y que tiene como finalidad resolver de manera esencial el problema de vivienda, por ser esta un satisfactor primario en el desarrollo integral de la familia y por lo tanto es y debe de seguir siendo una garantía social de la familia mexicana.

La Ley Federal de vivienda, es una disposición reglamentaria del artículo 4º. Constitucional, párrafo sexto y es considerada como el instrumento mediante el cual se debe de lograr la garantía social establecida a favor de la familia ya que su objetivo principal es precisamente garantizar una vivienda digna y decorosa para toda familia mexicana, aunque ninguno de sus miembros sea trabajador de una empresa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4.1. LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA DE 1984

Para efectos de impulsar el derecho consagrado en la Constitución, el 7 de Febrero de 1984, fue publicada la Ley Federal de Vivienda, la cual es la Ley Reglamentaria del Artículo 4º. Constitucional y en la cual se encuentran establecidos los instrumentos y apoyos sobre programas y acciones gubernamentales en materia de vivienda, los estímulos y fomentos a la producción y distribución de materiales para construcción, tecnología y asistencia técnica, la normatividad para el acceso a créditos blandos y asignación de vivienda, aunque ninguno de sus miembros sea trabajador de una empresa.

La Ley Federal de vivienda, como ya se señaló es una disposición reglamentaria del artículo 4º. Constitucional, y de su actual párrafo sexto y es considerada como el instrumento mediante el cual se debe de lograr la garantía social establecida a favor de la familia, ya que su objetivo principal es precisamente garantizar una vivienda digna y decorosa para toda familia mexicana.

Esto implica de cierto modo una obligación del Gobierno a proporcionar esa vivienda o por lo menos a cooperar o en alguna forma facilitar que dicha familia la adquiera.

El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el proceso, desarrollo y promoción de las actividades que desplegaran las dependencias y entidades de la administración pública federal en lo que hace a programas en materia de vivienda y la coordinación con las organizaciones de los sectores Social y Privado conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

Tal como lo establece el artículo 1º. De la Ley Federal de Vivienda al señalar sus objetivos, mismo que a la letra dice lo siguiente; Artículo 1º. La presente ley es reglamentaria del artículo 4º. párrafo sexto de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Por ello entre sus objetivos principales podemos citar los siguientes:

1.- Establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.- Conducir el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda, por medio de los instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento y

3.- Coordinar a los sectores social y privado con las dependencias y entidades de la administración pública federal para la creación de vivienda y la constitución de reservas territoriales.

Estos objetivos que establece la Ley Federal de Vivienda, aún en la actualidad no se han cumplido en su totalidad, ya que como lo señalamos anteriormente el problema de la vivienda es degenerativo, se asignan y regularizan viviendas, pero la necesidad de vivienda sigue existiendo, principalmente siendo demandada por los grupos más pobres que se encuentran viviendo en las zonas urbano ejidales de la zona metropolitana de la ciudad de México, las cuales viven en situaciones de marginación y pobreza y: **“ es que en el aspecto de la vivienda urbana, como es evidente, la precariedad económica de la población refleja una pésima calidad de construcción, el hacinamiento de las familias, así como la falta de infraestructura, de servicios y transporte adecuados.”**¹⁶

De acuerdo a lo establecido por el artículo 2º. De la Ley Federal de Vivienda, los lineamientos rectores de la política nacional de vivienda son los siguientes;

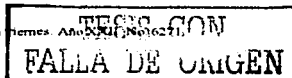
I.-La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;

II.- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;

III.- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios ;

IV.- La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de

¹⁶ Colimenes Paramo, David. Estado y política de vivienda. Periódico el financiero lunes a viernes 11 de abril 2003. México. D.F. opinión. P. 47



los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país ;

V.- La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social;

VI.- El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;

VII.- El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

VIII.- El impulso a la función de la vivienda como factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;

IX.- El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;

X.- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;

XI.- La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;

XII.- La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y

XIII.- La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda establecidos en la Ley Federal de Vivienda, responden a un enfoque integral para atacar en su conjunto el grave problema del proceso irregular de adquisición habitacional que existe teniendo los siguientes objetivos;

1.- Promover las condiciones para que esencialmente las familias rurales y urbanas que se encuentran con menos poder económico, disfruten de una vivienda digna, con los servicios básicos, calidad en su construcción y seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 2.- Profundizar en la reforma estructural de las instituciones de vivienda de cobertura Nacional, Estatal y municipal, con el fin de canalizar más recursos a la clase más desprotegida.
- 3.- Incrementar la oferta de tierra para vivienda, principalmente de interés social y popular.
- 4.- Promover la participación coordinada de los sectores público, social y privado en la producción, financiamiento, comercialización y mejoramiento de la vivienda.
- 5.- Mejoramiento en cuanto a los sistemas de financiamiento con el fin de que los sectores de más bajos ingresos puedan adquirir una vivienda con mayor facilidad.
- 6.- Apoyar la autoconstrucción y mejoramiento de vivienda de las familias más desprotegidas, en especial la de los grupos indígenas y la de los pobladores de las zonas rurales y urbanas que se encuentran marginadas.
- 7.- Apoyar la producción y comercialización de materiales para la construcción de la vivienda, con el fin de que sea más accesible para el auto constructor.
- 8.- Integrar la vivienda al medio ecológico preservando el equilibrio urbano, el ambiente y la convivencia comunitaria.
- 9.- Vincular la programación financiera con el desarrollo regional y con la planeación del desarrollo urbano, de acuerdo con lo establecido en el plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Lineamientos estos que plantean objetivos integrales ambiciosos para desarrollarse a nivel Nacional y de los cuales se desprende que le da prioridad a los grupos más marginados y vulnerables tratando de incluirlos dentro de programas, primero para que tengan un lugar donde vivir y de manera posterior integrarlos a programas de mejoramiento de la vivienda o para que sean sujetos de crédito, en programas de autoconstrucción, acorde a los programas de desarrollo urbano municipal y en el entendido de diseñar planes de desarrollo urbano municipal integrales, para efectos de tratar de frenar la incesante migración interna que se sigue dando, creando fuentes de trabajo, mercado y servicios dentro de nuevas zonas de impulso y desarrollo municipal.

Así mismo también estos mismos lineamientos tienen y siguen guardando como principal objetivo el desarrollar una serie de acciones encaminadas a garantizar el derecho social ganado de tener una vivienda digna y decorosa a través de mucho tiempo de espera, de todos aquellos a los que el largo proceso revolucionario mexicano no les a llegado a hacer justicia fundamentándose en los siguientes principios;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) Reafirmar el papel del Estado como coordinador y orientador de las acciones entre los sectores público, social y privado en la producción, comercialización, adquisición y titulación de la vivienda.
- b) Apoyar a las instituciones promotoras de vivienda, para lograr un mercado integrado de vivienda que fortalezca a las instituciones y facilite el acceso a un crédito, para la adquisición de una vivienda.
- c) Promover y ampliar la participación de todos los sectores de la Sociedad mexicana en materia de vivienda.

Pero indistintamente de todos los programas, proyectos, planes y acciones que existen implementados por Instituciones del Gobierno Federal y que tienen como principal objetivo consolidar para los grupos sociales más desprotegidos una vivienda digna y decorosa, se deben de reforzar estos programas ya actualizándolos o mejorándolos en su operatividad para efectos de obtener mejores resultados en el menor plazo posible y teniendo como base: "Una visión integral de las relaciones entre pobreza y condiciones de la vivienda y ser tomadas en cuenta por las políticas y programas públicos diseñados para la reducción de la pobreza"¹⁷

Con estas medidas que se tomaran e impulsaran más apoyos a las familias auto constructoras de vivienda se darían grandes pasos en el proyecto nacional de crear vivienda digna y decorosa para las familias mexicanas, ya que existen diversas y variadas instituciones que tienen una basta experiencia, así como asesores técnicos especializados en lo que respecta a la producción de vivienda, lo que hace falta es crear convenios de participación que involucre a nuevos grupos y con ello traer nuevas ideas para reforzar los programas existentes.

Por lo que respecta al otorgamiento de créditos la ley en comento, especifica en el artículo 46°. Con el fin de beneficiar al mayor número de personas las entidades de la administración pública federal, sólo podrán conceder a una persona, créditos para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de una sola vivienda producida con la aplicación de bienes inmuebles o recursos federales.

Para el otorgamiento de créditos o para la asignación o enajenación de las viviendas a que se refiere el párrafo anterior, tendrán los mismos derechos todos los posibles

¹⁷ idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

beneficiarios, pero en igualdad de condiciones se dará preferencia a las personas de más bajos ingresos y las que sean sostén de su familia.

Así mismo también es necesario estimular la creación y participación de las inmobiliarias ejidales y de capital privado, que ya impulsa la Procuraduría Agraria a través del Programa de incorporación de Suelo Social al desarrollo urbano, lo que da una mayor participación en el otorgamiento de créditos para la construcción y adquisición de vivienda de interés social.

Por otro lado, la oferta de vivienda de bajo costo para los grupos más vulnerables, mediante la integración de estos a programas gubernamentales o privados no debe sustituir la oferta de vivienda de calidad, con mecanismos de financiamiento accesibles, para los grupos de ingresos bajos tal como lo hace el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares el cual entre sus principales objetivos señala que: "Tiene por objeto proporcionar créditos baratos a instituciones o grupos de personas, para resolver las necesidades de vivienda de la población no asalariada, con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, o sea, el equivalente a 10 dólares por día."¹⁸

Pero también es necesario que se estimule la participación de las instituciones bancarias que otorgan créditos para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, para que con ello menos personas queden marginadas de poder ser sujetos de crédito.

2.4. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE 1993.

En Febrero del año de 1976, el congreso del país, Modificó los artículos 27 en su párrafo tercero, el 73 en la fracción XXIX inciso C y G y el artículo 115 Constitucionales, los cuales específicamente disponen:

Que la nación tiene la facultad para imponer las modalidades a la propiedad que dicte el interés público, asimismo regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de distribuirlos equitativamente, también guardando un interés social.

Determinar que el congreso tiene facultades para legislar sobre planeación del desarrollo urbano, que no establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y

¹⁸ Palacios Alcocer, Mariano. Op Cit. P. 184

Municipios; en el ámbito de sus respectivas competencias, para cumplir los objetivos del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, es decir legislar en la materia de Asentamientos humanos, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Por su parte el Artículo 115 Constitucional en su fracción V, señala que los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes del desarrollo urbano del municipio; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias. Se establece la concurrencia de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios para la ordenación y regulación de los Asentamientos humanos en territorio nacional.

Es decir, el Estado tiene facultad de plantear las medidas requeridas para ordenar los Asentamientos humanos y establecer usos adecuados, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento, así como el crecimiento de los centros de población, con la reforma hecha al artículo 115, dichas facultades se asignan al municipio.

Con base en estas reformas en mayo 26 de 1976, se promulga la primera Ley General de Asentamiento Humanos, que fija las bases para un nuevo ordenamiento de los Asentamientos humanos y el desarrollo urbano, señalando: "Importantes atribuciones a los municipios al determinar su concurrencia con los Estados y la Federación para la ordenación y regulación de tales asentamientos en el territorio nacional y al efecto les ha facultado para que en el ámbito de su jurisdicción dicten las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a los planes respectivos y en general proveer a la exacta observancia de la

TEMAS CON
FALLA DE ORIGEN

planeación urbana."¹⁹ Buscando con ello mejorar las condiciones de vida de la población, el desarrollo equilibrado y la distribución equitativa de la riqueza pública.

Con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, se abroga la ley de la materia de 1976 y se establece que la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas deberá ser adecuada a lo dispuesto en la nueva ley.

Dentro de las disposiciones generales que contiene la ley en comento, esta señala que serán de orden público e interés social, teniendo cuatro objetivos primarios, los cuales se encuentran definidos en su artículo primero y que son los siguientes; Artículo 1º. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los Asentamientos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y

IV. Determinar las bases para la participación social en materia, de Asentamientos humanos.

Así mismo también se establece la terminología aplicable en materia de Asentamientos humanos, proporcionando el significado de los conceptos mayormente utilizados en la ley.

Se definen las atribuciones que corresponden a los tres niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población y que dichas atribuciones serán ejercidas de manera concurrente en el ámbito de la competencia que constitucionalmente tienen conferidas y serán encausadas a los siguientes objetivos;

1.- Provisiones y reservas territoriales.

2.- Mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano.

3.- Construcción de obras de infraestructura y equipamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁹ Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 40ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 2000. P.224

4.- Realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

5.- Las disposiciones para que el gobierno federal vigile las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y los municipios realicen, contando para ello también con los sectores social y privado.

6.- Participar en la ordenación y regulación de las zonas conurbanas de centros de población, ubicados en territorios de dos o más estados.

7.- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal en convenio con los gobiernos locales dispongan realizar, para lograr un desarrollo sustentable en las distintas regiones del país.

Expresa el artículo 12 de la Ley en comento que los elementos con los cuales se llevará cabo la planeación del ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos son los siguientes; Artículo 12. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevaran a cabo a través de;

I. El programa nacional de desarrollo urbano.

II. Los programas estatales de desarrollo urbano.

III. Los programas de ordenación de las zonas conurbanas.

IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y

VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Se da un especial procedimiento a los planes o programas estatales de desarrollo urbano, mediante la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de dichos planes los cuales según el artículo 16 de la ley en cita, contienen los siguientes puntos; Artículo 16. La legislación estatal de desarrollo urbano determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

I. La autoridad estatal o municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formular el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- II. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones;
- III. Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación, previamente a la aprobación del Plan o Programa de Desarrollo Urbano o de sus modificaciones, y
- IV. Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en , los bandos municipales.

Por lo que al efecto es importante señalar que los planes o programas municipales en lo relativo a los centros de población y los parciales determinados por las legislaciones locales, de conformidad con el artículo 17 de la Ley General de Asentamientos humanos, deben de inscribirse en el Registro público de la Propiedad y los términos y condiciones serán fijados por las mismas legislaciones locales.

En lo que hace al fenómeno de las conurbaciones se precisa la forma en que se dan estas, así como la forma en que deben de regularse, estableciendo una normativa;

1.- Cuando establece a la conurbación en función de una continuidad física y demográfica de los centros de población y no con base en una continuidad geográfica.

2.- Al determinar que mediante convenio la Federación, las entidades federativas y los municipios; establecerán la localización y delimitación de la zona conurbana, en tanto que anteriormente correspondía al Ejecutivo Federal emitir un decreto para la declaratoria de conurbación.

Se señala también que corresponde a los congresos estatales, legislar sobre desarrollo urbano, determinar el procedimiento para las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y muy especialmente para el caso de la fundación de centros de población. En el caso de la fundación de centros de población se hace necesario se formule para tal efecto un decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa que corresponda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se especifica que los objetivos en la materia para los centros de población serán debidamente integrados en los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

Se regula la acción coordinada de los tres niveles de gobierno en lo que respecta a la creación de reservas territoriales, se dan las bases para la creación del programa de incorporación de suelo social al Desarrollo Urbano.(PISO) para garantizar el cumplimiento de planes o programas de desarrollo urbano, por parte de la Federación de las entidades federativas y de los municipios, tal como lo establece el artículo 40 de la ley en comento el cual a la letra dice lo siguiente; Artículo 40.- La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

- I.- Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;
- II.- Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;
- III.- Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos.
- IV.- Asegurar la disponibilidad del suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano y
- V.- Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

Acorde a lo establecido por el artículo anteriormente descrito, la Federación por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, suscribirá acuerdos de coordinación o concertación, con las entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de los estados y municipios, que establezcan los mecanismos para la articulación de la utilización del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra urbana y la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, el aprovechamiento de áreas y predios baldíos, la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro, registro público de la propiedad, producción y titulación de vivienda.

Se regula la incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal a la ejecución del programa de desarrollo urbano, de aquellos predios que no estén dedicados a actividades productivas, creando esquemas financieros para un mejor aprovechamiento

así como para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios urbanos y la construcción de vivienda.

Se prevé que los tres niveles de gobierno, instrumentarán coordinadamente programas de desarrollo social para que ejidatarios y comuneros cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano, se integren a la actividad productiva de los centros de población.

Se hace patente el derecho de preferencia que tiene el o los gobiernos estatales y los municipales a los predios que vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso, en el caso de los predios comprendidos en la zona de reserva.

Con esto se dan las bases para la creación e implementación del programa de incorporación del suelo social al Desarrollo Urbano. (PISO) del cual hablaremos más detalladamente como un tema especial.

2.4. LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

Desde el punto de vista Institucional y para efectos de darle solución al problema de la vivienda, se creó en 1982, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, encargada de los asuntos relativos a la formulación y conducción de las políticas generales de Asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología y posteriormente en 1992, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, paso a ser Secretaria de Desarrollo Social.

La Secretaria de Desarrollo Social Fue creada mediante decreto Presidencial de fecha 25 de Mayo de 1992 y de acuerdo a lo establecido por el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta facultada en materia de Asentamientos humanos para ;

- I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de Asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;
- II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional;
- III.- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal, convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV.- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el ejecutivo federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales; así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en las fracciones II y III que antecedan, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos a favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en términos de las fracciones anteriores :

VI.-Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado:

VII.- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas:

VIII.- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar a empresas que agrupen campesinos y grupos populares en áreas urbanas , a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación: de aplicación, recuperación, y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines: así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado:

IX.- Proyectar 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:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, con la intervención, en su caso, de la Secretaria de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades:

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar 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 Publica Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los diversos grupos sociales:

XII.- Promover concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano, y apoyar su ejecución, con la participación de los diversos grupos sociales:

XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Comercio y Fomento Industrial:

XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección al ambiente, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Publica Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales:

XV.- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado.

Con ello podemos decir que esta secretaria es la más importante por cuanto hace a la participación dentro de los planes nacionales respecto de la aplicación de programas de asentamientos humanos así como los de índole social los cuales fueron creados para darle solución a problemas prioritariamente relacionados con : "Alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia, apertura y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales:.....²⁰

Así mismo también la Secretaría de Desarrollo Social tiene objetivos específicos tal como lo señala el artículo 7º. De la ley General de Asentamientos Humanos, los cuales van relacionados con el desarrollo regional y desarrollo urbano, y que son los siguientes: Artículo 7º. Corresponden a la federación, través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones;

- I.** Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales ;
- II.** Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;
- III.** Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano con la intervención, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;
- IV.** Elaborar, apoyar y ejecutar programas para 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 sectores social y privado;
- V.** Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;
- VI.** Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;
- VII.** Formular y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;

²⁰ Palacios Alcocer, Mariano Op. Cit. P. 194



- VIII.** Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;
- IX.** Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal;
- X.** Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;
- XI.** Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano;
- XII.** Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;
- XIII.** Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes;
- XIV.** Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbanas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;
- XV.** Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano, y
- XVI.** Las demás que le señale esta ley y otras disposiciones jurídicas.

2.4.1. EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 2000-2006.

Se puede definir al Programa Nacional de Desarrollo Urbano como El proceso mediante el cual se llevara a cabo la transformación del patrón territorial y de los

Asentamientos humanos, que permita mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base material más eficiente para lograr el desarrollo económico. El programa nacional de desarrollo urbano (2000- 2006) se integra por la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos, el programa destaca la problemática del desarrollo urbano que se encuentra en franco crecimiento de una manera desordenada y los Asentamientos humanos que presentan una concentración excesiva en algunos lugares del país y muy dispersa en otros, creándose con ello problemas de servicios públicos, infraestructura, equipamiento, vialidades, transportes, servicios médicos, servicios educativos etc., conllevando con esto un alto costo social al implementar programas de mejoramiento de colonias una vez que se han establecido estas.

2.4.2. FUNCIONES Y OBJETIVOS.

En el contenido de este programa nacional de desarrollo urbano, se ratifica la función de planeación; es importante señalar que se busca que el contenido del programa sea eminentemente social, ya que se busca la participación activa de los diversos grupos sociales, como elementos necesarios para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, en conjugación con los programas estatales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de las zonas conurbanas y los planes o programas de orden municipal, con el fin de obtener una correcta y más eficiente planeación urbana y rural.

Este programa nacional de desarrollo urbano esta compuesto por cinco partes las cuales son: **El diagnóstico, Objetivos, Estrategias, Metas e Instrumentos**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano fue creado, para hacer frente a la problemática del crecimiento desorganizado que impera en las cuatro grandes zonas metropolitanas, así como de los 116 centros de población considerados dentro del programa cien ciudades y establece tres estrategias principales las cuales son;

- a) Una estrategia de reordenamiento territorial, basada en una planeación para la obtención de un mejor nivel de vida de los mexicanos como pretensión.
- b) Una estrategia para el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos.
- c) Una estrategia de fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se especifica que los instrumentos mediante los cuales se llevaran a cabo las estrategias planteadas anteriormente serán;

- La regionalización programática única acordada con las dependencias del Gobierno Federal y entidades gubernamentales competentes.
- La consolidación de convenios únicos de desarrollo con cada Estado para enfrentar las causas de los problemas del desarrollo urbano en cada uno de ellos.
- Buscar la conversión de los sectores social y privado para la realización de obras y servicios en todas sus clases.
- La planeación para la constitución de reservas territoriales, limitando las mismas para aquellas ciudades cuya magnitud las clasifique como ciudades grandes o de mediana importancia.
- La creación o fortalecimiento según sea el caso para una comisión de desarrollo urbano por centro de población para proyectar y coordinar así como ejecutar los planes o programas de cada uno de estos centros.

Este programa tiene sus bases también en lo establecido por el artículo 13° de la ley General de Asentamientos Humanos y en su contenido se contemplan los siguientes lineamientos; Artículo 13. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Nacional de Desarrollo, y contendrá:

- I. El diagnóstico de la situación de los Asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias;
- II. El Patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;
- III. La estructura de sistemas urbanos y rurales en el país;
- IV. La estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población;
- V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;
- VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial de los Asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país;

X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas;

XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades y

XII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.

En suma las funciones y los grandes objetivos del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, es la planificación de los Asentamientos humanos y la única finalidad es la de obtener y mejorar en todo sentido la calidad de vida para los mexicanos en general, mediante sus estrategias planteadas, preservando al mismo tiempo el patrimonio ambiental del hombre.

2.5. LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)

México como nación en vías de desarrollo, enfrenta el grave y degenerativo problema de la tenencia de la tierra, la multiplicidad de problemas relativos a la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como reclamo social, obligo al Estado Mexicano a buscar una solución que combatiera a fondo el crecimiento desorganizado de los Asentamientos humanos y para ello creó organismos autónomos para hacerles frente y por ello: "ante la magnitud de este fenómeno, el gobierno federal creó en 1971 el programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas (Pronarzue) con el propósito de regularizar zonas urbanas ejidales; en 1973 el programa se transformó en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) con el fin de regularizar zonas ejidales y comunales, teniendo como cabeza de sector a la Secretaría

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Reforma Agraria y la acción colegiada de varias instituciones..."²¹ El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, fue creado el 20 de Agosto de 1973.

El 8 de Noviembre de 1974, se reestructura y se crea la Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como un Organismo Público Descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propia; de carácter técnico y social; de esta forma amplia y redefine sus funciones, sus objetivos según este decreto son: "Disponer de instrumentaciones legales y políticas destinadas a regular la tenencia de la tierra, a evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y a contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias"²² y así surge el más grande y ambicioso de los proyectos que en la actualidad sigue teniendo vigencia el cual ha ido mejorando sus acciones de una manera más directa hacia el otorgamiento y creación de reserva de suelo para vivienda urbana, así como ente regularizador de suelo urbano para dar seguridad jurídica a sus poseedores, se trata de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la cual fue reestructurada, por decreto del Ejecutivo Federal, y cuenta con nuevas atribuciones a partir del 26 de Febrero de 1999; se redefinieron sus objetivos y al respecto se menciona: "Resulta necesario redefinir el objeto de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra a efecto de contar 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, haga 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."²³ y existió una resectorización dejando de estar bajo la dirección de la Secretaría de la Reforma Agraria, para pasar a ser parte de la Secretaría de Desarrollo Social, y sigue aplicando el programa original, de promover la expropiación de propiedad social para su incorporación al desarrollo urbano, función que debe de ejercer en forma concertada con los propios núcleos de población. lo

²¹ Secretaría de la Reforma Agraria. Memorias reforma agraria, reforma urbana. La plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros. Veracruz, 6 y 7 de enero del 2000. Oraci Magaña, Arturo. Regularización de asentamientos humanos. Mexico 2000 p. 92.

²² <http://www.coren.gob.mx/biblioteca.htm> decretos. P. 1

²³ ibidem. P. 2

que hace que cubra funciones de regularización de la Tenencia de la tierra en zonas ejidales y comunales a nivel Nacional.

2.5.1. Funciones y Objetivos.

La función de la Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra es detectar y atender todas las solicitudes que sobre regularización le presenten los distintos grupos de colonos que se encuentran en áreas irregulares: "y su objetivo principal es regularizar la tenencia de la tierra urbana, en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal "24 con el único fin de darles seguridad jurídica a las familias que habitan dichos predios, al integrarlos a un proceso administrativo que a final del mismo terminara con la entrega de una escritura pública, para las familias que habitan dichos predios.

2.6. LA INCORPORACIÓN DEL SUELO EJIDAL Y COMUNAL AL DESARROLLO URBANO.

En los años setenta los esfuerzos se centraron en la creación de Instituciones nacionales de vivienda y el financiamiento de proyectos masivos de viviendas terminadas, con vivienda subsidiada, pero no al alcance de la población mas pobre. En la década siguiente el cambio se dirigió al suministro de lotes urbanizados dotados con servicios de saneamiento y de soluciones habitacionales mínimas, pero que no lograron el resultado masivo esperado. De tal manera que hoy nos encontramos en un proceso de redefinición de las políticas públicas de vivienda para los pobres, donde lo importante ya no es tan solo la construcción de las viviendas, sino la solución integrada de sus diversas carencias, y sin recurrir exclusivamente a los recursos públicos. La garantía de un desarrollo urbano ordenado y sustentable para nuestras ciudades y el acceso a una vivienda digna y decorosa para las familias mexicanas, son elementos indispensables para la construcción, conservación y mejoramiento del bienestar social de los mexicanos del nuevo siglo: "Som múltiples las razones que motivaban el grado de dificultad para resolver la cuestión irregular urbana, pero por sobre todas resaltan:

²⁴ <http://www.corett.gob.mx.mision> p.1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- **La falta de disponibilidad de suelo de ser susceptible de ser desarrollado racionalmente**
- **La carencia de mecanismos de incorporación de suelo rural.**²⁵

Todo esto generado por la naturaleza jurídica de la tenencia del suelo que se demanda, ya que aproximadamente dos terceras partes de la tierra conurbana es de carácter ejidal o comunal y consecuentemente las acciones encaminadas en materia de conversión de suelo, señalan que si bien era cierto que se creaban reservas territoriales, mediante el procedimiento de expropiación, había la necesidad urgente de regularizar el doble o el triple de superficie que se encontraba irregular mediante el único método existente para adquirir tierra urbana para vivienda, la regularización ya que, la Invasión y la venta informal de tierra, tanto por parte de ejidatarios, comuneros así como por parte de fraccionadores clandestinos crece día a día.

Ante este desmesurado desorden y con la creación de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, es decir la Ley Agraria, un nuevo contexto enmarca las posibilidades de solución. En primer término con la promulgación de esta nueva ley se da la existencia de un marco legal que permite flexibilidad agraria, una visión renovada de la normatividad urbana, de la participación de la sociedad, de los municipios y los gobiernos locales, así como la gran experiencia que han adquirido las instituciones de Gobierno por lo que hace a la operatividad de los programas de creación de reservas territoriales.

El marco jurídico que al respecto existe actualmente para regular y darle seguimiento a la problemática de los Asentamientos humanos irregulares son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Ley Agraria.
- El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
- La Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁵ Secretaria de la Reforma Agraria, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Registro Agrario Nacional. Aplicación del sistema de control de calidad documental, PROCEDE. Comité operativo nacional. Comunicado interinstitucional. México 1998. P.48

El artículo 27 Constitucional determina en su párrafo tercero, las medidas para ordenar los Asentamientos humanos, así como la planeación y regularización en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para mejorar las condiciones de vida de la población en el medio rural y urbano, y especifica entre otros conceptos lo siguiente; 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, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar a 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,....

Así mismo el precepto Constitucional en su fracción VII. Reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y dispone la protección de sus tierras, tanto para el asentamiento humano, como para las actividades productivas.

En la Ley Agraria el artículo 2º. Párrafo segundo, establece que;El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y de la Protección del Ambiente y demás leyes aplicables.

Por su parte la fracción VII del artículo 23 de la ley en comento dispone; Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;.....

El capítulo II, de la Ley en cita, titulado de las tierras ejidales señala los destinos que pueden tener las tierras de los núcleos, siendo estos;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 44. Para efectos de esta Ley las tierras ejidales por su destino, se dividen en:

- I.** Tierras para el asentamiento humano;
- II.** Tierras de uso común y,
- III.** Tierras parceladas.

La sección tercera titulada; de la delimitación y destino de las tierras ejidales que es parte del capítulo en cita, establece los términos en los cuales las asambleas de los núcleos agrarios pueden decidir el destino de sus tierras.

En tanto que la sección cuarta, hace referencia a los asentamientos humanos, estableciendo genéricamente el tratamiento que debe seguirse para su delimitación y asignación, así como para la constitución ampliación y reserva de crecimiento de dichos asentamientos, la protección al fundo legal y el reconocimiento como zona de asentamiento humano, aquella área en donde se encuentre asentado un poblado.

En concordancia con la Ley Agraria el Reglamento de la Ley Agraria, en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, en su Título Cuarto, señala los términos y condiciones en que debe de realizarse la delimitación, destino, asignación y titulación de las tierras de los asentamientos humanos, distinguiendo en su artículo octavo. Los supuestos o acciones que pueden efectuar las asambleas:

Artículo Octavo. En las asambleas a que se refiere el artículo 56 de la Ley, la Procuraduría vigilará que se cumpla con las siguientes formalidades:.....V. En cuanto al acta de asamblea:

- a)** Deberá ser firmada por el representante de la Procuraduría que hubiese estado presente;
- b)** Deberá ser firmada por los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia que asistan, por el Presidente y Secretario de la Asamblea, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. En caso de que quienes deban firmar no puedan hacerlo, imprimirán su huella digital, debajo de donde este escrito su nombre;
- c)** Cuando exista inconformidad sobre cualquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho;
- d)** Deberá ser pasada ante la fe del fedatario público asistente a la asamblea, inmediatamente después de concluir esta, y

e) Deberá inscribirse en el Registro, una vez satisfechas las formalidades anteriores.

El fedatario público que haya asistido a la asamblea, asentará en el acta su nombre y el cargo o función que desempeña, dando fe de los hechos que tuvieron lugar en el desarrollo de la misma. Al efecto, en el acta anotará que la misma fue pasada ante su fe.

En caso de que el fedatario público considere que existe alguna irregularidad en la realización de la asamblea, deberá asentar en el acta en motivo específico de tal circunstancia; de igual manera, deberá proceder el representante de la Procuraduría cuando éste fuere el caso.

En la realización de cualquiera de estas acciones, la asamblea ejidal debe de ajustarse a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias que en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamientos existan, en donde se pretenda desarrollar cualquiera de estas acciones

Por su parte tanto la Procuraduría Agraria como el Registro Agrario Nacional, deben de vigilar que los comisariados de los núcleos agrarios, presenten ante la autoridad correspondiente, los proyectos de las acciones que pretenden realizar, a fin de que se emita la opinión o autorización respectiva de conformidad a lo que establece el artículo 58 del citado ordenamiento.

Por lo que respecta a la Ley General de asentamientos humanos, resultan trascendentes los artículos 38 y 39 los cuales establecen lo siguiente;

Artículo 38.- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales, comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras de asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetarán a lo dispuesto en esta ley, en la ley agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Por su parte el artículo 39 contempla los casos en los que las asambleas de los núcleos acuerdan la constitución, ampliación, delimitación del asentamiento humano, fundo legal y su reserva de crecimiento, así como la regularización de los asentamientos humanos irregulares, a fin de que en cualquiera de esas acciones, se sujeten a las disposiciones estatales de desarrollo urbano y de zonificación debiendo contar como requisito previo, con la autorización del municipio donde se localice el núcleo agrario correspondiente.

Es requisito indispensable que las tierras que se incorporan al desarrollo urbano cumplan determinados requisitos los cuales se encuentra debidamente señalados en el artículo 43, de esta misma ley mismo que textualmente dice lo siguiente:

Artículo 43. La incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano;
- II. Las áreas o predios que se incorporen comprenderán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas;
- III. El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda, y
- IV. Los demás que determine la secretaria conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos a que se refiere el artículo 41 de esta ley.

Y por su parte el artículo 47 de la Ley en mención hace alusión al derecho de preferencia que asiste a los Gobiernos Estatales y Municipales, para adquirir los predios que vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso, y que se ubiquen en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

Finalmente, en el artículo 51 también de la Ley en cita se señala que los tres niveles de Gobierno fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores Público, Social y Privado.

Por su parte la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en su artículo 1º. Señala que las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social, cuyo objetivo será propiciar el desarrollo sustentable estableciendo las bases para definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, establecer y administrar las áreas naturales protegidas, determinar las bases para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales para que sean compatibles con la obtención de recursos económicos y las actividades de la sociedad y determinar los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, así como con los sectores social y privado en materia ambiental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El artículo 5º. Fracción X, establece la facultad de la federación para llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental y en su caso, la expedición del permiso por parte de las autoridades correspondientes.

Los artículos 19 y 20 de la Ley en cita contemplan la facultad de la Federación, los Estados y los Municipios para formular, aprobar, expedir, evaluar y modificar en el ámbito de sus competencias, los programas de ordenamiento ecológico general, regionales y locales.

El artículo 23 de esta misma Ley señala los criterios para que la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, se lleven a cabo con orden y además se cumpla con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, y para contribuir con ello al logro de los objetivos de la política ambiental.

En las fracciones VIII a la XI del artículo 28, de la mencionada Ley se menciona que la evaluación de impacto ambiental deberá de realizarse para aquellos casos en los que se prevea la ejecución de actividades industriales altamente riesgosas, de desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, de obras y actividades que se desarrollaran en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales y de obras en áreas naturales protegidas que son competencia de la Federación.

Las fracciones II y III del artículo 99 de la Ley en comento consideran dos criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y se refieren a la fundación de centros de población y radicación de asentamientos humanos y al establecimiento de usos, reservas y destinos en los planes de desarrollo urbano, así como las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población.

2.6.1. EL PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL. (PISO)

La coordinación de acciones entre la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Desarrollo Social a partir del ordenamiento de la propiedad rural, así como el cambio en la concepción de la conversión del suelo, que supera la basada en la mera adquisición de reservas vía expropiación, hace surgir un proyecto que se consolida a través de un dispositivo para convertir suelo ejidal y comunal en suelo urbano, esta acción queda determinada por el Programa de incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano.

2.6.2. Funciones, Objetivos y Metas.

Dentro de las principales funciones que encuadra el programa de incorporación de suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano, es prever el crecimiento que tendrán las cuatro zonas metropolitanas y las 116 localidades estratégicas incluidas en el programa 100 Ciudades ya que se requiere incorporar unas 150 mil hectáreas de suelo libre para satisfacer necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, con la participación de la sociedad, de los municipios y de los gobiernos locales, para la conformación de un verdadero programa nacional de suelo, ya que así es definido por sus promotores y dentro de esto señalan que: **"El PISO es un programa de promoción entre los ordenes de gobierno y la sociedad, coordinado por el binomio federal SRA- SEDESOL a través del organismo público Descentralizado CORETT, para inducir provisoriamente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal para ser suelo puesto, con aprobación y justo beneficio de los núcleos agrarios, en oferta legal, al servicio de las instituciones públicas, privadas y sociales de vivienda y desarrollo inmobiliario, de organizaciones sociales y personas físicas y morales en general, que deseen acceder a la tierra para la construcción, promoción, venta y utilización en vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional."**²⁶

En este programa lo importante es que existe una participación que involucra a la sociedad en general ya que en el mismo participan el gobierno federal en dos formas como normativo y coordinador nacional, por medio de la SRA y la SEDESOL, y por medio de la CORETT, como ente regulador de la tenencia de la tierra en el programa operativo y por otro lado es importante señalar que : **"A nivel de las entidades federativas, participan los gobiernos estatales como coordinadores del programa en su estado, con el apoyo de las representaciones federales involucradas directamente SRA, SEDESOL, PA, RAN, CORETT, FIFONAFE, INDA, así como las instituciones federales, estatales y municipios que estén relacionados con las vivienda, el suelo, el medio ambiente y el desarrollo urbano."**²⁷

²⁶ ibidem P. 52

²⁷ idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se estipula también que: "Para el gobierno federal, es un programa obligatorio. SRA-SEDESOL y las dependencias y entidades federales participantes, deberán sujetarse al mismo de acuerdo con las bases de Coordinación que al efecto se firmen y de conformidad con las funciones que a cada una le son propias, con lo que se garantiza que ninguna institución rebase, o sea rebasada, en los ámbitos de competencia que le han sido encomendados.

Para los gobiernos locales y municipales se trata de una participación convenida en un programa concurrente y coordinado entre los tres órdenes de gobierno. Para ello, si aceptan sumarse, deberá firmarse un convenio que defina sus responsabilidades y obligaciones, así como sus prerrogativas y atribuciones de dirección local y municipal."²⁸

Los objetivos específicos que persigue llevar a cabo este programa son :

- "Contar con la disponibilidad legal y suficiente de suelo en cada ciudad para satisfacer ordenada y anticipadamente, a costos razonables, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.
- Abatir la necesidad de incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía de la irregularidad, mediante el rompimiento del ciclo invasión-regularización."²⁹

Así mismo también existen para este programa objetivos particulares los cuales son los siguientes:

"Contar con un mecanismo federalizado, coordinado, social, transparente y flexible para la incorporación legal y sustentable de suelo social al desarrollo urbano, que priorice y concatene orden urbano, justicia campesina, acceso popular, desarrollo comunitario e inversión privada.

Garantizar las mejores condiciones de participación de los núcleos agrarios en las operaciones de incorporación de suelo, mediante la priorización de proyectos inmobiliarios ejidales y asociaciones en participación, sin menoscabó de otras formas participativas de los propios núcleos deseen darse.

²⁸ Idem

²⁹ Ibidem. P. 51

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Propiciar y garantizar oferta de suelo a precios realmente accesibles para la población popular que deba beneficiarse con la incorporación.

Promover la densificación de los grandes predios baldíos intraurbanos, de propiedad pública o social y propiciar y estimular la utilización plena de aquellos de similar naturaleza, de origen privado, que contando con infraestructura y servicios, son objeto de especulación inmobiliaria.

Estimular la modernización municipal de las oficinas del registro público de la propiedad, el fortalecimiento de los catastros y la realización y o actualización de los planes de desarrollo urbano.”³⁰

Así mismo también se especifica que para la operatividad de dicho programa el gobierno federal apoyara el financiamiento de algunas operaciones señalando específicamente que: “El PISO es un programa de inducción y promoción: no de compra y venta de suelo, aunque CORETT o cualquiera otra institución pueda, con recursos propios o fiscales y para efectos propios o estratégicos, adquirir suelo, desarrollarlo y comercializarlo. No. El propósito central - que no único - es promover, mediante la concertación, que el núcleo agrario que tenga suelo apto, si lo desea, lo oferte a quien lo necesite: cuidando que en el proceso se respete la normatividad agraria y urbana aplicable: se desalienten los procesos especulativos, procurando que los núcleos agrarios participen en tiempo, cantidad y calidad de los productos inmobiliarios y se garanticen superficies y precios accesibles, de suelo o vivienda, a los consumidores urbanos de escasos recursos.”³¹

Y por otro lado también se especifica que para algunos casos y: “Tratándose de proyectos de desarrollo rentables, auspiciados por inmobiliarias ejidales, el FIFONAFE podrá financiar con capital de riesgo infraestructura y servicios, así como urbanización secundaria. El propósito será apoyar la autogestión ejidal con inversión semilla recuperable, ya sea para reproducir la escala de inversión inicial en el mismo u otro núcleo o para motivar la participación de inversionistas gubernamentales o privados.”³²

³⁰ idem

³¹ ibidem. P. 53

³² ibidem. P. 54

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.6.2.1. En Ejidos

La forma en que los núcleos agrarios pueden beneficiarse de la urbanización de sus tierras es precisamente desincorporándolas del régimen ejidal o comunal al que están sujetas, toda vez que esto les permite ofertar dichas superficies legalmente y en condiciones de justo beneficio, la Ley Agraria establece que cuando los terrenos de un ejido o comunidad estén ubicados en el área de crecimiento de una ciudad, podrán beneficiarse de su urbanización siempre y cuando estén considerados en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y que el destino que pretenda dárseles sea compatible con el uso del suelo asignado y se ajusten a las leyes y reglamentos en la materia.

La legislación prohíbe la urbanización de las tierras ejidales ubicadas en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Igualmente la ley impone la obligación de que en toda enajenación de terrenos ejidales, ubicados en las áreas declaradas reservas para el crecimiento de un centro de población de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, deberá respetarse el derecho de preferencia de los gobiernos Estatales y Municipales para adquirir dichas superficies, ello con la finalidad de alentar un crecimiento urbano ordenado y acorde con los planes de crecimiento de la infraestructura y los servicios.

Los procedimientos que de conformidad con la Legislación vigente permiten a las asambleas ejidales o comunales desincorporar tierras del régimen de protección patrimonial agrario para obtener un beneficio mayor son fundamentalmente dos;

- La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria.
- La adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas y
- Adicionalmente, la expropiación para la incorporación de suelo libre y para áreas de crecimiento de poblados en regularización, como actos de autoridad que rebasa la voluntad de la asamblea.

Es importante señalar que esta es una forma de participación social y al respecto los operadores del programa señalan que: **"Para la sociedad, la participación es voluntaria, concertada y convenida. En particular, para los núcleos agrarios, de acuerdo al mandato de la asamblea: para las organizaciones, las personas morales o físicas que**

deseen ingresar a las bolsas de suelo o a las sociedades inmobiliarias ejidales o de otro corte que se formasen, su inscripción es voluntaria y, en su caso, sujeta a los instrumentos que suscribieran.”³³

Para efectos de que se lleve a cabo la incorporación de tierras ejidales, deberá de celebrarse una asamblea de formalidades especiales en la que se acordara que todos los ejidatarios o algunos de ellos puedan adoptar el dominio pleno sobre sus respectivas parcelas.

Cuando los ejidatarios lo estimen pertinente, podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas para lo cual deberán solicitar al Registro Agrario Nacional que inscriba el acta que se haya levantado con motivo de dicha asamblea y que realice el tramite para dar de baja dichas superficies del régimen ejidal mediante el canje de certificados parcelarios por los respectivos títulos de propiedad

Deberán inscribirse dichos títulos en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, con lo cual podrá acreditarse que las superficies que estas amparan han comenzado a ser regidos por el derecho común, quedando los ejidatarios posibilitados para celebrar cualquier acción sobre las mismas.

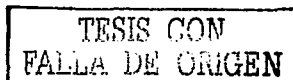
Y si los titulares de dichas áreas pretenden destinarlas a desarrollos de carácter inmobiliario podrán hacerlo dentro de estos dos esquemas;

La Enajenación.

que se da cuando el titular de la superficie decide enajenar esta a una persona física o moral ajena al núcleo de población y que este interesada en desarrollarla urbanísticamente, deberá de tener en cuenta, que en caso de primera enajenación de parcelas, gozaran del derecho del tanto para su adquisición los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por mas de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, todos en ese orden.

Asimismo también, si las parcelas están comprendidas en las áreas de reservadas para el crecimiento de un centro de población, el enajenante deberá respetar también el derecho de preferencia de los gobiernos Estatales y Municipales.

³³ ibidem P. 53



Transmisión del Dominio a Sociedades Mercantiles Inmobiliarias.

Lo mas conveniente para dirigir el desarrollo urbano con optimo beneficio para los sujetos agrarios, las autoridades competentes y los inversionistas, en su caso, es que se constituya una sociedad mercantil inmobiliaria, lo cual se facilita en razón de que la superficie que constituirá el capital social a dejado de pertenecer previamente al régimen ejidal o comunal y por tanto no requiere que institución alguna opine al respecto.

Y al respecto se especifican las condiciones que deben de observarse para proceder a realizar actividades con el grupo de ejidatarios a fin de constituir algún esquema asociativo de participación las cuales serán:

- a. "Que el núcleo se encuentre certificado.
- b. Que se haya celebrado la asamblea de autorización para la adopción del dominio pleno.
- c. Que los sujetos interesados hayan concluido ante el Registro Agrario Nacional los tramites para la obtención de los títulos correspondientes, garantizando con esto que físicamente dispongan de ellos.
- d. Para el financiamiento que proporciona el finfonafe, este se otorgara a grupos de ejidatarios, por lo que mínimo deberán ser dos los solicitantes.
- e. La superficie que se pretenda desincorporar, deberá estar compactada geográficamente hablando.
- f. La totalidad de la superficie a desincorporar deberá de estar contemplada en el instrumento local de planeación urbana; en caso contrario, tendrá que revalorarse el planteamiento para que esta se ajuste a lo antes señalado, debiendo para el caso, obtenerse un escrito en el cual un municipio señale que el requisito se cumple.
- g. Que los terrenos que se pretenden aportar estén libres de asentamientos humanos. Disponer de las constancias respectivas, en las que se acredite que no existió interés para ejercer el derecho del tanto y de preferencia que se establecen en los artículos 84 y 89 de la Ley Agraria."³⁴

La primera enajenación de parcelas en beneficio de personas ajenas al núcleo de población será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante, debiendo

³⁴ Procuraduría agraria. Programa de incorporación de suelo social al desarrollo urbano. *Empresas Sociales Inmobiliarias. Procedimiento general operativo para la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias con participación ejidal o comunal*. P. 33

efectuarse la operación de compra venta cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Aportación de Tierras de Uso Común

Es preciso mencionar que las tierras de uso común cuentan con una protección especial que les otorga la ley, ya que están consideradas como inalienables, inembargables e imprescriptibles. En consecuencia la única manera legal de lograr su aprovechamiento es mediante el mecanismo que prevé el artículo 75 de la ley Agraria el cual señala lo siguiente: Artículo 75. En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento:....II. El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria, la que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan. Esta opinión deberá de ser emitida en un termino no mayor de treinta días hábiles para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes.....

Es decir mediante su aportación para la constitución de una sociedad civil o mercantil y para ello deberán ajustarse a un procedimiento específico que es de la siguiente manera:

Deberá integrarse un expediente mediante la obtención del proyecto de estatutos de la sociedad que se pretende constituir, del proyecto del desarrollo, de las factibilidades y prefactibilidades gubernamentales en materia de cambio de uso del suelo, otorgamiento de servicios básicos, impacto ambiental o los que resulten necesarios y de un avalúo de la superficie a desincorporar del régimen agrario y para ello se verificará que: **"En todos los casos de incorporación, el Comité Estatal antes de aprobar las operaciones, deberá ver que se cuente con la aprobación en principio del área competente del municipio respectivo y que se garantice la introducción de la infraestructura y los servicios urbanos básicos en tiempos razonables, existiendo la posibilidad de acudir al**

TESIS CON-
FALLA DE ORIGEN

financiamiento fiscal ordinario, en los casos de interés público y beneficio comunitario.”³⁵

Deberá de celebrarse una asamblea que no requiere formalidades especiales, donde se acordara lo relativo a la solicitud que se debe de formular a la Procuraduría Agraria para que emita la opinión a que alude el artículo 75 en su fracción II mismo que ya se cito anteriormente.

El acta que se levante con motivo de la asamblea, así como el plano proyecto de localización de las tierras objeto de la aportación que se hubiere aprobado en la misma asamblea, se presentara para su inscripción ante el Registro Agrario Nacional con el fin de solicitarle que la superficie en cuestión sea dada de baja de sus folios y por lo tanto desincorporada del régimen ejidal, dando el aviso pertinente a la oficina del registro público de la propiedad que corresponda.

Este procedimiento no presenta problema alguno en aquellos ejidos que como ya se hizo mención han culminado la regularización de sus tierras mediante el programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

Sin embargo ello no significa que los núcleos no regularizados se excluyan de dichos beneficios, ya que para el caso de ejidos no certificados, la asamblea podrá desincorporar tierras de uso común del patrimonio ejidal conforme a un plano proyecto de la superficie a aportar elaborado con base en las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional y para ello al efecto se señala que: **“En el caso de inmobiliarias ejidales en las que CORETT sea socio, será esta, si así lo acepta el núcleo, quien desarrolle la planimetría y el proyecto de plan parcial. En casos distintos, el Comité Estatal del Piso vera que el beneficiario adquirente lo elabore y, según la naturaleza de las operaciones, las instituciones podrán prestar la asistencia técnica necesaria.”³⁶**

Además se especifica y determina también que: **“Solo podrán participar adquirentes de tierra o socios de los ejidatarios en inmobiliarias, aquellas persona que garanticen solvencia, seriedad y probidad y no tengan antecedentes negativos registrados o conocidos en las instituciones involucradas.”³⁷**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

³⁵ Secretaria de la Reforma Agraria, Instituto Nacional de Estadística Geografía e informática, Registro Agrario Nacional, Op. Cit. P. 57

³⁶ Idem

³⁷ Idem.

Tipos de Sociedades Mercantiles.

Es importante considerar que la aportación de tierras de origen ejidal o comunal a una sociedad mercantil tiene la finalidad de generar utilidades para los sujetos agrarios, de manera que estos al igual que aquellos inversionistas que en su caso aporten recursos al capital de dicha sociedad están expuestos a un riesgo que dependerá del éxito o el fracaso de la misma.

Una sociedad mercantil es una persona moral independiente, surgida de la asociación de dos o mas personas físicas o morales que se unen para lograr un propósito común, de carácter preponderantemente económico y que se constituye en cualquiera de las formas definidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

A partir de que la procuraduría agraria, es la institución responsable de brindar asesoría a los núcleos agrarios que se encuentran en condiciones de incorporarse a los procesos de desarrollo urbano, establece programas de trabajo conforme a los lineamientos que establece la ley agraria esto con el fin de que las acciones a desarrollar por el personal responsable del programa opere de manera congruente con los intereses de los núcleos agrarios participantes y al efecto señala el procedimiento o esquema de trabajo que debe de seguirse para efecto de promover la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias a través de las dos vías que establece la ley al respecto ; La aportación de tierras de uso común y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas ; Misma que debe de hacerse de la siguiente manera;

- Los ejidatarios o comuneros únicamente (Inmobiliaria ejidal o comunal)
- Los Ejidatarios o Comuneros y el sector público (Inmobiliaria paramunicipal o paraestatal)
- Los ejidatarios o comuneros y el sector privado (Inmobiliaria privada)
- Los ejidatarios o comuneros y el sector publico y privado (inmobiliaria mixta)

2.6.2.2. En Comunidades.

El procedimiento que se lleva a cabo para la incorporación de tierras de uso común es aplicable también en comunidades, toda vez que el artículo 100 de la Ley Agraria,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

también permite a dichos núcleos agrarios la realización de estos actos jurídicos y para ello se especifica textualmente citando al respecto lo siguiente:

Artículo 100. La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75.

Este programa comenzó a apear solamente en ejidos y la incorporación de comunidades se iniciara a partir de contar con una evaluación de los beneficios obtenidos para los núcleos agrarios

2.6.2.3. Los Requisitos.

Los requisitos mínimos que deben de cubrir todos aquellos núcleos que deseen participar dentro de este programa de incorporación de suelo social al desarrollo urbano son genéricos tanto para ejidos como para comunidades y al efecto se señala que: **"Solo podrán participar municipios que tengan autorizado su programa de desarrollo urbano municipal y que acepten realizar o actualizar, para sustentar la incorporación, el plan parcial resultante."**³⁸

El núcleo de población deberá tener obligatoriamente regularizadas sus tierras, por lo menos las parceladas y contando con los certificados correspondientes ya que: **"Solo podrán participar los núcleos agrarios que tengan certificados sus derechos ejidales PROCEDE Para efecto de mayor facilidad operativa, el comité estatal, podrá solicitar al comité del PROCEDE la priorización de determinados ejidos. En caso de que el comité estatal del PISO lo establezca y el del Procede lo acepte, CORETT y/o el**

³⁸ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno estatal y/o municipal, podrán acreditar ante el RAN la regularización en los términos del PROCEDE.”³⁹

2.6.2.4. El Procedimiento.

Los Gobiernos estatales que participen deberán de firmar un convenio mediante el cual se comprometan a desarrollar un programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano, que servirá para controlar las tierras de origen social, además de perfeccionar la modernización de los procedimientos registrales de la propiedad y el catastro municipal, prioritariamente.

Una vez firmado el convenio para la incorporación de suelo, los gobiernos estatales constituyen un comité estatal de la materia el cual esta integrado de la siguiente manera: **“Presidente sería el Gobernador del Estado. El Delegado de CORETT fungirá como secretario técnico y los representantes de SEDESOL, SRA, PA y el RAN serían Vocales Ejecutivos, en tanto las demás dependencias y entidades federales, estatales y municipales participaran como vocales. En el comité deberá incluirse la representación de los municipios involucrados.”⁴⁰**

Con el apoyo y vigilancia de la PA y la coordinación operativa de CORETT se concerta individualmente con los núcleos ejidales su participación y el método de conversión que mas convenga al núcleo la adquisición del dominio pleno o la aportación de tierras comunales a inmobiliarias ejidales y así en los artículos 23 fracción IX, al 28 y 31 de la ley agraria, se señalan los asuntos de la competencia exclusiva de las asambleas de los núcleos agrarios, entre los que se encuentran la autorización para la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas y la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles; de igual manera, se mencionan las formalidades que deberán observarse para la convocatoria, celebración y toma de acuerdos en dichas asambleas.

³⁹ Idem

⁴⁰ Ibidem. P. 55

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cada año deben de presentar CORETT y PA, así como los municipios involucrados un programa operativo junto con el dictamen técnico de SEDESOL, el cual incluye propuestas de trabajo de desincorporación ejidal o comunal y que se denomina Programa Operativo Anual y podrá modificarse o actualizarse según sus necesidades, cuando ya se cuenta con el POA el gobierno del estado y sus municipios participantes elaboran el listado único de solicitantes de tierra tal y como lo señalan los lineamientos de operatividad los cuales establecen lo siguiente:

- “Los gobiernos estatales y/o municipales, según se convenga en cada caso, además de operar y desarrollar sus atribuciones legales de usos y destinos del suelo, instituciones registrales y todo lo relacionado a sus programas y planes de desarrollo urbano, abrirán, clasificarán y mantendrán por medios electrónicos, los listados de solicitantes de tierra, así como la información relativa a lo que podrían denominarse bolsas de suelo. Como bolsa de suelo, se entenderá el listado o relación de predios ofertados legalmente, con sus usos y destinos autorizados, la forma de conversión asumida o en proceso y los precios base y las condiciones o requinitos para acceder a los mismos. La bolsa será pública y será coordinada por el área designada del Gobierno estatal.
- Los comités estatales, preverán y propondrán al pleno las normas de operación de las bolsas, tanto para la asignación de predios ofertados a los solicitantes que cubran los precios demandados por el núcleo y los requisitos mínimos por la autoridad urbana respectiva, como para que las instituciones involucradas otorguen los permisos y licencias con agilidad.
- Los núcleos agrarios, por ley, tienen autonomía para la toma de decisiones que afecten su patrimonio, las que serán respetadas en todo momento: por lo que el comité estatal, en caso de que algún núcleo no desee participar en el programa, deberá informar al núcleo, por conducto de autoridad específica, de la normatividad urbana establecida a la que deberá sujetarse la tierra de dicho núcleo y que sea factible de incorporarse al desarrollo urbano.”⁴¹

⁴¹ ibidem. P. 56

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Así es como con el apoyo del gobierno del estado la vigilancia de la Procuraduría Agraria y la coordinación de la CORETT como organismo regulador, se concerta con los adquirentes su forma de participación y los requisitos de solvencia y procedimiento que se deben de cubrir. En el caso de operaciones autogestionarias como las inmobiliarias ejidales, también como ya se señaló intervienen el FIFONAFE y las dependencias y entidades que el proyecto requiera. Tal y como lo señala el programa de operatividad el cual al respecto señala: **"Tratándose de proyectos de desarrollo rentables, auspiciados por inmobiliarias ejidales, el FIFONAFE podrá financiar con capital de riesgo infraestructura y servicios, así como urbanización secundaria. El propósito será apoyar la autogestión ejidal con inversión semilla recuperable, ya sea para reproducir la escala de inversión inicial en el mismo u otro núcleo o para motivar la participación de inversionistas gubernamentales o privados."**⁴²

Y una vez conciliados, por su cuenta y autonomía, los intereses de vendedores y compradores, o en su caso de desarrolladores sociales, las instituciones CORETT, PA, RAN, gobierno del estado y municipios, validan y apoyan la instrumentación jurídica de los procesos agrario y urbano y finiquitan la operación de incorporación de suelo social al desarrollo urbano.

2.6.2.5 Situación Actual.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con la aplicación del Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano. (PISO) que operaba inicialmente la Procuraduría Agraria, se logro concertar la participación de los núcleos agrarios y comunidades: **"para la creación de 5 inmobiliarias y con la creación y operación de estas se logro beneficiar a un total de 574 familias,**

⁴² ibidem, P. 54.

dentro de lo que se considera la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Esto hasta el año 2002.”⁴³

RESERVAS DE SUELO PARA USO HABITACIONAL. ⁴⁴

Año.	1995	1999	2000	
DISTRITO FEDERAL.	65	65	65	HECTAREAS.
ESTADO DE MEXICO.	829	1885	1670	HECTAREAS.

Para el ejercicio correspondiente al año de 2003, en el Distrito Federal no se contempla incorporación de suelo social, al desarrollo urbano por cuanto hace al programa PISO, que manejaba la Procuraduría Agraria y que ahora maneja la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra a través del programa denominado Suelo Libre. (SULI) y por lo que hace al estado de México: “se tiene como meta para este año incorporar 34 hectáreas, a las que ya existen.”⁴⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴³ Ibidem P. 46 y 47.

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Anuario de estadísticas por entidad federativa, México 2002, P. 82.

⁴⁵ Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra. Dirección de sistemas. Programa de organización administrativa. Difusión comunitaria. Informe de actividades 06/03/2003, P. 15 de 68.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPÍTULO TERCERO

LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ZONAS URBANO-EJIDALES DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

	PAG.
3.1. Las Causas del Asentamiento Irregular Masivo.	80
3.1.1. La Emigración.	81
3.1.2. La Situación Demográfica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.	85
3.2. Conceptos en relación con la Expropiación y la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	87
3.2.1. La Organización y Participación Social en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en las zonas urbanas.	89
3.2.2. Causas de Expropiación por Utilidad Pública.	91
3.2.3. El Procedimiento de Expropiación.	94
3.2.4. Autoridades que Intervienen.	100
3.3. Organismos e Instituciones Encargados de la Regularización.	101
3.3.1. El Municipio.	101
3.3.2. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	107
3.3.3. El Procedimiento de la Regularización.	109
3.3.4. Efectos que Produce.	112
3.3.5. Situación Actual.	114

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

CAPITULO TERCERO.

LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN ZONAS URBANO EJIDALES DEL ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

3.1. Las Causas del Asentamiento Irregular Masivo.

Dentro de las causas primordiales que se pueden citar para efectos de poder definir el porque se dan los asentamientos humanos irregulares en las ciudades medias y grandes, el más importante de ellos es la falta de planeación integral de los municipios, para que trabajen con los ejidos y comunidades, por cuanto hace el integrarlos a proyectos de producción en su conjunto, y la otra que por lo regular en su mayoría no cuentan con planes de desarrollo urbano, y consecuentemente no cuentan con los servicios necesarios, lo que hace que un gran número de habitantes decidan abandonar sus lugares de nacimiento o sus lugares de residencia buscando integrarse a cualquiera de las cinco zonas consideradas metropolitanas del país, por lo que cabe señalar que: **“Por lo general, las ciudades de tamaño pequeño y mediano han sido ignoradas por quienes emigran del campo, cuyos destinos preferidos son las grandes zonas metropolitanas, en especial la capital de la nación. Durante el decenio de los sesentas más de 43% del crecimiento de la zona urbana de la ciudad de México se debió a la inmigración.”**¹

La zonas urbano ejidales del área metropolitana de la Ciudad de México, es el lugar sin dudas, que más se ha visto afectada por este tipo de acciones y es por ello también que en la actualidad es el lugar en donde más la legalidad en la urbanización popular se ha enfrentado a serios y variados problemas, ya que dicha urbanización a rebasado los marcos legales de las diferentes formas en que se presenta el proceso de ocupación y producción de espacio para vivienda señalándose al respecto que: **“Una estimación amplia para la ciudad de México es que alrededor del 60% de la producción de vivienda durante las últimas décadas es atribuible al sector popular fundamentalmente en asentamientos**

¹ Wayne A. Cornelius. Los emigrantes pobres en la ciudad de México y la política. Primera edición en español. Fondo de cultura económica. México 1980. P. 27

irregulares de autoconstrucción.”² y estos son los factores que más influyen en la formación de las colonias irregulares populares:

- La gran oferta de suelo para vivienda en los fraccionamientos privados clandestinos.
- Las invasiones, ventas o rentas simuladas por parte de líderes de partidos políticos, asociaciones civiles o comités de colonos y
- La incorporación ilegal, mediante el fraccionamiento de tierras ejidales y comunales por parte también de los ejidatarios y comuneros, siendo esta última la más importante y creciente.

3.1.1. La Emigración.

La ciudad de México, es una de las más grandes metrópolis de la República Mexicana, consecuentemente, es el área más impresionante y atractiva para muchos de los mexicanos que en primera instancia ven en ella una forma práctica de sobresalir con ingresos más altos en relación a los salarios de sus lugares de origen, ya que: **“En su mismo pueblo puede haber personas que hayan vivido o trabajado en la gran ciudad. Todo esto, aunado a la creciente conciencia que tiene el campesino de las ventajas relativas de la vida en la ciudad, puede hacer que sienta envidia de quienes se han trasladado a la urbe y han logrado mejorar sus ingresos y condiciones de vida; quizás también le haya hecho tener más confianza en su propia capacidad para lograr el mismo resultado.”³ Así como por la forma tan variada para poder conseguir un trabajo y una fuente de ingreso permanente o transitoria con mucha mayor facilidad.**

El hombre por naturaleza misma siempre a buscado mejores bienes satisfactores de sus necesidades y para lograr tal cometido a veces no mide las consecuencias, vive casi a la intemperie, medio se alimenta con tal de lograr sus cometidos en tal fin también en ocasiones se convierte en emigrante.

En México, este fenómeno social de migración o éxodo en busca de mejores satisfactores no pasa desapercibido, es una manifestación clara de la cultura moderna, la búsqueda continua de satisfactores para la familia como son salud, educación, trabajo,

² Scheingart, Martha. Coordinadora, espacio y vivienda en la ciudad de México. El colegio de México y la 1ª Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano. Primera edición. México 1991. P. 140

³ Wayne A. Cornelius. Op Cit. P. 30

recreación, servicios especializados, etc., hacen que un gran número de familias se integren día con día a centros de población ya sean de mercado, industriales o de servicios, trayendo consigo la problemática de los asentamientos humanos irregulares el cual recae prioritariamente sobre zonas urbano ejidales de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

El hombre es el factor más importante en la economía de cualquier sociedad, ya que con las actividades que realiza, transforma y adapta la naturaleza para satisfacer sus necesidades, con su trabajo produce, transforma, distribuye y consume lo que obtiene de la naturaleza, por lo que al haber un mayor número de habitantes es necesario producir y distribuir más bienes y servicios para cubrir sus necesidades.

Pero el crecimiento demográfico aunado a una mala distribución de la población y la concentración en una sola zona, como es el caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México, ocasiona severos problemas económicos y sociales como son; el del drenaje, la recolección de basura, los servicios de salud, el transporte, la educación, la seguridad pública, la alimentación y el más importante de todos la falta de vivienda.

La dinámica de crecimiento de la Ciudad de México, se debe primordialmente a la migración que se da, de las zonas rurales del país, así como del crecimiento demográfico natural y de la disminución de la tasa de mortalidad entre gente mayor de 70 años.

La migración es uno de los factores que más influyen en el crecimiento poblacional de las grandes Ciudades y así la: **"Ciudad de México, en el periodo 1950-1970 recibió más del 50 % del volumen total de la migración de las 37 principales ciudades - las que en 1960 tenían más de 50,000 habitantes"**⁴ siendo este porcentaje de crecimiento muy superior al de cualquier otra ciudad de las consideradas grandes, como consecuencia de la migración que se presentó de la población rural hacia el área metropolitana de la ciudad de México.

Entre 1950 y 1960 con la incorporación y creación de determinados municipios del Estado de México: **"La zona metropolitana de la Ciudad de México rebasó los límites del Distrito Federal por el norte y se extendió hacia los municipios del Estado de México. En 1950 Tlalnepantla se incorporó a la zmcm y en 1960 lo hicieron**

⁴ Unikel, Luis *el desarrollo urbano de México, diagnóstico e implicaciones futuras*, Segunda edición. El colegio de México, centro de estudios económicos y demográficos. México 1978. P. 330

Naucalpan, Chimalhuacan y Ecatepec.”⁵ se registró un aumento en la población de la metrópoli en un 10.3 % anual, mientras que en el Distrito central creció en un 2.4 % 2., por lo cual se estima que las tasas más rápidas de crecimiento demográfico se han producido a partir de 1960, época en la cual se observó un gran poblamiento del Distrito Federal y de algunos municipios del Estado de México; en esta década se experimento un profundo cambio demográfico que ha tenido repercusiones en los aspectos económico, social y político de la Ciudad de México, el crecimiento demográfico natural y la disminución de la tasa de mortalidad entre gente mayor de 70 años, dio lugar a una gran expansión demográfica, con lo cual se alcanzó una población de 5,251,755 habitantes en 1960 y de 8,570,750 habitantes en 1970, generando nuevos problemas y empeorando los ya existentes como el del drenaje, la recolección de basura, los servicios de salud, el transporte, la educación, la seguridad pública , la alimentación y el más importante de todos la falta de vivienda, de esta forma en la década: “De 1960-1970 se agregaron a la zcm otros siete municipios que experimentaron un 14.3% de crecimiento anual, con lo que se consolidó el proceso metropolitano en la parte del Estado de México..... ya que en este periodo se registraron los mayores volúmenes de migración hacia la Ciudad de México, y proliferaron los fraccionamientos ilegales en la periferia, sobre territorio Mexiquense.”⁶ y aumentaron los fraccionamientos sin servicios, Ciudad Netzahualcoyotl, es el ejemplo más vivo, así mismo también surgieron otros clandestinos o ilegales en las zonas urbano ejidales en la periferia de la Ciudad.

En esta década se crean varios organismos que tienen como meta principal el darle solución a los problemas de demanda de vivienda ,y “ Ante la problemática mencionada, el gobierno en sus diversos niveles fundó organismos como el Instituto Auris, Cuatitlan Izcalli, Corett, Fineza y Cresem, entre otros que regularizaron las situaciones ilegales de hecho tornándolas de derecho, lo que en un principio se creyó que vendría a resolver la situación.”⁷ por otro lado y: “ante la magnitud de este fenómeno, el gobierno federal creó en 1971 el programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas (Pronarzue) con el propósito de regularizar zonas urbanas

⁵ Scheuingart, Martha Op Cit. P. 26

⁶ idem

⁷ Secretaria de la Reforma Agraria. Memorias reforma agraria, reforma urbana. La plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros. Veracruz 6 y 7 de enero del 2000. Rodríguez López, Alfonso. Oferta de suelo urbano a familias de escasos recursos. Mexico 2000. P. 73

ejidales; en 1973 el programa se transformó en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) con el fin de regularizar zonas ejidales y comunales, teniendo como cabeza de sector a la Secretaría de la Reforma Agraria y la acción colegiada de varias instituciones, y en 1974 se reestructuró ese comité para dar paso a la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra ⁹ y así surge el más grande y ambicioso de los proyectos que en la actualidad sigue teniendo vigencia el cual ha ido mejorando sus acciones de una manera más directa hacia el otorgamiento y creación de reserva de suelo para vivienda urbana, así como ente regularizador de suelo urbano para dar seguridad jurídica a sus poseedores , se trata de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la cual fue reestructurada "Por decreto del Ejecutivo Federal, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) cuenta con nuevas atribuciones a partir del 4 de Febrero de 1999; se redefinieron sus facultades a efecto de que la capacidad 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, haga 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,..." ⁹ lo que hace que cubra funciones de regularización de la Tenencia de la tierra en zonas ejidales y comunales y además incorpore Tierra social al desarrollo urbano a nivel Nacional: "...Con estas nuevas facultades la Corett está en posibilidad de obtener, a través de la expropiación previamente negociada con los núcleos agrarios y las autoridades locales, suelo libre para el desarrollo urbano y la vivienda" ¹⁰ y se ratifica que: "La institución apoyada en las modalidades que contempla la ley Agraria, promueve la expropiación concertada con los núcleos agrarios para el tránsito de sus tierras del régimen de propiedad social al de propiedad privada para de esta forma propiciar que la plusvalía que genera el desarrollo urbano beneficie directamente a los ejidatarios y comuneros." ¹¹

⁹ Secretaría de la Reforma Agraria. Op. Cit. Orcei Magaña, Arturo. Regularización de asentamientos humanos. P. 92

⁹ http://www.corett.gob.mx/biblioteca.htm#decretos_p.2

¹⁰ Secretaría de la Reforma Agraria. Orcei Magaña, Arturo Op. Cit. P. 94

¹¹ idem.

Estos desplazamientos de población del sector rural y de los centros urbanos menores hacia la zona metropolitana de la Ciudad de México, son el resultado de las diferencias en las condiciones de vida y el grado de desarrollo en que se encuentran las zonas de donde emigran y aquellas que reciben a los emigrantes, con ciertas ventajas de satisfactores y servicios de primera necesidad, lo cual los convierten en lugares atractivos aunque la realidad al establecerse de manera definitiva sea otra.

Este fenómeno como es de esperarse repercute en la calidad de vida de los habitantes que se encuentran más desprotegidos y dentro de las consecuencias que produce este fenómeno se encuentra la falta de empleo, el gobierno Federal a atacado este tipo de problema de marginación, llevando a cabo programas de alimentación, educación y salud, pero no puede combatir de manera directa el problema de la regularización de la tenencia de la tierra, ya que el poco dinero con que cuentan este tipo de familias que habitan zonas marginales de la periferia inicialmente ya les fue casi arrebatado de las manos por los fraccionadores clandestinos de esas zonas urbano ejidales por lo que al venderles de nueva cuenta la tierra, que ya poseen, por el organismo regularizador no cuentan con que pagar el predio en que viven y consecuentemente no pueden entrar a programas de introducción de servicios públicos.

3.1.2. La Situación Demográfica en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En la medida en que se dio el crecimiento demográfico en la Ciudad de México, se dio como consecuencia directa un crecimiento urbano desmedido y sin control alguno, lo que provocó un cambio en la capital del país, transformándola en una de las urbes más grandes del mundo considerándose que: **"Entre 1970 y 1990 la ciudad casi duplicó su población de 8.5 a unos 15 millones de habitantes y el área continua de 69 mil a 130 mil hectáreas, con un crecimiento equivalente al de dos ciudades como Guadalajara, ampliando la influencia directa de la urbe más allá de los 30 km. del centro"** ¹² cifra que revela el crecimiento acelerado y desmesurado de la capital del país lo que hace señalar que: **"La primera característica notable del crecimiento extensivo y fragmentario de la periferia, es que absorbe mucha área para poca población, lo que significa un**

¹² Schiemgart, Martha Op. Cit. P. 94

desperdicio del suelo como recurso territorial.”¹³ trayendo consigo el problema de demanda de servicios lo cual vino a constituir un verdadero problema social.

Que preocupados por el creciente reclamo social de vivienda, distintas autoridades de gobierno se dan a la tarea de crear organismos que tengan acciones directas para atacar el problema de la vivienda y así en abril del año de 1981, se crea el Fondo Nacional para Habitaciones Populares, el cual fue creado principalmente para otorgar créditos para vivienda a las clases más desprotegidas y con menores ingresos, así como este surgieron otros organismos más, los cuales resultaron insuficientes debido a la expansión demográfica que se presentaba en la Ciudad de México.

Para el año de 1990, la Ciudad de México había ya tomado un carácter metropolitano, ya que estaba integrada por el área correspondiente a lo que es el Distrito Federal constituido por las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 26 Municipios del Estado de México, en la actualidad hay un total de **17,896,239. Habitantes**, en lo que es considerada la zona metropolitana de la ciudad de México.

Esto a ocasionado un incesante déficit habitacional y que aunque se están llevando a cabo constantes programas para creación y otorgamiento de vivienda, dirigidos a disminuir la escasez de vivienda en la zona metropolitana de la Ciudad de México, no se ha podido avanzar con los pasos agigantados con que avanza la demanda ya que a pesar de ello existen un sin número de personas que no cuentan con una vivienda digna y decorosa como lo establece la ley.

Para el año 2000, el área metropolitana de la Ciudad de México, contaba con una población total de: **“8,605,239 habitantes en el distrito federal”¹⁴** y por lo que hace a: **“los 37 municipios conurbados del Estado de México, que son considerados dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México, para el año del 2002 tienen una población de 9,291,000 habitantes, 70.9 % de la población Mexiquense se asienta en esos 37 municipios, esos municipios equivalen 16.6 % de la superficie total del Estado de México.”¹⁵** con lo que debido al crecimiento demográfico y urbano y el fraccionamiento y la venta clandestina de tierras ejidales y comunales sin servicios de

¹³ ibidem: P. 95

¹⁴ INEGI. Estados Unidos Mexicanos. *XII censo general de población y vivienda 2000. Tabulados básicos*. Tomo I. México 2001. P. 25

¹⁵ Velasco, Luis E. *Llega el Edomex a 14.3 millones de personas*. *Mi ambiente* periódico semanal. Año VI. Tomo VI. Número 253. 9 de febrero de 2003. Valle de México. P. 3. Fuente Consejo Estatal de Población.

ningún tipo, se agregaron más municipios lo que hace que en la actualidad sean como ya citamos 37 Municipios considerados conurbados del estado de México a lo que es considerada la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Así mismo también de los 20 municipios mas poblados del país en el 2002, el Estado de México, tiene el 25 % dentro de los que destacan: "Ecatepec con 1,622,697 habitantes, Netzahualcoyotl con 1,225,972 habitantes, Naucalpan de Juárez con 858,711 habitantes, Tlalnepanitla con 721,415 habitantes y Toluca con 666,596 habitantes, actualmente, el Estado de México, tiene 14,114,137 habitantes." ¹⁶

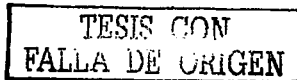
3.2. Conceptos en relación con la Expropiación y la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Algunos conceptos que se han desarrollado como una consecuencia de la emergente aparición de cinturones de asentamientos humanos que se han generado alrededor de las principales ciudades, como una necesidad por la falta de suelo urbano para ser utilizado para vivienda y que han tenido como consecuencia la implementación de programas de regularización de la tenencia de la tierra y que además podemos decir con toda certeza que son vigentes, además de aplicables y que son importantes tener presentes para efectos de entender el problema de la regularización de la tenencia de la tierra y los cuales son :

"La expropiación es el procedimiento por el cual el Estado, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, adquiere la propiedad de un particular. Este procedimiento culmina en un decreto expropiatorio que contiene el acto unilateral del Estado.

Por asentamiento humano se entenderá la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

¹⁶ Idem



La regularización de la tenencia de la tierra, se puede definir como la legalización de este poder de hecho ejercido sobre determinada área territorial a nivel individual o por grupos de pobladores urbanos.

En términos generales se define a la zona metropolitana como la extensión territorial en la que se encuentra la unidad político administrativa de la ciudad central así como todas las unidades político administrativas de localidades contiguas que presentan características urbanas tales como sitios de trabajo, o lugares de residencia de trabajadores dedicados a labores no agrícolas y que mantienen una relación socioeconómica directa, constante, intensa y reciproca con la ciudad central.

Desarrollo urbano, es el proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales; implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento.

Equipamiento urbano es el conjunto de edificios y espacios, predominantemente de uso público, en los que se realizan actividades complementarias a las de habitación y trabajo, o bien, en los que se proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas y en función de las actividades o servicios específicos a que corresponden se clasifican en: equipamiento para la salud; educación; comercialización y abasto; cultura, recreación y deporte; administración, seguridad y servicios públicos.”¹⁷

¹⁷ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Comisión editorial de la subsecretaría de asentamientos humanos. Glosario de términos sobre asentamientos humanos. Colección de documentos básicos I. Impresora don quijote, artes gráficas, S.A. de R. L. México 1978. P. 20, a 155.

3.2.1. La Organización y Participación Social en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en las zonas urbanas.

La actual ley General de Asentamientos Humanos contempla la participación social de los centros de población y al respecto el artículo primero, Fracción IV, de la Ley en cita, señala textualmente lo siguiente: IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Posteriormente también la ley en cita señala en su capítulo séptimo los lineamientos que enmarcan la participación social y los artículos 48, 49 y 50 especifican lo relativo a la participación social y señalan que:

Artículo 48. La federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Artículo 49. La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

- I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley;
- II. La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población;
- III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
- IV. El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;
- V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;
- VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;
- VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población;
- VIII. La preservación del ambiente en los centros de población, y
- IX. La prevención, control y atención de riesgos de contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.

Artículo 50. La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la legislación aplicable, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.

Por lo que hace a la participación social dentro del programa de regularización de la tenencia de la tierra podemos decir que comienza cuando el colono hace conciencia de la situación en la que se encuentra y deja de estar supeditado a los lineamientos que le marcan los dirigentes de partidos políticos, asociaciones civiles o grupos de colonos ajenos al problema de la regularización de la tenencia de la tierra, que solo le sacan más del poco dinero que tiene y se da cuenta de que la participación que tenga dentro del programa de la regularización de la tenencia de la tierra le trae grandes beneficios para él y su familia, y comienza a organizarse a través de comités, una vez que se creo el comité el cual esta integrado por un presidente, un secretario y un tesorero así como por sus respectivos vocales, se levanta acta del acto en el cual se constituyó dicho comité de regularización y se envía un escrito con los nombres y firmas de todos los colonos que habitan o viven en las colonias y que solicitan la regularización, el escrito de solicitud va dirigido al C. Presidente municipal, del Ayuntamiento correspondiente el cual una vez que conoce de la solicitud hecha por el grupo de colonos, solicita también la participación del Organismo regularizador de manera conjunta con el Director de desarrollo Urbano, pidiendo la participación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, dando vista de esto al C: Gobernador del Estado.

Y como el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, es un acuerdo de voluntades entre la institución y los colonos que participan de manera activa, este toma una dinámica de participación social directa ya que no necesita de gestores, apoderados o representantes las acciones son directas y mediatas en la medida del interés que represente para los colonos darle prioridad a sus problemas de tenencia y convertirse en propietarios del predio en que viven.

Se tienen platicas de información general respecto de la forma en que opera el programa, los beneficios que trae consigo la aplicación del programa, las ventajas y conveniencias de participar activamente en la implementación del mencionado programa

con todos los colonos que integran las zonas irregulares, una vez que ha sido aprobada en asamblea general de colonos, la aprobación de la participación de la colonia en el proceso de regularización, se forman comités de Colonos los cuales participaran en hacer trabajo de convencimiento con algunos que no tengan contemplado participar.

Con ello podemos decir que el procedimiento de regularización comienza cuando el Organismo Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, detecta y hace acto de presencia por solicitud de los presidentes municipales de los Ayuntamientos de Ciudades que contemplan un crecimiento desmedido y que tienen problemas de asentamientos humanos irregulares y plantea el programa de la regularización de la tenencia de la tierra, esto acorde al plan que exista de Desarrollo Urbano Municipal.

3.2.2. Causas de Expropiación por utilidad Pública.

En el régimen jurídico relativo a las tierras ejidales y de las comunidades, existen ciertas formalidades muy particulares las cuales van señalando los requisitos que deben de cubrirse para efectos de que tierra social sea incorporada al desarrollo urbano mas sin en cambio , por economía procesal y para efectos de no verse inmiscuidos en tramites de carácter administrativo, los ejidatarios y comuneros no las ponen en practica lo que hace que al ofertar tierras lo hagan de una amañera inadecuada además de dejar en total estado de indefensión al comprador de la tierra que poseen, característica esta que ha impedido que dichas tierras entren legalmente al mercado de la oferta directa para el desarrollo urbano, significando esto que la venta que se hace de estas al llevarse a cabo sea ilícita, nula o inexistente, por lo que en la practica a los colonos que viven en los asentamientos humanos que en ellas se dan, solo se les otorga la posesión, pero debido a que los derechos de los ejidos y comunidades se encuentra protegida por el titulo de propiedad de su parcela, por lo tanto la posesión que disfruta el colono y que además pago un sobreprecio por ella no lo hace en carácter de propietario, no es legalmente un derecho de propiedad, surgiendo con ello la ilegalidad de las colonias urbano populares que son edificadas en este régimen de tierras, lo que hace también que los municipios en donde se encuentran ubicadas dichas zonas irregulares no estén en posibilidad de brindarles la introducción de servicios públicos primarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta situación que se presenta da pie o origen a dejar en un total estado de indefensión a los colonos, ya que tienen un reconocimiento desigual en tanto sujetos de derecho, ya que mientras el ejidatarios y comunero gozan de derechos y privilegios que contempla la Ley Agraria, para los colonos no existe ley que los proteja, toda vez que el carácter de poblador o colono no existe legalmente, el único reconocimiento que tienen en ese carácter es cuando se integran a comités de lucha para buscar se regularicen los predios que habitan y esto solamente se puede lograr mediante la figura jurídica de la expropiación.

Mediante el procedimiento de expropiación, se regula en el caso de los asentamientos humanos el acceso al derecho de propiedad a que se han hecho acreedores los poseedores ilegales o irregulares de zonas urbano ejidales

Tal y como lo señala el artículo 93 de la Ley Agraria mismo que a la letra dice lo siguiente;

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

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;
- II. La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;
- III. La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros;
- IV. Explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones;
- V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;
- VI. Creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad;
- VII. La construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas ala Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, y

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

Con ello tenemos que en lo referente a la expropiación, la Ley Agraria amplía casi ilimitadamente los usos y destinos que se le pueden dar a las tierras expropiadas, pensando siempre en el bien común o el interés público colectivo, señalando más atribuciones de la federación para conseguir sus propósitos de desarrollo integral sustentable en determinadas regiones del país para el Desarrollo Urbano, y la vivienda, ya que se agregan nuevas funciones y objetivos para las tierras como el desarrollo para. La Industria y el turismo, o la creación fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios de beneficio para la comunidad, actividades que podrán ser desarrolladas por individuos, empresas, ejidos o comunidades.

Ante esto podemos señalar que los programas de regularización masiva vía expropiación en zonas irregulares, constituyen una señal emitida desde las instituciones gubernamentales que alientan la ocupación de dichas tierras porque: **“La institucionalización de los procedimientos de regularización de la propiedad, vía la expropiación de las tierras agrarias, ha operado como un estímulo para su fraccionamiento ilegal. La expectativa de que el lote adquirido a un núcleo agrario tarde o temprano será regularizado ha renovado la legitimidad de la operación de compraventa frente a la población compradora”**¹⁸

Y por ello Ejidatarios y comuneros, en la medida en que se dan cuenta de que sus tierras están dentro de programas de desarrollo urbano y cuentan con demanda para usos habitacionales, ya sea individualmente o de manera colectiva y a través de decisiones tomadas por mayoría o a través del Comisariado ejidal, fraccionan y venden lotes en pequeña escala o de forma masiva, planeando sus lotificaciones y trazos de andadores, calles y avenidas de una manera arbitraria y no acorde con los lineamientos del plan general de desarrollo urbano, dejando consecuentemente a las colonias que se integran sin áreas para servicios públicos, (mercados, escuelas, centros de salud) y áreas verdes.

¹⁸ Scheuingart, Martha Op Cit P. 152 y 153

3.2.3. El Procedimiento de Expropiación.

En el derecho Mexicano la forma legal más relevante para transferir y modificar la estructura de la Propiedad es la expropiación, la cual se encuentra enmarcada dentro del contexto que integra el párrafo segundo del artículo 27 Constitucional mismo que a la letra dice : Art.- 27.- Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por su parte la Ley Agraria, siguiendo los lineamientos de este ordenamiento básico, en su Capítulo IV, relativo al tema De la expropiación de bienes ejidales y comunales, en los artículos 93 y 94 señalan al respecto lo siguiente;

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

Señalando específicamente que una de ellas será para el fin específico de la regularización de los asentamientos humanos fracción esta que es la que interesa a nuestro tema;

Fracción V.- Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y Rural;

Por su parte el artículo 94 señala la forma en que debe de tramitarse así como la serie de formalidades que se deberán de cubrir ante la autoridad correspondiente para que se lleve a cabo y se cambie e imponga la modalidad al suelo social;

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

Por su parte el Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural en su artículo primero señala que; Artículo 1o. El presente ordenamiento es reglamentario de la Ley Agraria y tiene por objeto establecer los procedimientos y

lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, así como para la expropiación de terrenos ejidales y comunales.

Se especifica en los artículos 59 al 89 del reglamento en cita, la forma y procedimientos específicos que deberán de llevarse a cabo para efectos de darle formalidad al procedimiento de expropiación.

Como ya lo mencionamos anteriormente una vez que el organismo regularizador tiene conocimiento de que se solicita su participación para la regularización de predios con asentamientos humanos dentro del área urbana, se realiza una investigación en campo para verificar la existencia del asentamiento humano en el cual intervienen la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se realiza también una investigación en el registro público de la propiedad Estatal, en el Registro Agrario Nacional para ver que situación legal guardan los predios que en proyecto van a expropiarse y se levanta un estudio técnico de cartografía, se llevan a cabo asambleas o reuniones de trabajo con las autoridades representativas de los núcleos ejidales o comunidades, los cuales se verán afectados por la probable afectación de expropiación, haciéndose al respecto los estudios técnicos correspondientes para delimitar el área necesaria y suficiente, que cubra las áreas mínimas para el desarrollo de la comunidad, como son ancho de calles y banquetas, prolongación o creación de avenidas, delimitación de áreas verdes, de áreas de servicios, áreas de reserva habitacional, levantándose al respecto un proyecto de poligonal envolvente del predio o predios que en proyecto van a expropiarse, y se hace la solicitud correspondiente ante la Secretaría de la Reforma Agraria

Se levantan censos socioeconómicos de todos los habitantes que integran el núcleo de población, por sexo, edad, escolaridad, trabajo, ingresos, estado civil y cuantos menores hay en la familia, dándole prioridad a las familias integradas, a las madres solteras y aquellas personas que tienen dependientes económicos ascendentes.

Con todos estos estudios técnicos, jurídicos y de campo que se llevaron a cabo en la comunidad objeto del trabajo, así como con los respectivos avalúos realizados por la Cabin y por Banrural, se integra el expediente correspondiente tal y como se señala en el artículo 60 del reglamento citado anteriormente y que al efecto se cita textualmente; Artículo 60. La

solicitud de expropiación de bienes ejidales y comunales deberá presentarse por escrito, ante el Secretario de la Reforma Agraria, y deberá contener los siguientes datos y documentos:

- I.- Nombre del núcleo agrario, municipio y entidad federativa a la que pertenecen;
- II.- Régimen de propiedad ejidal o comunal;
- III.- superficie analítica que se solicita expropiar;
- IV.- Plano informativo de la superficie solicitada;
- V.- Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretende dar a la superficie;
- VI.- Documentación que justifique la causa de utilidad pública;
- VII.- Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio que al efecto se hubiere celebrado. De no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada;
- VIII.- En su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental, de las Secretarías de Desarrollo Social y de la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según se trate. Además, cuando la promovente sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente, y
- IX.- Compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la constancia de la autorización presupuestal correspondiente.

Con todos estos elementos que integran el estudio se realiza un proyecto de expropiación, el cual es enviado por el promovente junto con la solicitud de expropiación correspondiente ante la Secretaría de la Reforma Agraria, en este sentido el artículo 76 de la ley en comento especifica que: Artículo 76. La Secretaría revisará el expediente, calificará su procedencia y, de considerarlo conveniente, solicitará a la promovente reiterar su interés jurídico en la expropiación, en cuyo caso se elaborará el proyecto de decreto expropiatorio, que deberá contener:

- I. Resultados, en que se establezcan los antecedentes del núcleo agrario afectado, la descripción sucinta del desarrollo del procedimiento expropiatorio y, en su caso, la existencia de convenio de ocupación previa que se hubiere suscrito;
- II. Considerandos, en que se fundamente el procedimiento expropiatorio, la justificación legal y material de la causa de utilidad pública que se invoca, el monto del avalúo y su fecha de inscripción en la Secretaría de Contraloría y

Desarrollo Administrativo, la forma de pago de la indemnización, así como la identificación precisa de los ejidatarios o comuneros afectados, cuando se trate de tierras formalmente parceladas, y

- III. Resolutivos, que fijen con precisión el nombre del núcleo agrario, la superficie analítica que se expropia, el nombre de la beneficiada, monto total y el responsable del pago indemnizatorio.**

Se especifica en los artículos 78 y 79 del mismo ordenamiento que para efectos de darle formalidad a la expropiación, dicho decreto deberá de publicarse y notificarse, al respecto los artículos en mención se citan:

Artículo 78. El decreto expropiatorio será expedido por el titular del ejecutivo federal y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 79. La Secretaría deberá notificar al núcleo agrario el decreto expropiatorio correspondiente, y ordenará su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa de que se trate, así como en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, cuando así corresponda.

En la notificación al núcleo agrario, deberán observarse las siguientes reglas:

- I. Se realizará a los integrantes del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, según se trate;**
- II. De no encontrarse uno o alguno de sus integrantes se dejara citatorio con el que se encontrare, o con quien se entendiere la diligencia, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes, en el lugar y hora que se fije en el citatorio, se lleve a cabo la notificación, y**
- III. De no presentarse el Comisariado a la diligencia de notificación, deberá notificarse al núcleo agrario por edictos, en los términos del segundo párrafo del artículo 21 de este Reglamento.**

Así mismo también en los artículo 80, 81, 82, 83, 84 y 86 se señalan las formas de pago de la indemnización que recibirán de manera individual o colectiva los núcleos agrarios y por lo que también al respecto se citan:

Artículo 80. Cuando los bienes materia de la expropiación afecten terrenos de uso común, la indemnización deberá pagarse al núcleo agrario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Quando los bienes materia de la expropiación afecten tierras formalmente parceladas, la indemnización corresponderá a los titulares, atendiendo a sus derechos.

El pago de la indemnización se cubrirá de preferencia en el fondo.

Artículo 81. El pago por concepto de indemnización de los bienes distintos a la tierra, deberá ser cubierto en forma inmediata y directa a los afectados.

Artículo 82. Si el pago de la indemnización corresponde al núcleo agrario y fue depositado en el fondo, el retiro se sujetará al siguiente procedimiento:

- I. Deberá acordarse en asamblea, la solicitud, el destino y aplicación de los recursos.
- II. Con el acta de asamblea correspondiente o copia certificada de la misma se deberá solicitar al fondo dicho retiro. A esta solicitud se le anexará copia de la convocatoria y copia certificada del acta de asamblea en la que se eligieron los órganos de representación del núcleo agrario.

Artículo 83. El Fondo analizará la legalidad de la asamblea en la que se acordó el retiro de fondos, previamente a la entrega de los recursos, y deberá recabar los recibos de pago correspondientes.

Artículo 84. Si el monto indemnizatorio depositado en el Fondo corresponde a los ejidatarios en lo individual, bastará su solicitud escrita de retiro, previa identificación.

Artículo 86. Cuando la indemnización se cubra total o parcialmente, mediante la entrega de bienes similares a los expropiados, se observarán las siguientes reglas:

- I. La Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales determinará el valor de los bienes que recibirán los afectados, por concepto de pago de la indemnización;
- II. Si el valor de los bienes que se entreguen es superior al monto fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, la diferencia será en beneficio de los afectados. Si el valor de que se trata es inferior, la diferencia deberá ser cubierta en efectivo;
- III. La promovente deberá cubrir los gastos de traslado de dominio;
- IV. Cuando la indemnización corresponda al núcleo agrario, se requerirá el consentimiento de la asamblea. Si la indemnización se cubre a los ejidatarios o comuneros en lo individual, se requerirá el consentimiento por escrito de éstos, ante dos testigos, y
- V. La promovente deberá recabar del núcleo agrario y de los ejidatarios o comuneros, según se trate, las constancias de pago correspondientes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente en los artículos 88 y 89 del ordenamiento que se viene citando se especifica también la manera en que entrara en posesión el organismo promovente para ejecutar trabajos o proyectos dentro del predio expropiado artículos estos que también nos permitimos citar textualmente;

Artículo 88. A partir de la vigencia del decreto expropiatorio y acreditado el pago o depósito de la indemnización, la Secretaría lo ejecutará debiendo realizar la diligencia posesoria en la que se practique el deslinde de las tierras expropiadas y se levante el acta correspondiente.

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la superficie y la entrega formal de la misma a la promovente.

Artículo 89. Concluido el trámite, la Secretaría enviara la documentación relativa al Registro para su custodia, entregara constancia de ello a la promovente y dará aviso de la ejecución al fondo.

En resumen tenemos que la expropiación por causa de utilidad pública se tramita ante la Secretaría de la Reforma Agraria, dependencia responsable de revisar el expediente que se le somete, calificar su procedencia y en su caso elaborar el proyecto de decreto previa realización de los trabajos técnicos necesarios.

Expedido el decreto expropiatorio por el titular de! Ejecutivo Federal y una vez notificado a los interesados, previo a la ejecución del mismo se deberá pagar o depositar la indemnización que corresponda, misma que se cuantificara con base en un avalúo comercial expedido por Banrural y otro por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, debiendo pagarse al núcleo agrario cuando las superficies afectadas sean de uso común o bien a los titulares de derechos cuando las superficies estén formalmente parceladas.

Los terrenos ejidales o comunales que se pretenden expropiar pueden ser objeto de ocupación previa por la autoridad promovente mediante suscripción del convenio correspondiente, debiendo intervenir en este acto la Procuraduría Agraria, misma que solicitara su inscripción ante el Registro Agrario Nacional.

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

superficie y su entrega formal a la autoridad promovente, la que a su vez escriturara a favor de los ocupantes mediante una contraprestación.

De esta forma podemos concluir que el Estado sigue manteniendo la decisión de cambio de afectación del suelo, de suelo rural a suelo urbano, por lo que la regularización de la tenencia de la tierra urbano ejidal es un acto jurídico promovido por el Estado, consistiendo dicho proceso generalmente en transferir la propiedad social u original de la tierra a dos instancias sucesivas, al Organismo Público encargado de la regularización y de manera posterior definitiva al colono ocupante del terreno, creando con ello una conversión o transferencia de poseedor de terreno a propietario y por medio del mecanismo expropiación-regularización, la tierra pierde su condición social, para incorporarse a la propiedad privada y consecuentemente integrarse al desarrollo urbano.

3.2.4. Autoridades que Intervienen.

Gabino Fraga, nos define el concepto de expropiación de la siguiente manera : “ Es el procedimiento por el cual el Estado, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, adquiere la propiedad de un particular. Este procedimiento culmina con un decreto expropiatorio que contiene el acto unilateral del estado. ”¹⁹

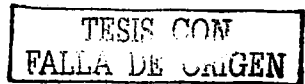
Es importante señalar que si bien es cierto que el acto material de expropiación en si lo lleva a cabo la autoridad administrativa, también es cierto que en todo el proceso jurídico expropiatorio, intervienen los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

El poder legislativo interviene por cuanto hace a la creación de la Ley de expropiación señalando al respecto todo el procedimiento que se debe de realizar para que se de el acto de expropiación.

El poder ejecutivo participa por cuanto hace a que es quien hace la aplicación de la ley de expropiación al caso concreto, así tenemos que el poder legislativo da una serie de casos abstractos, que si presentan la satisfacción de los presupuestos establecidos como de utilidad pública en la realidad social y que estén establecidos en la ley, se concreta el acto de expropiación.

El poder judicial, interviene en algunos casos, es decir no siempre se presenta, pero cuando participa lo puede hacer de las siguientes formas:

¹⁹ Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Op. Cit. P. 65



La primera de ellas se puede dar cuando el afectado no esta de acuerdo con la valuación hecha por la autoridad al bien que será motivo de la expropiación, bien porque no este catastrado o porque tenga el bien mejoras de mucha calidad y las mismas rebasen el avalúo propuesto.

La otra intervención será como controlador de la Constitucionalidad del acto expropiatorio a través de la presentación del juicio de amparo realizado por el afectado.

3.3. Organismos e instituciones Encargados de la Regularización.

Son distintas y variadas las Instituciones y Organismos que intervienen dentro de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, y dentro de las que participan y que ya citamos encontramos a las siguientes Secretaria de Desarrollo Social, Secretaria de la Reforma Agraria, Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, Finfonafe, Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Los Gobiernos de los Estados y los Municipios, dentro de los cuales destacan por las actividades terminales que desarrollan y en sobre quienes recae la operatividad y funcionamiento de todo el programa de la regularización de la tenencia de la tierra, así como la incorporación de suelo social al desarrollo urbano podemos decir que son los que se detallan en los dos capítulos siguientes.

3.3.1. El Municipio.

A lo largo del siglo XX el Municipio tuvo un papel casi marginal en la gestión administrativa ya que el poder municipal, se ejerce más claramente en las áreas urbanas que en las rurales.

A pesar de eso, las reformas legislativas, lo han encaminado siempre a que cumpliera la función para la cual fue creado en la carta magna por el Constituyente de Querétaro, al cual lo encuadraron en el artículo 115 Constitucional, mismo que originalmente quedo integrado de la siguiente manera: "Art. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior,, la forma de gobierno republicano, representativo, popular,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios.

En muchos casos las demandas de las propias autoridades Estatales, exigieron una participación mas decidida en determinadas áreas de la administración de los municipios en el ámbito rural.

Podemos identificar en este proceso de ampliación de facultades tres grandes momentos:

- La reforma al artículo 115 constitucional, del 6 de Febrero de 1976
- La reforma al artículo 115 constitucional, del 3 de Febrero de 1983, y
- La reforma de 23 de Diciembre de 1999, al mismo artículo 115.

En el primero de esos momentos, por primera vez en la historia constitucional del siglo XX se le reconoce explícitamente atribuciones municipales en materia territorial a este nivel de gobierno, al adicionarse las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el municipio estuviese en aptitudes de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional sobre la regularización de asentamientos humanos y desarrollo urbano, con participación quizás tímida hacia lo ambiental quedando de la siguiente manera:

"Fracción cuarta: Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fracción quinta: Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.”²⁰

Ese primer momento no tuvo efectos inmediatos. Las leyes de los estados tardaron mas de una década en reconocer plenamente las atribuciones municipales que en casi todos los estados habían sido prerrogativa de los gobiernos estatales. Pero paulatinamente se fueron reconociendo y ejerciendo las atribuciones municipales para el control del desarrollo urbano.

El segundo momento comienza con las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente en 1996. Ahí se planteo la necesidad de consolidar el Ordenamiento Ecológico del Territorio como instrumento de regulación obligatoria de los usos del suelo y no solo como instrumento orientador. Ahí surgió la propuesta de que la autoridad responsable de expedir el ordenamiento Ecológico del Territorio local, fuera el Municipio por lo que fracción quinta sufrió una adición más quedando de la manera siguiente: **“Fracción quinta. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”**²¹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁰ Robles Martínez, Reynaldo. *EL Municipio*. Editorial porra. Quinta edición. México 2002. P. 141 y 142

²¹ *ibidem* P. 185

En las últimas reformas al artículo 115 constitucional ya se reconocen explícitamente las atribuciones municipales por cuanto hace a la regulación en materia de desarrollo regional y la autorización obligatoria del uso del suelo, con ello se reestructuro totalmente el artículo 115 constitucional, convirtiendo sus cinco fracciones en nueve, quedando la fracción quinta de la siguiente manera:

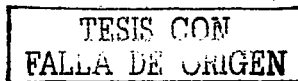
"V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal;**
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán de estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra;**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios."²²

Con esto tenemos que existe una participación activa de los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, y consecuentemente están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano del municipio; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar

²² ibidem. P. 201 y 202.



y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

En lo que se refiere a la regularización de los asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas ejidales o comunales, La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 9 establece las atribuciones que corresponden al municipio y al respecto se cita textualmente:

Artículo 9º. Corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I.- Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos se deriven, así como evaluar y vigilara su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II.- Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

III.- Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos se deriven;

IV.- Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

V.- Proponer la fundación de centros de población;

VI.- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local;

VII.- Celebrar con la federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

VIII.- Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

IX.- Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

X.- Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamiento, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XI.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XII.- Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIII.- Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;

XIV.- Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV.- Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de estos.

Por su parte el artículo 39 establece la posibilidad de que la asamblea ejidal o comunal respectivamente los regularice, con la coordinación de las autoridades municipales, sin dejar fuera desde luego la alternativa de la expropiación, es decir se pueden llevar a cabo dos acciones para regularizar los asentamientos humanos en tierras ejidales y comunales. Artículo este que concretamente dice lo siguiente;

Artículo 39. Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por lo que para que se lleve a cabo la regularización de los asentamientos humanos que se encuentran en los ejidos o comunidades es necesario que se establezca un convenio de participación o coordinación que será suscrito por los ejidatarios o comuneros por conducto de sus representantes y la autoridad municipal.

Una condición y característica que deben de reunir los predios que se van a desincorporar es que preferentemente no deben estar dedicados a actividades productivas.

Mas sin en cambio y aún a pesar de que existen los medios para que los ejidatarios y comuneros puedan obtener un beneficio directo por la incorporación o venta de sus tierras al desarrollo urbano de las ciudades, por economía procesal y para efectos de no verse inmiscuidos en tramites de carácter administrativo los ejidatarios y comuneros no las ponen en practica lo que hace que al ofertar tierras lo hagan de una manera inadecuada además de dejar en total estado de indefensión al comprador de la tierra que venden, característica esta que ha impedido que dichas tierras entren legalmente al mercado de la oferta directa para el desarrollo urbano, Por lo que se hace necesario que el Gobierno Federal , tenga que actuar también a través de un procedimiento administrativo donde también participan , Los ejidatarios , Comuneros y los nuevos posesionarios o sea los colonos, programa este que se encuentra operado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Como autoridad administrativa.

3.3.2. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En un esfuerzo desmedido por darle una solución sana y adecuada al problema de la regularización de la tenencia de la tierra en zonas irregulares de la zona metropolitana de la Ciudad de México el Gobierno Federal a implementado oficinas para la atención de sus necesidades prioritarias y así tenemos que: "En el ámbito del Distrito Federal, desde 1940 hasta comienzos de la década de 1970, la problemática de las colonias populares fue atendida por el gobierno de la ciudad a través de un organismo específico llamado primero "Oficina de Cooperación", luego "Oficina de Colonias" y transformado entre 1970 y 1976 en "Procuraduría de Colonias Proletarias"²³

Pero esta tarea además se serle imposible terminarla, por la constante demanda de suelo y vivienda para nuevas familias, además por ser un problema degenerativo como ya

²³ Scheingart, Martha Op Cit. P. 146.

se señaló anteriormente, se trata de organizar esta importante y trascendental tarea para darle una salida legal a la incorporación de suelo social al desarrollo urbano y para ello: "ante la magnitud de este fenómeno, el gobierno federal creó en 1971 el programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas (Pronarzue) con el propósito de regularizar zonas urbanas ejidales; en 1973 el programa se transformó en el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, con el fin de regularizar zonas ejidales y comunales, teniendo como cabeza de sector a la Secretaria de la Reforma Agraria y la acción colegiada de varias instituciones, y en 1974 se reestructuró ese comité para dar paso a la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett)" ²⁴ y así surge el más grande y ambicioso de los proyectos que en la actualidad sigue teniendo vigencia el cual ha ido mejorando sus acciones de una manera más directa hacia el otorgamiento y creación de reserva de suelo para vivienda urbana, así como ente regularizador de suelo urbano para dar seguridad jurídica a sus poseedores , se trata de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la cual fue resectorizada ya que estaba bajo el mando de la Secretaria de la Reforma Agraria y paso a formar parte de la Secretaria de Desarrollo Social además de ser reestructurada y así: "Por decreto del Ejecutivo Federal, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) cuenta con nuevas atribuciones a partir del 4 de Febrero de 1999; se redefinieron sus facultades a efecto de que la capacidad 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, haga 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." ²⁵ lo que hace que cubra funciones de regularización de la Tenencia de la tierra en zonas ejidales y comunales y además incorpore Tierra social al desarrollo urbano a nivel Nacional.

²⁴ Orci Magaña, Arturo Op Cit. P. 92.

²⁵ <http://www.corett.gob.mx/biblioteca.htm> decretos. P. 2

En el caso de la zona metropolitana de la ciudad de México, la formación de colonias urbano populares en tierras ejidales y comunales puede ser dividida en dos periodos: "El primero de ellos abarca desde mediados de los años cuarenta hasta principios de la década de los años setenta. El segundo periodo abarca desde la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), en 1973, hasta la actualidad."²⁶

Actualmente, el trabajo que se hace para los asentamientos humanos que se encuentran en tierras ejidales, es poner en operación el programa de regularización de la tenencia de la tierra, con la subsiguiente reventa a los ocupantes lo que constituye un acto de dominio incuestionable y exclusivo de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

3.3.3. El Procedimiento de la Regularización.

Siendo la regularización de la tenencia de la tierra, un procedimiento jurídico, basado en disposiciones legales que tratan de reparar o enderezar un proceso irregular, en la práctica, funciona como un mecanismo legitimador de actos ilegales realizados por los pequeños propietarios, los ejidatarios y los comuneros en su carácter de poseedores legítimos de la tierra y por la otra los colonos, los primeros obteniendo en algunos casos un lucro excesivo por los pedazos de tierra que entregan a los nuevos poseedores y los segundos para cubrir una necesidad social.

El procedimiento de regularización podemos decir que comienza cuando el Organismo Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, detecta y hace acto de presencia por solicitud de los presidentes municipales de los Ayuntamientos de Ciudades que contemplan un crecimiento desmedido y que tienen problemas de asentamientos humanos irregulares y plantea el programa de la regularización de la tenencia de la tierra, esto acorde al plan que exista de Desarrollo Urbano Municipal y le da prioritariamente atención a los asentamientos irregulares que se encuentren dentro de zonas urbano ejidales, procedimiento este que se ha detallado ya anteriormente y que concluye con el decreto de expropiación.

²⁶ Scheingart, Martha Op. Cit. P. 141

Así mismo también cuando el colono hace conciencia de la situación en la que se encuentra y deja de estar supeditado a los lineamientos que le marcan los dirigentes de partidos políticos, asociaciones civiles o grupos de colonos ajenos al problema de la regularización de la tenencia de la tierra, que solo le sacan más del poco dinero que tiene y se da cuenta de que la participación que tenga dentro del programa de la regularización de la tenencia de la tierra le trae grandes beneficios para él y su familia ya que: **"La regularización, entendida como regularización de la propiedad, no otorga derechos sobre la provisión de servicios y equipamientos, sino que, en todo caso, como ocurre en la actualidad, constituye una condición para la introducción de los mismos"** ²⁷

El proceso de regularización de la tenencia de la tierra, es un acuerdo de voluntades entre la institución y los colonos que participan de manera activa, ya que no necesita de gestores, apoderados o representantes las acciones son directas y mediatas en el interés que represente para los colonos darle prioridad a sus problemas de tenencia y convertirse en propietarios del predio en que viven.

Se tienen reuniones que toman el carácter de asambleas generales donde se tienen pláticas de información general respecto de la forma en que opera el programa, los beneficios que trae consigo la aplicación del programa, las ventajas y conveniencias de participar activamente en la implementación del mencionado programa con todos los colonos que integran las zonas irregulares y una vez que ha sido aprobada en asamblea general de colonos la participación de la colonia en el proceso de regularización.

Se forman comisiones de Colonos en coordinación con el comité de base, los cuales participaran en hacer trabajo de convencimiento con algunos que no tengan contemplado participar.

Se toman acuerdos para determinar el ancho de las avenidas y calles, el total de superficie por lote de familia, el lugar donde se ubicaran las áreas verdes y de servicios o de donación al H. Ayuntamiento, las salidas o soluciones para el caso de que exista la posibilidad de reubicación en otros lotes a familias que se encuentren ubicadas dentro de calles o andadores. se forman también comisiones para la limpieza de basura y maleza de las áreas por donde tendrán que pasar los trazos de calles y lotificación respectiva.

²⁷ Ibidem. P. 148 y 149.

Se realiza un proyecto de lotificación, acorde a los acuerdos y convenios llevados a cabo con los colonos y con base en la superficie que señale el decreto de expropiación.

Mediante la participación del área social del organismo se llevan a cabo nuevos censos socioeconómicos de todos los habitantes que integran el núcleo de población, por sexo, edad, escolaridad, trabajo, ingresos, estado civil y cuantos menores hay en la familia, dándole prioridad a las familias integradas, a las madres solteras y aquellas personas que tienen dependientes económicos ascendentes.

En algunos casos el colono tiene que acreditar la forma por la que obtuvo la posesión del predio que ocupa, lo cual se acredita mediante, recibos de pago, constancias de posesión o de cesión de derechos que le fueron otorgados por el pequeño propietario, el ejidatario o comunero al hacer entrega de la posesión que detentan, en la mayoría de los casos solo basta la presencia de la familia en el predio que esta ocupa para que sean reconocidos sus derechos dentro del programa de regularización en el entendido que es requisito indispensable el vivir en el lote de terreno para seguir manteniendo el derecho a participar de manera definitiva dentro del proceso de regularización.

La siguiente etapa una vez realizado este trabajo, es que entra a operar el área técnica del organismo, la cual se encarga de levantar de nueva cuenta la poligonal envolvente con las medidas y colindancias que amparan el decreto de expropiación, con base en esto se realiza un plano de lotificación definitivo en el cual se contemplan todos los lotes que deberán de existir, un área de reserva territorial, las áreas verdes, las áreas de servicios públicos o de donación, los andadores, las calles y avenidas y con base en este plano de lotificación se harán las asignaciones de lotes definitivas a las familias que participan dentro del programa.

La etapa subsecuente una vez que se han llevado a cabo las asignaciones individuales de lotes de terreno para cada familia, se hacen entrega de constancias de asignación que contienen la ubicación exacta del predio señalando, específicamente la zona, la manzana y el número de lote, esto para que las familias depositen el pago correspondiente al enganche que es un porcentaje del 20 al 25 % proporcional al pago total del lote de terreno, programándose el resto de los pagos a la entrega mensual de una cantidad equivalente al pago de una renta.

El acto final que viene a dar formalidad a toda la participación social de los colonos y que les da de manera definitiva seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra que detentan es la entrega de la escritura de propiedad privada que les es entregada al fin de la regularización.

3.3.4. Efectos que produce.

Es importante que se siga llevando a cabo el programa federal Implementado por la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que sobre, regularización de la tenencia de la tierra lleva a cabo en la zona metropolitana de la Ciudad de México, por que ello conlleva a que nuevas familias tengan la posibilidad de tener acceso a una vivienda digna y decorosa y ello signifique contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de vida y reducir las desigualdades, de restricción para el acceso de la población a programas de vivienda, todo esto en mérito a que actualmente los programas encargados de dar apoyo financiero y económico para lograr este fin, se encuentran encaminados y prioritariamente dirigidos hacia grupos de menores ingresos y además de que hay que aprovechar al máximo los programas que ya se encuentran estructurados para cumplir los propósitos y objetivos de las instituciones encargadas de su operatividad ya que como vimos en el capítulo anterior: **"En México el financiamiento para vivienda de bajo costo se puede agrupar en tres grandes sistemas.**

El primero está encabezado por el fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOBI) que aplica recursos públicos y créditos externos a la vivienda de costo bajo y medio.

El segundo, formado por los fondos de contribución obligatoria, cuya fuente principal de recursos está constituida por un porcentaje sobre las nóminas de sueldos que los patronos aportan bimestralmente en favor de sus trabajadores a este sistema pertenecen los siguientes fondos: Infonavit, Fovissste y el Isssfam, que respectivamente cubren a los trabajadores de las empresas privadas, a los empleados del gobierno federal y a los miembros de las fuerzas armadas.

En tercer lugar, se dispone de un sistema de financiamiento dirigido a los sectores de la población no cubiertos por los anteriores, es decir, la población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo y que por su condición laboral de "no

asalariado" no es derechohabiente de los organismos de contribución obligatoria. Este sistema opera actualmente a través del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)" ²⁸

Y porque aunque todos los mexicanos en su mayoría tienen una vivienda donde habitar, un gran número de ellos lo hace en un lugar que no satisface las condiciones mínimas de habitabilidad que es que la vivienda cumpla con las funciones básicas como protección, higiene, privacidad y comodidad.

Por ello es importante ubicarlos dentro del programa de regularización de la tenencia de la tierra para efectos de que de manera posterior sean incorporados a cualquiera de las líneas de crédito que opera la Secretaría de Desarrollo Social a través del (FONAPO) ya que: **"tres de sus líneas de crédito dan apoyos no tradicionales a la autoconstrucción: o vivienda progresiva, de mejoramiento con base en paquetes de materiales y de fomento a la producción y distribución de esos mismos materiales."** ²⁹

Así mismo también es importante señalar que dicho organismo incluye dentro de su programa un crédito de innovación o crédito semilla, que consiste en invertir para luego recuperar los créditos y estos de nueva cuenta sean otorgados a otro número igual de nuevas familias dentro de una misma colonia o zona, dependiendo del número de créditos otorgados señalando la institución que: **"El sistema de financiamiento fonhapo incluye, desde 1990, la línea de Crédito a la palabra, dirigida a la población de más bajos ingresos para mejorar, ampliar o iniciar su vivienda en terreno propio. Esta previsto que opere en forma de un crédito revolvente de pequeño monto, por pagar a plazo corto."** ³⁰

Otro de los beneficios y tal vez el más importante para las familias que viven en zonas irregulares y que les reporta un beneficio definitivo al participar dentro del programa de regularización de la tenencia de la tierra en la zona metropolitana de la ciudad de México es sin duda alguna tener certeza jurídica respecto de su propiedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁸ Palacios Alcocer, Mariano. El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano. *Evolución y perspectivas constitucionales*. Instituto de investigaciones jurídicas. Serie G. estudios doctrinales. No. 170 UNAM México, 1995. P. 191 y 192.

²⁹ Idem.

³⁰ Idem.

Lo que conlleva a que se introduzcan los servicios y programas primarios tales como apoyos para alimentación (lecherías conasupo), Procuración de justicia, (seguridad pública) apertura y mejoramiento de avenidas y calles, apertura y mejoramiento de espacios educativos y de salud, electrificación y alumbrado público, drenaje y agua potable, y mejoramiento de las áreas verdes para esparcimiento familiar entre otras cosas.

Para el gobierno tanto del Distrito Federal como para los gobiernos municipales de la zona conurbana del Estado de México, que de manera conjunta integran lo que es la zona Metropolitana de la Ciudad de México, representa actualizar sus padrones del Registro Público de la Propiedad y como consecuencia tener un ingreso formal y permanente a través del cobro de los servicios públicos como agua, drenaje, cobros por mercados formales e informales, otorgamiento de permisos y licencias tanto de construcción así como para conducción de vehículos y el más importante de todos el cobro del impuesto predial

3.3.5. Situación Actual.

En la actualidad el trabajo desplegado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra, que desde su creación, a operado el programa de regularización de la tenencia de la tierra en zonas irregulares se encuentra distribuido de la siguiente manera:

“La Delegación de la Comisión para la regularización de la Tenencia de la Tierra, en el Distrito Federal, desde su creación en 1973 a la fecha a entregado 196,146 escrituras para beneficiar a igual numero de familias hasta el año del 2002 y a expropiado un total de 7161-70-00-22 hectáreas trabajando prioritariamente en las delegaciones Iztapalapa, Magdalena Contreras, Tlahuac, Tlalpan, Xochimilco, Alvaro Obregon, Azcatpotzalco, Coyoacan, Gustavo A. Madero y Ixtacalco.

La meta que tiene fijada por lotes para regularizar en asentamientos humanos en el año de 2003, es de 940 lotes.”³¹

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

³¹ Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Dirección de sistemas. Programa de organización administrativa. Difusión comunitaria. Informe de actividades 06/05/2003. P. 13 y 14 de 68.

"Así mismo también la Delegación de la Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de México, desde su creación y hasta la fecha a regularizado un total de 260, 534 escrituras para beneficiar a igual número de familias, hasta el año de 2002, en la actualidad se encuentra trabajando con operación del programa de regularización en Atizapan, Apasco, Aculco, Atlautla, Tlalnepantla de B., Tultitlan, Zinacantepec, Naucalpan, Ixtapaluca, Tenango del Valle, Cuautitlan Izcalli y Atizapan de Zaragoza por citar algunos de los 31 municipios en los que esta desarrollando trabajos y dentro de lo que es considerada la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La meta que tiene fijada por lotes para regularizar en asentamientos humanos en el ejercicio correspondiente al año de 2003, es de 9,000 lotes. Y incorporar 34 hectáreas que estén disponibles como suelo libre para incorporarlas al desarrollo urbano." ³²

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³² Ibidem P. 15 de 68

CAPÍTULO CUARTO

LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 94 DE LA LEY AGRARIA, COMO FORMA DIRECTA PARA QUE LA FAMILIA PUEDA OBTENER UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA DE MANERA PRONTA Y EXPEDITA.

	PAG.
4.1. Las causas de justificación en relación con la Adición al artículo 94 de la Ley Agraria.	116
4.2. La Creación de Excepciones de pago de indemnización cuando se realice una Expropiación para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y Rural.	123
4.2.1. La Forma y Contenido de las Excepciones de pago de Indemnización.	124
4.2.2. Efectos que producen las Excepciones de pago de Indemnización.	125
4.3. La Adición al Artículo 94 de la Ley Agraria.	130

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO CUARTO.

LA ADICION DEL ARTICULO 94 DE LA LEY AGRARIA, COMO FORMA DIRECTA PARA QUE LA FAMILIA PUEDA OBTENER UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA DE MANERA PRONTA Y EXPEDITA.

4.1. Las causas de Justificación en relación con la adición al artículo 94 de la Ley Agraria.

Durante el movimiento revolucionario de 1910 - 1917 surgió uno de los reclamos más sentidos de la población mexicana, que consistió en una reforma agraria que reconociera la legitimidad de las posesiones comunales, que restituyera las propiedades despojadas a los pueblos, pero sobre todo una reforma agraria que repartiera los enormes latifundios que se habían establecido a lo largo y ancho del país.

Esta demanda que sobre la tenencia de la tierra existía, dio origen al artículo 27 de la Constitución de 1917 y a partir de ese año se inicia el reparto agrario, la restitución de las tierras comunales, y la creación del régimen ejidal, originando la propiedad social.

Con este acto de justicia social se distribuyó y restituyó legítimamente la tierra a sus dueños originales y en un afán de proteger esta propiedad social para que quedara fuera de cualquier especulación se le impusieron las características de inembargables, imprescriptibles e inalienables, causando sin querer un serio problema para el gobierno, problema el cual se agudizó a finales de los años cincuenta y principios de los sesentas, al quedar imposibilitados los predios que se encontraban dentro de las zonas de crecimiento con vocación urbana de la Ciudad de México, para transitar hacia la propiedad privada, haciendo con ello que la mencionada prohibición para transferir propiedad social se quedara solo en los papeles y que la práctica de transferir informalmente esta posesión de propiedad social fuera una cosa común.

Durante mucho tiempo y en muchos casos el crecimiento de la ciudad de México a implicado el uso de tierra social y como consecuencia se a dado de manera desordenada, ahora a diferencia del pasado, existen las condiciones para que este crecimiento se de ordenadamente y para que ejidatarios y comuneros se beneficien con el y no solo los fraccionadores particulares e intermediarios obtengan un verdadero lucro con la tierra social.

La transformación urbana del país se ha realizado de manera vertiginosa y a la vez injusta, el crecimiento de nuestras ciudades ha sido marcado por un denominador común la recurrente formación y proliferación de asentamientos humanos irregulares.

La falta de una oferta constante de suelo urbanizable y de mecanismos jurídicos para incorporar suelo social, al privado y de manera posterior al desarrollo urbano en forma planificada obligo en el pasado reciente a las instituciones del gobierno federal a la regularización jurídica a posteriori, para lo cual se hizo un uso extensivo del ejercicio de autoridad a través del procedimiento de expropiación. En especial en los relacionados con las diversas situaciones que se presentan a partir del crecimiento de los centros urbanos ya que a partir de los años sesentas nuestra población se volvió preponderantemente urbana y los asentamientos humanos que se dan, en su mayor parte están integrados por gente de bajos recursos económicos, quienes han tenido que solucionar por si mismos el problema de la vivienda, ante la insatisfacción de la demanda de vivienda por parte de las Instituciones de gobierno lo que repercute con mas intensidad en las clases bajas por su carencia de recursos económicos para adquirir una vivienda digna que cuente con los servicios básicos, lo que conlleva a la autoconstrucción de viviendas con servicios precarios en zonas urbanas lo cual se refleja en el crecimiento exagerado de los asentamientos irregulares, mismos que se han establecido en áreas que por su naturaleza no son aptos para el desarrollo urbano ya sea por tratarse de superficies destinadas a la preservación ecológica o por carecer de los mínimos requerimientos de seguridad y ocupando espacios ejidales y comunales generando una situación irregular y como consecuencia de ello una carencia de servicios e infraestructura, la intervención directa del gobierno a través de las instituciones encargadas de la regularización multiplican sus esfuerzos para prever, coordinar y dirigir el crecimiento urbano mas sin embargo a tenido un impacto limitado en el ordenamiento efectivo del espacio urbano, pues la mayoría de las veces casi siempre se da una vez que los

terrenos han sido ocupados de manera irregular, y en algunos otros casos en zonas no aptas para el crecimiento urbano o como ya se señalo en zonas de alto riesgo, situación que complica mas el estado en que se encuentran estas familias ya que la mayor parte de veces no se quieren reubicar hacia áreas aptas para el desarrollo urbano, lo que hace que se convierta en un sueño irrealizable para la clase más desprotegida el adquirir una vivienda digna y decorosa tal y como lo establece nuestra Constitución.

En los años setenta a pesar de los esfuerzos gubernamentales nuestra ciudad fue rodeada de cinturones de asentamientos humanos irregulares, de donde se estuvieron alimentando los intereses creados que surgen entorno a la ocupación y venta informal de predios ejidales, fundamentalmente en ejidos y comunidades, por lo que las acciones del gobierno también se centraron en la creación de Instituciones nacionales de vivienda y el financiamiento de proyectos masivos de viviendas terminadas, con vivienda subsidiada, pero no al alcance de la población más pobre.

En la década siguiente el cambio se dirigió al suministro de lotes urbanizados dotados con servicios de saneamiento y de soluciones habitacionales mínimas, pero que no lograron el resultado masivo esperado.

De tal manera que hoy nos encontramos en un proceso de redefinición de las políticas públicas de vivienda para los pobres, donde lo importante ya no es tan solo la construcción de las viviendas, sino la solución integrada de sus diversas carencias, y sin recurrir exclusivamente a los recursos públicos.

La garantía de un desarrollo urbano ordenado y sustentable nos conducirá a construir ciudades sanas, productivas y planeadas y nos dará el acceso a una vivienda digna y decorosa para las familias mexicanas, la conjugación de estos dos elementos es indispensables para la construcción, conservación y mejoramiento del bienestar social de los mexicanos del nuevo siglo y si acaso el futuro significa esperanza, los habitantes de la zona metropolitana de la ciudad de México, tenemos la obligación de trabajar juntos para mejorarla, por lo tanto es tiempo de tomar las medidas correctivas de manera mediata para poder tener en lo futuro un México urbano saludable y digno de ser vivido.

Sortear con éxito los desafíos pasados, presentes y futuros, exige hacer un alto en el camino, reflexionar y revisar profundamente los métodos, estrategias, contradicciones e inclusive las actitudes con las que hasta ahora se han enfrentado los problemas, para

rescatar lo que a sido útil, para retomar el camino con nuevas ideas, y para con imaginación y compromiso social diseñar los nuevos instrumentos con los cuales se tenga que enfrentar el futuro, porque de lo contrario seguiremos siendo perdedores de manera genérica en el entendido de que al incorporarse tierras sociales al desarrollo urbano sin seguir los lineamientos establecidos en la ley agraria los ejidatarios y comuneros pierden porque malbaratan sus tierras al darlas para su venta a fraccionadores, se pierde también porque su dinero no lo reciben en una sola exhibición, debido a que el nuevo comprador tiene la necesidad de autoconstruir una vivienda en donde vivirá y tendrá que invertir otra parte del dinero en acondicionar una letrina, buscar la energía eléctrica, comprar el agua, la sociedad pierde por el uso ineficiente del suelo debido a la baja densidad de población o de viviendas que en ellas se da por hectárea fraccionada de manera indebida, que tienen los asentamientos irregulares, y por la baja calidad de la vivienda que en ellos existe lo que hace que en caso de desastres físicos o metereologicos se tenga que dar ayuda de manera cotidiana a estas familias, pierde también por la baja calidad del medio urbano al existir carencia de avenidas, parques, áreas comerciales y por la baja calidad de los servicios urbanos que de manera posterior se introducen, llevando con ello erogación del gasto publico del municipio donde se dan los asentamientos humanos.

Es de vital importancia el tener que afrontar con medidas más drásticas la venta informal de tierra social habilitada para desarrollo urbano de manera clandestina y superar definitivamente algunas practicas viciosas y negativas que desafortunadamente, han acompañado el desarrollo urbano de nuestra ciudad, sin un cambio radical en la forma de ver y permitir dichas practicas, será imposible el llevar a la practica el precepto constitucional de que toda familia debe de tener una vivienda digna y decorosa y seguiremos viéndonos como soñadores del desarrollo social que tanto reclaman la gran mayoría de los habitantes de los municipios conurbados del estado de México que son integrantes de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Debemos de dejar a un lado de manera definitiva el paternalismo, la improvisación y otras practicas negativas, asociadas a la discrecionalidad y la tolerancia excesiva en el ejercicio y autorización clandestina o simulada que se hace de algunos fraccionamientos de lotes en breña los cuales son vendidos por los ejidatarios, comuneros o intermediarios, con solo tener acuerdos de palabra, otorgados por las autoridades ejidales, comunales y

inclusive por las autoridades municipales, por lo que se deben de ir creando para estos actores sanciones más drásticas ya que actúan como promotores e inhibidores del desarrollo social, así como de que no exista una planeación en la creación de las nuevas colonias que se tienen que ir agregando a los centros urbanos ya establecidos, la expropiación sin pago alguno para los ejidatarios y comuneros que hayan propiciado la venta directa o indirecta de terrenos para la creación de nuevas colonias debe de ser una medida tomada de manera urgente como vía para incorporar suelo social al desarrollo urbano, en el caso concreto de nuestra propuestas tiene la ventaja de hacer mas rápida y expedita la incorporación de mas familias a una vivienda digna con los servicios necesarios, además de representar una medida de freno a las actitudes que día con día toman mas desarrolladores informales de tierra social, al no estar sometidos a regulación alguna y que tiene como consecuencia la venta en breña de estas tierras que se adquirieron a un muy bajo precio y que se venden a los nuevos colonos en breña y aun alto costo, para la creación de nuevas zonas irregulares en lo que es la zona metropolitana de la ciudad de México.

Que toda vez que en la actualidad se encuentran establecidos los mecanismos legales para la participación particular y colectiva de los núcleos agrarios, y que estos puedan beneficiarse de la urbanización de sus tierras, precisamente desincorporándolas del régimen ejidal o comunal al que están sujetas, y esto les permite ofertar dichas superficies legalmente y en condiciones de justo beneficio, ya que la Ley Agraria establece que cuando los terrenos de un ejido o comunidad estén ubicados en el área de crecimiento de una ciudad, podrán beneficiarse de su urbanización siempre y cuando estén considerados dentro del plan de Desarrollo Urbano Municipal.

Con la aportación que hagan de tierra social a sociedades civiles o mercantiles, se abre la posibilidad de que sean los mismos ejidatarios o comuneros los que ofrezcan suelo social regularizado y ordenado y de esta manera se supera el recurso de expropiación como vía dominante para incorporar suelo social al desarrollo urbano, permitiendo a los ejidos participar del nuevo valor que adquieren sus tierras cuando forman parte del crecimiento urbano, así la plusvalía de la tierra social para ejidatarios y comuneros consiste en que precisamente sean ellos quienes obtengan los beneficios del nuevo valor que sus tierras tienen.

Privilegiando con esto la participación directa de los propios sujetos agrarios en los proyectos mediante la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas, medidas estas que sirven, para que todo pequeño propietario, ejidatario o comunero, participe dentro de los programas de incorporación del suelo social al desarrollo urbano de los centros de población con mayor presión respecto de la demanda de uso de suelo para vivienda y todo esto debidamente integrado a los planes de Desarrollo Urbano de los Municipios, es necesario que también se regulen de una manera estricta los asentamientos humanos irregulares que se dan al margen de los lineamientos ya establecidos, ya que la practica refleja que no obstante las disposiciones agrarias vigentes que prevén los mecanismos legales para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, la venta ilegal sigue siendo la opción preferida para quienes comercializan la tierra logrando con ello que se rebasen los márgenes de operatividad de los programas establecidos al respecto.

En virtud de que también en la actualidad, no hay un uso eficiente del suelo, debido a que es muy baja la densidad ocupada por viviendas que rinde una hectárea que proporciona la utilización irregular del suelo, y de que como consecuencia, no existe también calidad del medio urbano, ya que al no haber planeación urbana no existen avenidas, parques, áreas comerciales y un alto costo social ya que los municipios tendrán que introducir servicios urbanos de manera posterior y esto es mucho mas caro, sin representar a corto plazo algún ingreso por concepto de impuesto predial, así como por el pago de los derechos de conexión por los servicios de agua y drenaje.

Es importante concretar y actualizar los planes de desarrollo urbano municipales, proponiendo perfectamente los usos del suelo que serán necesarios por lo menos en diez años siguientes señalando las áreas aptas para desarrollo urbano, apoyando a los municipios que aun no tiene el problema presente con capacitación para que en su momento puedan enfrentar este problema que por la forma de crecimiento demográfico forzosamente se tiene que dar, definiendo densidades mayores de ocupación habitacional por hectárea lo que favorecería a un mayor numero de familias, destinando también con ello más áreas para familias de ingresos menores y otorgar consecuentemente seguridad a los adquirentes de lotes urbanos, permitiendo a las autoridades la prestación de los servicios públicos y evitar desequilibrios ecológicos.

La sociedad reclama espacios donde sea posible asentarse para vivir e integrar una familia, pero para hacer esto se necesita de lugares que cuenten con todos los servicios de la vida moderna, como son agua, energía eléctrica, drenaje, red telefónica, escuelas, mercados, correos, seguridad pública, transporte público etc., sin embargo la realidad nos indica que estas demandas no han sido atendidas oportunamente y que los esfuerzos de las autoridades han sido rebasadas primero por el crecimiento poblacional y segunda por que no obstante las disposiciones agrarias vigentes que prevén los mecanismos legales para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, la venta ilegal sigue siendo la opción preferida para quienes comercializan la tierra logrando con ello que se rebasen los márgenes de operatividad de los programas establecidos al respecto.

En si podemos decir que el reto es programar unidades habitacionales tomando como base el desarrollo urbano planeado de centros urbanos, ya establecidos con infraestructura y equipamiento urbano para incorporar a la gente de mas bajos recursos económicos, dentro de la posibilidad para adquirir un predio dentro del mercado inmobiliario formal y con ello dar por hecho el presupuesto constitucional de que toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa.

La intención del gobierno de darle aplicación a la normatividad vigente para incorporar tierra social al desarrollo urbano es buena innegablemente ya que con ello se pretende evitar la proliferación de asentamientos humanos irregulares, para romper con el famoso y vicioso ciclo invasión - regularización - invasión.

Pero también al respecto es importante incorporar a las leyes vigentes lineamientos legales que sirvan como freno a estos actos insanciables de venta informal de tierra social, medidas mas drásticas que frenen y sancionen legalmente este tipo de actividades motivadas y desplegadas por ejidatarios y comuneros e intermediarios que persiguen los mismos fines, obtener un sobreprecio por lotes de terreno sin servicios, para ello es importante entender que el futuro social de México en el nuevo siglo dependerá del éxito de las acciones encaminadas o dirigidas a distribuir mas equitativamente el desarrollo y a reducir la pobreza, en particular entre quienes se encuentran sin un techo seguro o una vivienda digna de habitarse y para ello proponemos:

4.2. La Creación de Excepciones de pago de Indemnización cuando se realice una Expropiación para la regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana y Rural.

Es importante la creación de algunas excepciones de pago de indemnización Constitucional cuando se expropian tierras ejidales y comunales así como pequeñas propiedades destinadas para la regularización de la tenencia de la tierra y sobre todo cuando este tipo de tierras ya se encuentran ocupadas por familias de escasos recursos económicos con anterioridad a la expropiación correspondiente, en el entendido de que son compradores de buena fe, así como porque la necesidad de conseguir un pedazo de tierra los hace que adquieran tierras que no esta permitida su venta y además porque en su momento han pagado cantidades muy fuertes por terrenos en breña, que carecen de los servicios elementales para poder vivir en ellos y quien les vendió las fracciones de terreno que ocupan fueron en un momento fraccionadas y vendidas por los mismos ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios o promovidas sus ventas o fraccionamiento a través de intermediarios, sufriendo con ello promesas y engaños respecto de la posesión que detentan y de la propiedad prometida.

Este tipo de excepciones deben de hacerse valer por la autoridad reguladora siempre y cuando se acredite que las tierras que ocupan los asentamientos humanos que solicitan su regularización no fueron invadidas o son posesionadas de mala fe, por los colonos que habitan en ellas.

Esta petición también proponemos que podría ser realizada por gestión directa de los Gobiernos locales e incluso podría ser llevada a cabo por los Gobiernos municipales, en el entendido de que son los que de manera directa tienen que afrontar este grave problema, además de que son los que primeramente tienen conocimiento de la localización y magnitud de los asentamientos humanos, lo anterior con el firme propósito de llevar a cabo un programa que tenga como compromiso social, el llevar a cabo la incorporación de suelo a través de acciones de regularización de áreas ya ocupadas en forma consolidada es decir con un 100 % de ocupación de todos los lotes que se encuentren en la colonia o asentamiento irregular, para si acaso agregarles o adicionarles pequeñas áreas destinadas para servicios públicos y áreas verdes en los casos que así se justifique, y en el entendido que a la autoridad municipal, le genera un desordenado y anárquico crecimiento con nulvas o

escasas posibilidades de oferta de servicios municipales en el corto plazo y que a final de cuentas, son conquistadas mediante la presión social y con un alto costo político y de gobierno.

Este tipo de acciones iría encaminada prioritariamente hacia asentamientos humanos con población de menores ingresos, comprometiéndose con estas acciones la autoridad a cambiar de la manera más rápida posible el cambio de uso del suelo a efecto de que se cumpla la normatividad y disposiciones locales vigentes en materia de asentamientos humanos y ecología, ya que lo importante es avanzar en las tareas para regularizar estas situaciones especiales que ya se dieron y planificar con ello las próximas extensiones urbanas que se den en lo futuro, de manera que estas se asienten en forma ordenada, y con la mayor previsión posible, diseñando desde un principio los mecanismos que permitan la conversión de tierras ejidales y comunales en zonas urbanizables con base en los lineamientos establecidos y marcados en la ley agraria, en beneficio directo de los ejidatarios, comuneros y como ultimo fin el de las familias que habitan en esos lugares.

Con esto se lograría que los recursos que se van a desviar para llevar a cabo el pago que en concepto de indemnización por la expropiación que tendría que pagar el gobierno federal a los ejidatarios o comuneros, sería trasladado hacia los beneficiarios directos que serían en este caso los colonos habitantes del área a regularizar y habría un destino de manera íntegra del dinero a los gobiernos municipales para que los destinaran al mantenimiento y ampliación de los servicios básicos como son el agua potable, el alcantarillado, pavimentación de caminos y calles principales, electrificación, mejoramiento de la vivienda, infraestructura cultural, educativa y de salud.

4.2.1. La Forma y Contenido de las Excepciones de pago de Indemnización.

Las excepciones que se plantean incorporar, deben de incluirse como adiciones al texto vigente del artículo 94 de la Ley Agraria, y se especificara en las mismas que limitantes tendrán, así como la aplicación concreta a la que se destinaran, por lo que las excepciones que se proponen serán las siguientes:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuando se acredite y pruebe técnicamente, por el organismo publico que promueve la expropiación en el expediente de expropiación correspondiente, que el propietario, ejidatario o comunero, vendió o fracciono de manera directa o indirecta y clandestinamente su predio o parcela sin cumplir con los requisitos establecidos en las leyes de asentamientos humanos o sobre fraccionamientos urbano populares emitidas por la federación o los gobiernos estatales correspondientes, la indemnización constitucional correspondiente a dicho bien será canalizada de manera pronta y expedita para la introducción de servicios públicos primarios, para dichos asentamientos humanos, que se encuentren en proceso de regularización.

Así mismo también cuando se acredite y pruebe técnicamente, por el organismo publico que promueve la expropiación en el expediente de expropiación correspondiente, que el propietario, ejidatario o comunero, al fraccionar y vender directa o indirectamente su porción de terreno respectiva, no dejó las áreas correspondientes a servicios públicos y áreas verdes, acorde a lo establecido por las leyes de asentamientos humanos o sobre fraccionamientos urbano populares emitidos por la federación o los gobiernos estatales, la indemnización Constitucional, que le corresponda será canalizada de manera pronta y expedita para la introducción de servicios primarios, para dichos asentamientos humanos, que se encuentren en proceso de regularización.

También será motivo de excepción de pago Constitucional cuando los mismos ejidatarios comuneros o pequeños propietarios fraccionen y vendan en áreas no permitidas por el plan de desarrollo municipal sus predios o parcelas con el fin de crear nuevos centros de población

4.2.2. Efectos que producen las Excepciones de pago de Indemnización.

Al implementarse un nuevo procedimiento respecto del pago de indemnizaciones por concepto de expropiación hacia ejidatarios y comuneros que fraccionen de manera clandestina, se da un nuevo compromiso con los vendedores primeramente ya que

forzosamente se incorporaran al mercado formal inmobiliario y los compradores ya no se aventuraran a comprar tierras irregulares y sin servicios dentro del mercado informal porque existirá la oferta de comprar tierra para vivienda con los servicios incluidos, en pagos proporcionales a sus ingresos y con una mínima diferencia respecto del precio de venta irregular, con el ya regularizado y al comprar tierras regulares o de reserva para desarrollo urbano, participan los colonos, mas activamente en la introducción de los servicios, al no existir en ellos el señalamiento y carácter de irregulares o informales, consecuentemente se da el mejoramiento de sus colonias mucho mas rápidamente, para la introducción de los servicios secundarios, adquiriendo una dinámica de participación social ya que se da la equidad social, que repercute en el medio ambiente por la disminución de los asentamientos irregulares, la no ocupación de áreas riesgosas, la degradación ambiental y en general mayor observancia de los planes de desarrollo urbano, la superación personal al mejorar en todos los sentidos el entorno de las familias que viven en estas colonias.

Se trata de evitar las todo el largo procedimiento a las que se dedica el procedimiento correctivo ya descrito y va dirigido a la mayor parte de la población que desea incorporarse a la zona metropolitana de la ciudad de México, la de escasos recursos, aquella que no es sujeta de crédito y que a la fecha, con su esfuerzo y sacrificio, a resuelto cerca del 70 % de la vivienda de la ciudad, incluido el suelo, infraestructura y equipamiento urbano, a través de la autoconstrucción progresiva en términos de ineficiencia y se acabaría con el fenómeno que a causado deseconomías y perjuicios no solo a estas familias que habitan las zonas irregulares, sino también a la sociedad de la que forman parte.

El suelo a ofertar urbanizable toma un carácter legal por formar parte de la subdivisión, fraccionamiento o lotificación de los cascos urbanos, suburbanos o ampliaciones de los centros de población que tengan como característica la atracción urbana.

También con esto se evitan las invasiones a la vía pública y a las áreas de donación para espacios verdes y servicios públicos.

Con la imposición de estas medidas también no se revertirán hacia las zonas ya desarrolladas. las condiciones de violencia, inseguridad, acumulación de basura, saturación en el uso del transporte publico, energía eléctrica, drenaje y agua, ya que la capacidad de servicio esta programada para un determinado numero de usuarios y al existir

asentamientos humanos irregulares alrededor de los ya regularizados los servicios se degeneran y esto a su vez genera violencia entre los usuarios formales contra los informales que no realizan pago alguno por los servicios que toman sin derecho alguno, deteriorando con su actividad desplegada la calidad de vida de la comunidad en general.

Logrando con ello desalentar, dentro del marco de derecho existente, la creación de nuevos centros o zonas irregulares creados por la venta clandestina de tierras por parte de ejidatarios, comuneros e intermediarios ya que al no recibir pago alguno por la venta ilegal de la tierra, sabrían que los ingresos que tendría el organismo regulador sería aplicado de una manera directa a aquellas colonias que compraron de manera ilícita tierras, dejando también lejos esa señal que se emite desde el gobierno que toda compra de lotes en tierras ejidales y comunales, es buena ya que a la larga tendrá que entrar el organismo regulador y obtendrán el título de propiedad respectivo, lo que a propiciado antes de inhibir, nuevas ocupaciones ilegales

Se eliminarían de manera terminante las ventas y fraccionamientos de tierras ejidales y de las comunidades de manera clandestina.

Se protege a los compradores irregulares al no realizar un doble pago a ejidatarios y después al organismo regulador.

Se evita con esta medida tomada por la autoridad que el ejidatario comunero o pequeño propietario reciba un doble pago primero por parte del comprador o colono necesitado de un pequeño pedazo de tierra y después un premio por vender un predio del cual no realizó pago alguno a la autoridad por lotificar, relotificar, fraccionar o subdividir y que solo se pone a esperar que el estado a través de la figura jurídica de la expropiación le tenga que pagar una indemnización que en la mayoría de los casos no merece, ya que la mayor parte de las veces ellos mismos propician este tipo de irregularidades, para de manera posterior buscar un pago generado de manera corrupta, la mayor parte de las veces en contubernio con las autoridades municipales encargadas de frenar el crecimiento de las comunidades y zonas urbano ejidales sin tomar en cuenta el plan de desarrollo urbano municipal que es el órgano rector del crecimiento ordenado y progresivo de la incorporación de suelo social al crecimiento urbano.

Se propicia que el nuevo poseedor adquiera la responsabilidad total de pagar los impuestos correspondientes a la regularización como son pago de escrituración, pago de

catastro o predial, introducción de servicios públicos primarios, como son agua, luz, drenaje, banquetas, nomenclatura, alineamiento, licencia de construcción.

Se evita que algunos colonos ocupantes de estas tierras de manera ilegal, al integrarse al proceso de regularización y tener conocimiento de que sus predios tienen un nuevo valor generado por la urbanización del asentamiento, vendan su lote, para comprar otros a mas bajo precio y de nueva cuenta se repita el ciclo de compra venta irregular - expropiación - regularización.

Se elimina la participación formal o informal de líderes de colonos, que cobran cuotas a sus colonos representados por lo que tratan de que la regularización no se presente de manera expedita, argumentando siempre que al entrara el gobierno se les cobrara por vivir en el lugar, aunque la finalidad sea que no se termine con su participación innecesaria y el cobro inmerecido que realiza.

Se protegen los ingresos que por concepto de impuestos tendrán los municipios al tener los dueños originales de los predios que pagar al no poder autoinvasarse, subdividir, lotificar o fraccionar los terrenos sin la debida autorización y consecuentemente no podrán evadir el pago de impuestos por las cuantiosas ganancias que obtienen indistintamente de que sean ejidatarios, comuneros o por la utilización de intermediarios.

Se evita que las instituciones y organismos encargados de la regularización de la tenencia de la tierra, pierdan autoridad como organismos rectores de la planeación y generación de tierras para el asentamiento humano de una manera ordenada y planificada al ir atrás y no adelante del problema ya que se sigue regularizando y no planificando con estrategia el desarrollo urbano, con ello también el gobierno retomaría su papel de rector del desarrollo urbano, dejando de ser parte del problema lo anterior evita consecuentemente los subsidios que se toman del gasto social, para la introducción de los servicios básicos, como la dotación de agua potable, el alcantarillado, la pavimentación de calle y caminos principales, electrificación, y la creación de infraestructura para la cultura, la educación y la salud, a las colonias en formación, que lo único que han generado es corrupción

Se planea de una manera integral que las nuevas áreas que se van a incorporar a las zonas regulares estén adecuadamente realizadas con trazos urbanos para recibir los servicios públicos y existan las áreas verdes, así como las áreas para los servicios

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

secundarios como transporte público, teléfonos, mercados, servicios médicos, mercados, vigilancia.

Los beneficios que obtiene el gobierno Municipal de manera directa al institucionalizarse el programa de regularización de asentamientos humanos, sin pago alguno en concepto de indemnización para los ejidatarios o comuneros que hayan fraccionado y vendido sus tierras sin llevar a cabo la incorporación de suelo social al desarrollo urbano de manera ordenada, sería al momento de que se lleven a cabo la introducción de los servicios básicos como el agua potable, el alcantarillado, pavimentación de caminos y calles principales, electrificación, mejoramiento de la vivienda, infraestructura cultural, educativa y de salud, porque no habría erogación de su gasto público, ya que estos serán cubiertos con el dinero de la indemnización, el municipio tendrá la oportunidad de destinar parte de su presupuesto para mejorar y darle mantenimiento a los servicios ya otorgados a las nuevas colonias y destinar más, parte de su presupuesto para obra pública y programas sociales para niños, estudiantes y personas de la tercera edad, y crear programas culturales, educativos y mejorar los sistemas de salud municipal los cuales en su gran mayoría son en la actualidad muy deficientes, fortaleciendo con esto la función de la célula básica de nuestra organización política más allá del discurso político o del mero reconocimiento jurídico.

Además de que con la aplicación del programa de regularización en estas zonas que guardan un estado especial, por cuanto hace a la forma de ocupación, los municipios se fortalecen en el ordenamiento y actualización de su sistema catastral, y como consecuencia tienen mejores ingresos por el pago del impuesto predial, además de que una vez de que se lleve a cabo la operación de esta forma de regularizar se guardara mejor ordenamiento por cuanto hace a los planes de desarrollo urbano.

Con la regulación de los vendedores informales de tierra y la promoción hacia la compra formal de tierra desarrollada y apta para vivienda, estos asentamientos humanos se encontrarían ubicados en lugares que no impliquen riesgos para las familias que los habitan y permitirá la prevención de desastres.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3. La Adición al Artículo 94 de la Ley Agraria.

Toda vez que ya se han creado las excepciones correspondientes respecto de las excepciones de pago a la indemnización Constitucional cuando dichas expropiaciones se traten en lo relativo a la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos que guarden un estado especial ya que no se incluirían los que fueron invadidos o aquellos que necesitan que se les adicione o incorporen otras áreas para los servicios públicos, el texto completo con la adición que se propone al artículo 94 de la Ley Agraria vigente quedaría integrado de la siguiente manera :

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

Pero como excepción en los casos de la regularización de la tenencia de la tierra se observaran las siguientes reglas:

Quando se acredite y pruebe técnicamente, por el organismo publico que promueve la expropiación en el expediente de expropiación correspondiente, que el propietario, ejidatario o comunero, vendió o fraccio de manera directa o indirecta y clandestinamente su predio o parcela sin cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Asentamientos Humanos o sobre fraccionamientos urbano populares emitidas por la federación o los gobiernos estatales correspondientes, la indemnización Constitucional correspondiente a dicho bien, será canalizada de manera pronta y expedita para la introducción de servicios públicos primarios, para dichos asentamientos humanos, que se encuentren en proceso de regularización.

Así mismo también cuando se acredite y pruebe técnicamente, por el organismo público que promueve la expropiación en el expediente de expropiación correspondiente, que el propietario, ejidatario o comunero, al fraccionar y vender directa o indirectamente, no deje las áreas correspondientes a servicios públicos y áreas verdes, acorde a lo establecido por la Ley de Asentamientos Humanos o sobre fraccionamientos urbano populares emitidas por la federación o los gobiernos estatales, la indemnización Constitucional, que le corresponda será canalizada de manera pronta y expedita para la introducción de servicios públicos primarios, para dichos asentamientos humanos, que se encuentren en proceso de regularización.

También será motivo de excepción de pago Constitucional cuando los mismos ejidatarios comuneros o pequeños propietarios fraccionen y vendan en áreas no permitidas por el plan de desarrollo municipal sus predios o parcelas con el fin de crear nuevos centros de población

El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

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

Con las propuestas realizadas pretendemos acabar con el constante reto que tienen que enfrentar las autoridades reguladoras, además de que estas medidas también permitirán que las autoridades ejidales o comunales estén más al pendiente de los actos que se dan en su comunidad o no participen dentro de la autorización o creación de nuevos asentamientos

humanos irregulares, dentro de sus núcleos agrarios, promovidos a título individual por ejidatarios o comuneros, ya que al momento de darse la expropiación para llevar a cabo la regularización de las nuevas colonias que se crearon sin autorización del plan o programa de desarrollo urbano municipal se les expropiaron al núcleo ejidal más áreas no ocupadas, las cuales son necesarias para implementar los servicios públicos y áreas verdes que faltan y consecuentemente esto conlleva a tener o generar problemas al interior del núcleo ejidal, con ejidatarios que no vendieron sus tierras pero que se ven afectados por la ampliación necesaria de áreas que se da con la expropiación que generan los asentamientos irregulares, lo que hace que se las autoridades internas del ejido incurran en responsabilidad por que autorizaron o permitieron que se fraccionara, lotificara y de que se llevara a cabo la venta clandestina del fraccionamiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

Primera.- Concluir la regularización de los asentamientos humanos que se dieron hasta el año de 1992, y que se encuentren en suelos aptos para que los habiten las familias que ya viven en ellos, según los planes o programas de desarrollo urbano que existan y reubicar asentamientos irregulares que se encuentren en zonas desprotegidas y de alto riesgo, e impedir que se den nuevos asentamientos humanos irregulares así como orientar o confinar los nuevos desarrollos hacia zonas de crecimiento proyectadas acorde a los planes o programas de desarrollo urbano del municipio conurbado a la zona metropolitana de la Ciudad de México que no se encuentren saturados, para dar con ello por cumplido el ya citado precepto constitucional de que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y de que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Segunda.- Deben de sancionarse con acciones más drásticas la venta clandestina de predios sin servicios por parte de ejidatarios y comuneros para evitar con ello que más familias no se puedan integrar al desarrollo económico y social actual, por lo que es necesario y urgente que se imponga como forma de control de expansión de asentamientos humanos la expropiación sin pago alguno de todos aquellos fraccionamientos que se dieron después del año de 1992, y que la indemnización correspondiente en pago que se vaya a hacer al ejidatario o comunero sea destinada para darle mejoras en servicios primarios, como la dotación de agua potable, el alcantarillado, la pavimentación de calle y caminos principales, electrificación, y la creación de infraestructura para la cultura, la educación y la salud a las colonias que se encuentren dentro de estos predios expropiados, de lo que se desprende que es inaplazable que opere donde haya Asentamientos humanos irregulares, el programa de regularización de la tenencia de la tierra y se de con ello la seguridad jurídica a sus poseedores así como la incorporación directa de beneficios al

introducir servicios públicos y no sigan siendo estos una carga hacia el gasto público y las familias que habitan estos lugares disfruten a la brevedad posible de una vivienda digna y decorosa.

Tercera.- Crear un censo general de entrega de lotes de terreno así como de vivienda popular generada en la zona metropolitana de la Ciudad de México, la cual permita cruzar información entre las distintas instituciones (INFONAVIT, FONISSSTE, ISSEMYN) que operan programas de creación y otorgamiento de vivienda respecto de los beneficiarios de dichos programas, para con ello no permitir que se tengan dos o tres lotes o viviendas en la misma zona, además de no permitir el acaparamiento y la compra de terrenos por parte de compradores profesionales. Y a partir de la liberación que se da de la nueva propiedad, con la entrega de la escritura al nuevo propietario, se debe de condicionar, la venta posterior de esta propiedad por un término no menor a diez años.

Cuarta.- Fortalecer al organismo Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra el cual es el encargado de promover La regularización de la Tenencia de la Tierra, así como a los que crean reserva territorial o bolsa de suelo desocupado, ya que también es necesario que se siga incorporando a través del Programa de Incorporación de suelo social al desarrollo urbano (PISO) hoy denominado Programa de Suelo Libre (SULI) tierras al mercado formal inmobiliario, para planear polos de desarrollo municipales sustentables y con ello se limite la migración interna, derivada de la desigualdad, económica y social que impera en las regiones rurales y urbanas del país, lo que conlleva al surgimiento y reproducción de Asentamientos humanos irregulares a los cuales no se les puede brindar el apoyo o inclusión a los programas de mejoramiento de vivienda y estas familias en algunos casos tardan en tener acceso a una vivienda con los servicios necesarios entre diez y quince años.

Quinta.- Mejorar los esquemas de financiamiento de parte del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) con créditos semilla de mayor cantidad de dinero y una mayor cobertura en zonas y colonias cercanas a colonias irregulares para que esto sirva como incentivo a participar dentro del programa de regularización de la tenencia de la tierra y que los mismos sean accesibles a aquellos grupos que tienen un ingreso mínimo, para que con ello más familias puedan tener acceso a créditos de vivienda y de materiales de construcción y se de credibilidad social a los programas que ya están en operación, llevando a cabo convenios de coordinación entre las instituciones que participan a efecto de organizar mejor la política de vivienda.

Sexta.- Proponemos que los gobiernos municipales que se encuentran dentro de lo que se considera la zona metropolitana de la ciudad de México, a través de su Dirección de Desarrollo Urbano, tengan facultades para realizar la denuncia correspondiente y solicitar la expropiación de los asentamientos humanos que se den de manera clandestina y que no estén dentro de los planes de desarrollo municipales, solicitando que no se haga pago alguno por concepto de indemnización constitucional, por ser estos los que de primera mano conocen del problema de los asentamientos humanos irregulares, además de que representan una carga social para ellos el tener que otorgar servicios como agua, drenaje, seguridad pública, recolección de basura y también se condone el cobro que en concepto de pago de impuesto tengan que hacer los colonos por el otorgamiento de las licencias de construcción, permisos, autorizaciones que tenga que tramitar el colono, por realizar la autoconstrucción de una vivienda digna y decorosa y consolide el sueño de toda familia, tener una casa habitación y con ello de manera posterior, aportar con su contribución, el pago del impuesto predial respectivo.

Séptima.- Fortalecer e impulsar la creación de parques de materiales, que tienen programas y apoyos de autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda rural y urbana, logrando con ello aumentar el número de créditos para el mejoramiento, ampliación, rehabilitación, equipamiento e introducción de servicios básicos en la vivienda rural y urbana y las familias que viven en la zona que conforma lo que es considerado la zona metropolitana de la ciudad de México, para que tengan de verdad acceso a una vivienda digna y decorosa.

Octava.- Se tiene que poner especial interés en la identificación de las áreas que cumplen una función ambiental y que bajo ningún concepto deben ser incorporadas al crecimiento urbano. Por ejemplo, zonas de recarga acuífera, zonas de cultivo de alta productividad, bosques y parques naturales, ríos y lagunas, además de zonas riesgosas para el asentamiento humano como zonas de servidumbre de gasoductos, oleoductos y tendidos de energía eléctrica de alta tensión, zonas inundables y pantanosas, laderas de cerros, etc., para con ello no tener luego que hacer gastos sociales, para reubicar a las familias que de manera indebida se posesionan de estas tierras.

Novena.- Debe de existir la obligación de parte de las autoridades federales y Estatales, para que de manera continua se estén capacitando recursos humanos, Municipales, que estén relacionados con la autorización, revisión, y supervisión de los planes de desarrollo Urbano municipales, que posteriormente se encargaran de dar concreción a lo establecido en dichos planes y así de esta manera se contribuirá a la recuperación de la capacidad de las autoridades Municipales para conducir los procesos de Desarrollo urbano de sus comunidades y con ello fortalecer a la célula básica de nuestra organización política, más allá del discurso político o del mero reconocimiento jurídico y con ello lograr que los municipios asuman un papel protagónico por cuanto hace a la satisfacción de las demandas sociales, para con ello avanzar en el fortalecimiento de la libertad municipal tal y como lo establece nuestra carta magna.

Décima.- Indistintamente de todos los programas, proyectos, planes y acciones que existen implementados por Instituciones del Gobierno Federal y que tienen como principal objetivo consolidar para los grupos sociales más desprotegidos una vivienda digna y decorosa, se deben de reforzar los programas existentes ya actualizándolos o mejorándolos en su operatividad para efectos de obtener mejores resultados en el menor plazo posible, por lo que es necesario y urgente tomar estas medidas propuestas así como impulsar más apoyos a las familias auto constructoras de vivienda de las zonas en proceso de regularización, con asesores técnicos especializados en lo que respecta a la producción de vivienda, para dar a grandes pasos el avance que en el proyecto nacional se tiene de crear vivienda digna y decorosa para las familias mexicanas que viven en lo que es considerado la zona metropolitana de la ciudad de México.

Décima primera.- Nuestra propuesta consiste en crear tres excepciones de pago de indemnización Constitucional, que se deben de dar cuando se lleve a cabo una expropiación de tierras a ejidatarios y comuneros, para efectos de regularizar asentamientos humanos, las cuales deben de incluirse como adiciones al texto vigente del artículo 94 de la Ley Agraria, y para ello se especifica la aplicación concreta a la que se destinaría el monto correspondiente que en ese concepto se tendría que pagar, por lo que las excepciones que se proponen serán las siguientes:

Primera.- Cuando se acredite y pruebe técnicamente, por el organismo publico que promueve la expropiación en el expediente de expropiación correspondiente, que el propietario, ejidatario o comunero, vendió o fracciono de manera directa o indirecta y clandestinamente su predio o parcela sin cumplir con los requisitos establecidos en las leyes de asentamientos humanos o sobre fraccionamientos urbano populares emitidas por la federación o los gobiernos estatales correspondientes, la indemnización constitucional correspondiente a dicho bien será canalizada de manera pronta y

expedita para la introducción de servicios públicos primarios, para dichos asentamientos humanos, que se encuentren en proceso de regularización.

Segunda.- Así mismo también cuando se acredite y pruebe técnicamente, por el organismo público que promueve la expropiación en el expediente de expropiación correspondiente, que el propietario, ejidatario o comunero, al fraccionar y vender directa o indirectamente su porción de terreno respectiva, no deje las áreas correspondientes a servicios públicos y áreas verdes, acorde a lo establecido por las leyes de asentamientos humanos o sobre fraccionamientos urbano populares emitidos por la federación o los gobiernos estatales, la indemnización Constitucional, que le corresponda será canalizada de manera pronta y expedita para la introducción de servicios primarios, para dichos asentamientos humanos, que se encuentren en proceso de regularización.

Tercera.- También será motivo de excepción de pago Constitucional cuando los mismos ejidatarios comuneros o pequeños propietarios fraccionen y vendan en áreas no permitidas por el plan de desarrollo Urbano municipal sus predios o parcelas con el fin de crear nuevos centros de población

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA
DOCTRINA

**TESIS CON
FALLA DE CARGEN**

- 1.- Aguilar Medina, Iñigo. La ciudad que construyen los pobres. Plaza y Valdés editores y I N A H. México. 1996. P 124.
- 2.- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Quinta edición. Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 2000 p. 1479.
- 3.- Cortés Barragán, José Fernando. El agro mexicano siempre lo mismo, contextos y análisis 3. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Departamento de extensión universitaria. México 1993. P 132.
- 4.- Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. Novena edición. México 1988 p. 481.
- 5.- D. Harsen, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI editores. Novena edición 1979. México p. 340.
- 6.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. 40ª. Edición. México 2000 p. 506.
- 7.- García Cruz, Miguel, La Seguridad Social en México, Bases Evolución, Importancia Económica, Social, Política y Cultural, Tomo I, B. Costa Amic Editor, México, 1972, p. 380.
- 8.- García Ramírez, Sergio, Justicia Agraria, Tribunal Superior Agrario, Dirección General de Publicaciones, México, 1995, p. 180.

- 9.- González Díaz Lombardo, Francisco, *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, textos universitarios. UNAM, segunda edición. México, 1978. p. 565.
- 10.- Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, *Planeación y Desarrollo, Una Visión del Futuro, Problemas y perspectivas del Desarrollo y la Urbanización en México y el Estado de México*. Plaza y Valdés Editores, México, 1997, p. 261.
- 11.- López Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. Ediciones el Caballito. S. A. México 13°. Edición 1977 p. 609.
- 12.- Martínez Silva, Álvaro, *Participación de la Comunidad en los Planes de Desarrollo Municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México. Primera Edición, 1988, p. 98.
- 13.- Mendieta y Nuñez, Lucio. *El problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria*. Editorial Porrúa. Vigésima primera edición. México 1986. P 667.
- 14.- Navarrete M. Tarcicio. Abascal C. Salvador y Laborie E. Alejandro. *Los Derechos Humanos al Alcance de Todos*, Editorial Diana, S. A. México, 1991, p. 182.
- 15.- Nazar Sevilla, Marcos A., *Procuración y Administración de Justicia Agraria*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1999, p. 566.
- 16.- Palacios Alcocer, Mariano, *El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano. Evolución y perspectivas contemporáneas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G; estudios doctrinales, NUM. 170. UNAM, México, 1995, p. 409.
- 17.- Robles Martínez, Reynaldo. *El municipio*. Editorial Porrúa. Quinta edición. México 2002. P.397.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 18.- Schteingart, Martha Coordinadora, Espacio y Vivienda en la Ciudad de México, El Colegio de México y la 1ª. Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México 1991, p. 317.
- 19.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Tomo Segundo, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983, Décima Segunda Edición, p. 699.
- 20.- Sosa Pavón Yáñez Otto, Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999, p. 417.
- 21.- Trueba Urbina, Alberto, Derecho Social Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978, p. 600.
- 22.- Unikel, Luis, El Desarrollo Urbano de México, Diagnóstico e Implicaciones Futuras. El Colegio de México, centro de estudios económicos y demográficos. Segunda Edición, 1978, p. 476.
- 23.- Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, nuevo diccionario Jurídico Mexicano. Tomo "D a la H". Editorial Porrúa S. A. México 2000 pp. 967 a 1894.
- 24.- Wayne A. Cornelius, Los Inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la Política, Fondo de Cultura Económica, México, Primera Edición Especial en español, 1980, p. 351.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Federal del Trabajo
- 4.- Ley Agraria.
- 5.- Ley Federal de Vivienda.
- 6.- Ley General de Asentamientos Humanos
- 7.- Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 8.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
- 9.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

HEMEROGRAFIA

- 1.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Dirección de Sistemas. Programa de Organización Administrativa. Difusión comunitaria. Informe de actividades. México 2003 p. 68.
- 2.- Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Imprenta de la Cámara de Diputados. México 1922. Tomo 1. No. 36.
- 3.- H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Instituto de Investigaciones Legislativas. Crónica de la Reforma al Artículo 27 Constitucional. México 1992 p. 303.
- 4.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. México 2002 p. 619.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 5.- Procuraduría Agraria. Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano. Empresas Sociales Inmobiliarias. Procedimiento General Operativo para la Constitución de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias con participación ejidal o comunal. México 2001 p. 56.
- 6.- Secretaría de la Reforma Agraria. Memorias Reforma Agraria, Reforma Urbana, la plusvalía de la Tierra Social para Ejidatarios y Comuneros. Veracruz 6 y 7 de Enero del 2000. México 2000 p. 119.
- 7.- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Colección de documentos básicos 1. Glosario de términos sobre asentamientos humanos. Comisión editorial de la subsecretaría de asentamientos humanos. Impresora don Quijote, Artes Gráficas S. De R. L. México, 1978. p. 175
- 8.- Secretaría de la Reforma Agraria, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Registro Agrario Nacional. Aplicación del Sistema de Control de Calidad Documental. PROCEDE. Comité Operativo Nacional. Comunicado Interinstitucional. México 1998 p.64.

ECONOGRAFIA

- 1.- Procuraduría Agraria, Revista Estudios Agrarios. Tinoco Elizalde, Juan y otros. El Ordenamiento de la Propiedad Social y su Vinculación con el Catastro Rural. Publicación cuatrimestral Septiembre - Diciembre del 2001. Dirección General de Estudios y publicaciones. Año 7 no. 18 nueva época México 2002 p.235.
- 2.- Periódico Mi Ambiente, semanario. No. 253. Año VI. Tomo VI. 09 de Febrero del 2003. Valle de México.
- 3.- Periódico el Financiero, lunes a viernes No.6270 y 6271, año XXII, 10 y 11 de Abril del 2003. México D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DIRECCIONES DE CORREO ELECTRÓNICO

- 1.- <http://www.corett.gob.mx.misión>.
- 2.- <http://www.corett.gob.mx.biblioteca.htm>.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN