

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ARAGON**

**PROBLEMATICA QUE PRESENTAN LOS  
ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL  
VALLE DE MEXICO**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:  
JULIAN SEBASTIAN SANDOVAL GONZALEZ**

**FALLA DE ORIGEN**

**1995**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**-QUIERO AGRADECER A DIOS QUE ME PERMITIO EXISTIR Y LLEGAR A LA CULMINACION DE ESTA ETAPA DE MIS ESTUDIOS.**

**-LE AGRADEZCO A MIS PADRES EL QUE ME HAYAN DADO LA VIDA Y EL QUE ME HAYAN PROPORCIONADO LO INDISPENSABLE PARA QUE PUDIERA LLEGAR A ESTA META.**

**-A MI ESPOSA Y A MIS HIJOS POR LAS SATISFACCIONES Y EL AMOR QUE ME HAN BRINDADO.**

**-A MIS MAESTROS.**

**-A MI ASESOR, POR SU APOYO Y POR SUS APORTES.**

**-AGRADEZCO A LA U. N. A. M.**

# PROBLEMATICA QUE PRESENTAN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO

## INDICE

P.

<b>INTRODUCCION</b> .....	1
<b>CAPITULO I NOCIONES GENERALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.</b>	
1.- Origen de los Asentamientos Humanos Irregulares. ....	1
2.- Desarrollo de los Asentamientos Humanos Irregulares .....	6
3.- Definición de los Asentamientos Humanos Irregulares. ....	11
<b>CAPITULO II NATURALEZA JURIDICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.</b>	
1.- En los Ejidos y en las Comunidades. ....	15
2.- En Terrenos de Régimen de Propiedad Privada. ....	26
<b>CAPITULO III CUESTIONES GENERALES SOBRE LA PROBLEMATICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.</b>	
1.- Problemas que se manifiestan por los Asentamientos Humanos Irregulares .....	29
2.- Perspectivas de solución de los Asentamientos Humanos Irregulares. ....	33
<b>CAPITULO IV ORDENAMIENTOS JURIDICO E INSTITUCIONES ENCARGADAS DE ESTUDIAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.</b>	
1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	39
2.- Ley Agraria.....	47
3.- Ley General de Asentamientos Humanos. ....	61
4.- Plan Nacional de Desarrollo .....	70
<b>AUTORIDADES</b>	
5.- Secretaría de la Reforma Agraria .....	76
6.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT	77
7.- Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México CRESEM .....	80
<b>CONCLUSIONES</b> .....	84
<b>BIBLIOGRAFIA GENERAL</b> .....	92

## **INTRODUCCION**

**El problema de los asentamientos humanos se debe a la gran migración de personas que del campo se trasladan a las ciudades con el afán de mejorar su situación económica. Estos cambios han dado lugar, al surgimiento de un asunto complejo, ya que con el crecimiento vertiginoso de nuestras principales ciudades, se van a ocasionar problemas de vivienda, transporte, alimentación, agua, salud, falta de empleos, el no acceso a la educación, entre otros.**

**Las personas provenientes de las áreas rurales, generalmente son pobres, por lo cual van a buscar un lugar donde la vivienda sea mas barata, y es así por lo que se asientan en la mayoría de los casos en ejidos y comunidades originando la venta ilícita de lotes ejidales y comunales, ya que la Ley Agraria declara inexistente las ventas que se realicen en tierras ejidales destinadas para el asentamiento humano. Así también existe la venta de lotes en terrenos sujetos al régimen de propiedad privada, realizadas en forma ilegal por fraccionadores clandestinos y cooperativas de vivienda que nunca cumplen con los requisitos legales para fraccionar que establece la Ley General de Asentamientos Humanos. Por lo anterior se forman los asentamientos humanos irregulares, que debido al régimen jurídico de estos, sus habitantes no son causantes de impuestos, lo que no representa obligación para las autoridades estatales y municipales, de prestar los servicios públicos esenciales.**

**El objetivo del presente trabajo, es tener pleno conocimiento de cuáles son las condiciones de hecho y de Derecho, que dan origen a los asentamientos humanos irregulares en el Valle de México.**

Es por esta razón que considero conveniente elaborar el trabajo de investigación documental sobre el tema: **PROBLEMÁTICA QUE PRESENTAN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.**

En consecuencia para exponer la investigación correspondiente, la hemos dividido en cuatro apartados, en el primero se trata de dar una visión del nacimiento y desarrollo de los asentamientos, así mismo se da una definición de los mismos desde el punto de vista etimológico y jurídico. En el segundo apartado se analizará la naturaleza jurídica de los asentamientos humanos, en los regímenes de propiedad ejidal, comunal y propiedad privada. En la tercera parte estudiaremos los problemas más graves que se ocasionan por este tipo de asentamientos y por igual se trata de aportar algunas soluciones para evitar los mismos. Para finalizar se señalarán las disposiciones legales relacionadas con este tema en sus aspectos más importantes y las autoridades encargadas de su estudio.

En lo que corresponde a la metodología a utilizar emplearemos los métodos de deducción para el desarrollo del proyecto de capitulado; el analítico en cuanto al estudio de los contenidos; y por lo que toca a la técnica a emplear se realizará en base a la investigación documental.

## **CAPITULO I**

### **NOCIONES GENERALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.**

- 1.- Origen de los Asentamientos Humanos Irregulares.**
- 2.- Desarrollo de los Asentamientos Humanos Irregulares.**
- 3.- Definición de los Asentamientos Humanos Irregulares.**

## CAPITULO I

### **NOCIONES GENERALES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.**

#### **1.- Origen de los Asentamientos Humanos Irregulares.**

México conoció, antes del descubrimiento y la conquista, el florecimiento de asentamientos humanos como Teotihuacán y Tenochtitlán, en cuanto a la primera cultura florece desde el principio de nuestra era hasta el año 650 D.C., aunque circundada por ciudades rivales, pronto tomó la delantera y extiende su soberanía a la zona metropolitana formada por el Valle de México, partes colindantes de Puebla, Tlaxcala e Hidalgo, donde en aquella época no hubo sino una cultura, la teotihuacana pura, mezcla de productos locales. Así mismo ejercía su poder en Mesoamérica, sobre numerables grupos que conservaban formas propias de culturas, como en el caso ocurrido con los olmecas, donde encontramos ascendente teotihuacano

"Teotihuacán es la ciudad por autonomasia del mundo mesoamericano. Manifiesta una verdadera cultura urbana, que es la muestra más evidente de una civilización. No solamente su tamaño, sino su distribución interna, señalan la existencia de diversos estratos sociales bien definidos. Todo sugiere la presencia de un estado surgido de la anterior sociedad tribal, que se sirve de un ejército y de un comercio extendido a grandes distancias geográficas".<sup>(1)</sup>

1 Colegio de México. Historia General de México, Tomo I, 3ª edición, México: editado por el Colegio de México, 1981.  
p. 138.



Por su parte Teotihuacán, contaba con una extraordinaria planificación que era digna de la vida urbana, con sus probables 80,000 a 100,000 habitantes, representó no sólo un conglomerado urbano superior a cualquier otro habido en Mesoamérica en cualquier tiempo sino una organizada división física y social de sus habitantes según el rango, la profesión o las ocupaciones.

Estaba formada por "un prodigioso centro, dedicado exclusivamente al culto , a las ceremonias y a la habitación sacerdotal, arrancaba desde el río San Juan a lo largo de la Calle de los Muertos y seguía hasta la Plaza de la Luna. Al sur colindaba con lo que tal vez fuera el mercado mayor, situado frente al templo de Quetzalcoatl allí donde una avenida este-oeste cortaba en cruz la Calle de los Muertos, que corría de norte a sur, dividiendo la ciudad en cuatro sectores. La misma idea será repetida en Tenochtitlán, donde el área comercial tuvo en el centro su gran plaza de la que salían cuatro calzadas en ángulo, mientras que el mercado estaba en Tlatelolco".<sup>(2)</sup>

En cuanto al comercio esta cultura contaba con grandes mercaderes internacionales que los aztecas llamaron "Pochteca". Pertenecían a la clase superior y traían y llevaban sus mercancías desde regiones alejadas como Oaxaca, Guerrero, Veracruz y otros lugares distantes como el Altiplano de Guatemala y el Petén, a la zona Metropolitana. Es gracias a ello la expansión del poder Teotihuacano y la existencia dentro de la ciudad de barrios extranjeros como por ejemplo el oaxaqueño y el maya.

Por su parte, en la cuestión militar, se desconoce su papel en Teotihuacán, donde está para el arqueólogo, escasamente representado, al grado de sugerir que se trataba de un mundo esencialmente teocrático.

2 Idem.

Por lo que toca a la religión: "En la época Teotihuacana queda definida la religión mesoamericana, como que varios dioses son los mismos que los del mundo azteca. Se sabe poco de las ceremonias o de la organización sacerdotal con que se les veneraba; sólo podrían reconstruirse a base de lo que ocurrió en Tenochtitlan, lo que resulta peligroso por mucho que se crea que los aztecas -sin saberlo- habían heredado numerosos rasgos de la civilización Teotihuacana".<sup>(3)</sup>

Para terminar lo relativo a esta cultura diremos que hay indicios de que Teotihuacán fue decayendo cuando el grupo dirigente se volvió cada vez menos creador y cada vez más opresor. Esto probablemente originó conflictos internos que causaron un primer quiebre hacia el siglo IV y otro definitivo hacia 650 D.C., cuando la ciudad pierde su jerarquía en Mesoamérica.

Tendrían que pasar mil años más para que Tenochtitlán recreara una situación urbana similar, aunque sin alcanzar jamás la importancia Teotihuacana.

Por lo que se refiere a Tenochtitlán, ciudad que toma forma con Moctezuma I y dura hasta la conquista española, es en cierto modo la síntesis de mesoamérica. Incluye elementos muy diversos heredados de sus lejanos y varios antecedentes y los combina con otros rasgos provenientes de los pueblos contemporáneos que tiene subyugados.

Esta ciudad imperial construida sobre el lago, estaba perfectamente trazada y su crecimiento regulado, se han llegado a hacer estimaciones hasta de trescientos mil habitantes, pero a partir de la conquista, la capital del Imperio Azteca, se convirtió en la principal Ciudad de la Nueva España, pasando a ser una ciudad cosmopolita y con una gran afluencia de población nacional y extranjera, en donde por siglos estuvo localizada la

única Casa de Moneda y el único Consulado del Virreinato de la Nueva España.

Teniendo así que: "Durante los tres siglos que duró la Colonia en México, el país fue objeto de una urbanización que para su tiempo podríamos calificar de intensa. Los españoles establecieron un número importante de ciudades aplicando en su diseño y construcción, la rica experiencia que en materia de urbanismo habían desarrollado en España, realmente la Nueva España fue un campo experimental extraordinario para el desarrollo urbano, lo evidencian las normas urbanísticas avanzadas que fueron aplicadas para trazar las ciudades y cuya máxima expresión la constituyó la Cédula de Felipe II".<sup>4</sup>

La macrocefalia que padece nuestra ciudad, como se ha visto es una herencia ancestral, pero que detectándose desde fines del siglo pasado, empieza a agudizarse en forma crónica a partir de la segunda década de este siglo.

Es por esto que: "La población del área metropolitana inicia su fuerte desarrollo a principios de este siglo, a partir de la terminación de la red ferroviaria nacional, red concebida con criterio eminentemente centralista, que canalizó a la población provinciana, ávida de horizontes, hacia la capital de la nación.

"Esta afluencia se intensifica a partir de 1910, cuando la población campesina busca refugio del incendio revolucionario.

"Más tarde el fenómeno se repite al trazar la red de carreteras con el mismo criterio centralista, y así se forma, a partir de 1927, el gran embudo nacional que traga multitudes y las vierte en el Distrito Federal. Sólo faltaba entonces complementar la obra iniciada: con

<sup>4</sup> García García Félix, Proceso de Urbanización y Desarrollo Legislativo, en La Propiedad Urbana, México: edición a cargo del Registro Público de la Propiedad y el Gobierno del Estado de México, pp. 16 y 17.

muy loables propósitos se fomenta la industrialización, se formulan programas para lograrlo, se permite al industrial instalarse en sitios en los que abunda la mano de obra, y quien elige, como es lógico, al vértice del embudo nacional en el que, además se libera de impuestos; se fraccionan terrenos sin agua ni drenaje y se crean factores de perturbación económica y urbana".<sup>5)</sup>

Cada familia que se establecía en la Ciudad de México impresionada por la burocracia, el comercio nuevo, las ocupaciones e industrias recién establecidas en la ciudad, la ciudad grande anhelada por los provincianos, atraía a más gente: familiares, parientes lejanos, amigos, compadres, paisanos.

La guerra interna y el cinematógrafo operaron, por una parte, como factores motivacionales de cambio de vida y de residencia, con un explicable deseo de tener mayores oportunidades de trabajo, de educación, en particular la superior, de seguridad social y asistencia médica, así como un fácil acceso a la cultura y el esparcimiento.

Así creció el área metropolitana, alimentada por corrientes humanas procedentes de áreas, primero castigadas por los episodios bélicos de la Revolución y después por factores de tipo económico. Un elevado porcentaje de la explosión demográfica que se registra en el Valle de México proviene, pues, de la emigración de áreas rurales.

En resumen: La población del área metropolitana inicia su fuerte desarrollo a principios de este siglo, con la terminación de la red ferroviaria, se intensifica en 1910 cuando la población campesina busca refugio de los episodios bélicos de la Revolución, lo viene a complementar el trazo de carreteras con criterios eminentemente centralistas y la instalación

<sup>5</sup> Departamento del Distrito Federal, Memorias de las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal, Tomo I, México: Talleres Gráficos de la Nación, 1975, p. 69.

de la industria a la que se le libera de impuestos, es debido a esto que la población provinciana, ávida de horizontes se dirige hacia la capital de la nación ocasionando con esto que empiecen a surgir los asentamientos humanos en forma irregular pues se fraccionan terrenos sin agua, luz y drenaje.

## 2.- Desarrollo de los Asentamientos Humanos Irregulares.

México ha experimentado a partir de 1921, un importante ritmo de crecimiento demográfico, pero es a partir de la década de los treinta cuando se inicia una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos que en nuestros días ha adquirido una magnitud alarmante y en consecuencia, serios problemas, que de alguna forma evitan el desarrollo equilibrado de nuestro país, y mas aún lo complican.

Durante 1930, el Valle de México contaba con 1'049,000 habitantes, representando así el 6.38% de la población del país para 1940 y 1950, se registran el mayor crecimiento, al alcanzarse una tasa sin precedentes del 5.9%.

En 1950, la población se confinaba aún en el Distrito Federal con 2'872,000 habitantes y una superficie de 240.6 km<sup>2</sup>, representando el 11.2% de la población del país.

Entre 1950 y 1960 la población del área urbana es de 4'910,000 habitantes y la superficie poblada alcanza 536.2 km<sup>2</sup> y representa el 14.2% de la población del país.

Entre 1960 y 1970 el crecimiento alcanzó una tasa de 5.7%, correspondiente a un 3.3% de crecimiento natural, un 2.2% de migración y un 0.2% de extensión física.

En el Valle de México, el fenómeno de crecimiento y la concentración en unos cuantos

lugares se da a partir de la década de los sesentas, en una gran área llamada Netzahuacóyotl, formada sobre terrenos desecados del Lago de Texcoco la población subió de 65,000 en 1960 a cerca de 770,000 para 1972.<sup>(6)</sup>

Es así como a partir de los sesentas, empieza la aparición de un gran número de ciudades perdidas que vinieron a constituir el problema alarmante de asentamientos no controlados por el Estado, esta gran concentración de comuninades marginadas o ciudades perdidas formadas por casuchas de madera y lámina de cartón, son deficientes en gran parte de materiales de construcción y mano de obra de óptima calidad, poniendo en peligro la vida y salud de quienes la habitan. Su origen tiene diversas causas, pero en su mayoría nacen de la pobreza y la necesidad.

Por otro lado líderes corruptos, asociaciones disfrazadas o partidos con grupos de paracaidistas (individuos que se dedican a tomar sorpresivamente terrenos), actúan principalmente en municipios como Chalco, Netzahuacoyotl, Naucalpan y Ecatepec, todos del Estado de México, tomando terrenos en foma precaria, espontánea y sin planificación, ni control adecuado del suelo, dando así origen a los asentamientos humanos irregulares.

“Para la década de los setentas, en el Valle de México, residía el 18% de la población del país, con un incremento de 1000 habitantes al día y donde también se dirige el 50% del volumen total de las corrientes migratorias.”<sup>(7)</sup>

El Valle de México de acuerdo al censo de 1970, presenta las siguientes características:

“En lo económico se produce el 60.3% del total nacional en materia de transportes; los

6 Cfr., Pichardo Pagaza, Ignacio. Ensayos sobre Política Fiscal en México, Toluca, México: Ediciones Gobierno del Estado de México, 1972. p.48.

7 Confederación Nacional de Colegios y Asociaciones Profesionales de México, A. C. CONCAP. Asentamientos Humanos en México, Leyes y Decretos. 1976, p. 49.

establecimientos de la industria de transformación producen el 46% y ocupan el 43% del personal respecto a los totales nacionales; el 33% de los establecimientos de servicios se concentran en esta zona, sus trabajadores perciben el 50% de los salarios, y su inversión alcanza el 50% del total nacional; y en ella se realiza el 50% del comercio al mayor, y el 90% del comercio en materiales industriales.

"...En lo social, se tiene que en ella reside el 18% de la población del país, con un crecimiento medio anual del 5.7%, del cual un 3.3% corresponde al crecimiento natural, un 2.2% a migraciones rural urbanas, un 0.2% de la población considerada como rural que por la expansión física se incorpora al área urbana, sin cambiar su ubicación; y las proyecciones a futuro indican que este proceso de concentración demográfica no podrá detenerse si no se toman las medidas pertinentes..."<sup>(8)</sup>

Para 1980, México había cambiado notablemente considerándose como un país predominantemente urbano (se considera como urbano a la población que habita en localidades de 15 mil y más habitantes), lo que significa que el porcentaje de su población que habita en ciudades es superior al 50%. En la actualidad se estima que la población urbana nacional represente el 57% de la total y que aquella continúa creciendo a un ritmo acelerado: durante el período de 1980-1985, de cada 100 nuevos habitantes, el medio urbano absorbió 87.

A nivel zonas metropolitanas y de ciudades cabe hacer mención que entre las ciudades que más rápidamente crecen esta Toluca.<sup>(9)</sup>

El Estado de México en el censo de 1980, cuenta con una población de 7'564,335 habitantes, la población urbana pasó a representar el 62% de la población total en 1970 a 79.42% para 1980. La densidad de población es de 354.2 habitantes por kilómetro

8 Gobernación Secretaría de, "Decreto que declara conurbada la zona centro del país". Diario Oficial 6 de Octubre de 1976.

9 Cfr. Consejo Nacional de Población CONAPO, Tendencias Demográficas y Migratorias, México: CONAPO, 1987, p.7.

cuadrado ocupando el segundo lugar nacional; al Distrito Federal corresponde el primero con 5971.0 <sup>(10)</sup>

El flujo migratorio de 1980 en el Estado de México, presenta las siguientes características: el destino de la población emigrante fue hacia el Distrito Federal (31.91%), Guanajuato (6.30%) y Veracruz (6.15%); mientras que los inmigrantes procedieron del Distrito Federal (50.94%), Michoacán (6.72%) y Guanajuato (5.73%).

"El Estado de México se considera entre las entidades de fuerte atracción migratoria, debido, entre otras cosas a la importancia de la actividad industrial cuya rama es la predominante seguida del comercio, restaurantes y hoteles y de los servicios comunales, sociales y personales".<sup>(11)</sup>

De acuerdo a los datos del último censo en marzo de 1990, el número de personas que viven en la Ciudad de México y su área metropolitana fueron entre los 15 y 18 millones, lo que significa que 2 de cada 10 mexicanos viven en esta área. Por otra parte en sólo 10% del territorio del Estado de México que está formado por los 19 municipios conurbados viven 7 de los 10 millones de personas que habitan en el Estado, y la mayoría carece de los más elementales servicios públicos.

A continuación se da un panorama del crecimiento de la población en el Estado de México del año de 1970 a 1990 (información en miles de habitantes).<sup>(12)</sup>

Años:	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1990
Habitantes	3988	4920	5977	7167	8306	9415	10554	11322

10 Cfr. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estructura Económica del Estado de México, México: Ediciones Nacionales de México, 1980, p. 10.

11 *Ibidem*, p. 11.

12 Nacional Financiera, S.A. La Economía Mexicana en Cifras, México, 1984, p. 23.



También, mencionaremos los datos sobre la población de la principal área urbana, del año 1970 a 1990 (información en miles de habitantes).<sup>(13)</sup>

Años:	1970	1975	1980	1985	1990
*Ciudad de México:	8889	11130	13937	15665	17393
Toluca-México:	114	149	195	272	349

\*Incluye área conurbada.

De lo anterior se deduce, que el desmedido incremento de la población en municipios aledaños al Distrito Federal y algunos otros del Estado de México han originado asentamientos humanos irregulares donde la pobreza es palpable, tanto en su medio socioeconómico, como el cultural, carentes de servicios tales como el agua, drenaje, luz, escuelas, servicios médicos, etc., donde sus habitantes luchan constantemente por una supervivencia olvidando por momentos el medio en que viven, es por ello que si seguimos sin un control eficaz para los asentamientos humanos que conforman el Valle de México, en un futuro no lejano ocasionará la insuficiencia de los servicios para los núcleos de población, la falta de reservas transitorias, áreas verdes (jardines y bosques), falta de vivienda, así como un índice de delincuencia en constante aumento.

En otras palabras, si no se toman urgentes medidas, la situación de los asentamientos humanos continuará deteriorándose y las soluciones serán cada vez más difíciles, al haberse traspasado umbrales irrecuperables en la quiebra de la vida cotidiana.

Para concluir este inciso diremos que México, a partir de la década de los treinta, empieza a tener una desmedida concentración de habitantes en los principales centros

13 Ibidem. p. 28.

urbanos; para los sesentas, en el Valle de México el fenómeno de crecimiento se agrava ya que inicia la aparición de un gran número de ciudades perdidas, como en el caso de una gran área llamada Netzahualcóyotl, es así como comienza el problema alarmante de asentamientos humanos no controlados por el Estado. Para 1980, México había cambiado notablemente considerándose como un país predominantemente urbano, lo que significa que el porcentaje de su población que habita en ciudades es superior al 50%.

En la actualidad se estima que viven entre 15 y 18 millones de personas en la Ciudad de México y, en sólo un 10% del territorio del Estado de México que se forma por 19 municipios conurbados viven 7 de los 10 millones de personas que habitan el Estado y donde la mayoría se encuentra en asentamientos humanos irregulares, ahí la pobreza es palpable ya que carecen de los más elementales servicios públicos.

### 3.- Definición de los Asentamientos Humanos Irregulares.

En relación al concepto de Asentamientos Humanos, debemos distinguir el conocimiento gramatical y etimológico del concepto jurídico.

En cuanto al concepto gramatical y etimológico, para el diccionario de la Lengua Española, el término Asentamiento significa: "acción y efecto de asentar o asentarse o bien establecimiento, así mismo instalación provisional por la autoridad gubernamental de colonos en tierras que van a expropiarse".

Por su parte la palabra Humano: "proviene del latín *Humánus* perteneciente al hombre o propio de él".<sup>(14)</sup>

Para el Diccionario Enciclopédico, la palabra Asentamiento es: "Acción y efecto de asentar o asentarse. Establecimiento en un lugar. Instalación provisional de colonos".

Por lo que respecta a la palabra Humano: "del hombre. Propio de los Hombres".

Y la palabra Irregular: "que no obra o funciona de un modo regular. No conforme con las reglas de lo moral: vida, conducta irregular".<sup>(15)</sup>

En referencia al concepto jurídico, Guillermo Cabanellas, define la palabra asentamiento como: "La instalación de un hombre, familia o grupo social sobre una tierra, para proceder a explotarla a fundar un hogar fijo o a ejercer su posesión o dominio.

"Generalmente se designa con este nombre el establecimiento de colonos en tierras destinadas a la agricultura, y cuya propiedad suelen adquirir con ciertas condiciones basadas en el trabajo y en la permanencia. Con ello se tiende unas veces a colonizar y otras repartir y hacer más productivos los latifundios".

"Humano: hombre-genéricamente el animal racional, todo individuo de la especie humana, cualquiera sea su edad y sexo".

"Irregular: contrario a regla norma o principio. Desacostumbrado, excepcional, anormal".<sup>(16)</sup>

Así mismo la palabra asentamiento se define: "acción y efecto de asentar o asentarse. Instalación provisional hecha por la autoridad gubernativa, en tierras destinadas a la expropiación, de colonos o personas dedicadas a cultivar la tierra".

15 García Pelayo y Grosa, Ramón. 6ª edición, México: Ediciones Larousse, 1985

16 Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I y II. 12ª edición, Argentina: Editorial Filizata, 1988

Por lo que respecta al término humano: "perteneciente al hombre o propio de él".

Y por lo que toca a la palabra Irregular: "contrario a la regla; que va fuera de ella. De moralidad o licitud dudosa".(17)

De esto deducimos que nos estamos refiriendo al establecimiento o fundación de **Agrupamientos Sociales**.

En cuanto a la nominación jurídica nos remitimos a lo que señala la legislación vigente, en este caso la **Ley General de Asentamientos Humanos**, la cual en su artículo segundo, fracción primera los define como "...la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras que le integran".

Como se desprende del artículo reproducido, encontramos una definición integral que comprende:

**Los hombres, sus formas de vida y el área donde físicamente se localizan con los elementos y las obras materiales.**

Por otra parte, cabe decir que los asentamientos humanos irregulares, se caracterizan por su situación irregular respecto a la tenencia de la tierra, por su precaria condición de vivir carente de servicios y por su ubicación en terrenos poco importantes para el sector inmobiliario capitalista, estos asentamientos no solo han constituido una alternativa de vivir para la población de escasos recursos, sino también un reto para el estado, en mejorar los deficitarios niveles de educación, salud, servicios, etc.

17 Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, México: Ediciones Mayo, 1981.

De lo anterior podemos conceptualizar que un asentamiento humano, es una área determinada en la cual una persona o grupo de personas se establece en forma definitiva, dando lugar al nacimiento o fundación de un pueblo, o bien al acrecentamiento de uno ya existente donde carecen sus habitantes de título legal que acredite su propiedad. Esta idea es aplicable a la realidad, dado que el Valle de México y algunos otros municipios del Estado de México, han llegado un gran número de personas que provienen de diferentes Entidades Federativas acrecentar los asentamientos humanos preexistentes.

El crecimiento de esta área por ejemplo, en el periodo de 1950 a 1970, fue el 50% por medio de los llamados asentamientos humanos irregulares. Para el año de 1976, el 64% de su área urbana era ocupada por este tipo de asentamientos.

Cabe mencionar en este inciso los municipios aledaños a la ciudad de México, en los cuales es más notorio el problema de asentamientos humanos irregulares:

Al Norte: Tlalnepantla, Atizapan de Zaragoza, Tultitlán, Ecatepec de Morelos, Coacalco, Tultepec, Cuautitlán, Tecámac, Acolman y Tezoyuca.

Al Este: Naucalpan, Huixilucan, Lerma, Ocoyoacac.

Al Oeste: Principalmente Ciudad Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, Los Reyes la Paz, Ixtapaluca y Chalco.

## **CAPITULO II**

### **NATURALEZA JURIDICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO**

- 1.- En los Ejidos y en las Comunidades.
- 2.- En Terrenos de Régimen de Propiedad Privada.

## CAPITULO II

### NATURALEZA JURIDICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO

#### 1.- En los Ejidos y en las Comunidades.

La Ley Agraria, establece tres tipos de tenencia de la tierra para los asentamientos humanos que se originan dentro y fuera del Distrito Federal, el ejido, la propiedad comunal y la propiedad privada, por lo que se refiere al ejido surge en el México prehispánico, con los aztecas cuando se realiza la división de la tierra en forma de *Calpullis* (porción de tierra propiedad de los clanes familiares), donde sus titulares tenían la obligación de trabajarlas en forma personal y constante, a falta de ello eran sancionados con la pérdida de esas propiedades.

Al respecto cabe citar, que "la palabra ejido se deriva del latín *exitus*, que significa "salida". La instituyó Felipe II en el año de 1537. Era una porción de tierra generalmente de una legua de largo y sus antecedentes aparecen en España en los terrenos denominados de uso común, así como también el *Calpullalli* y *altepetlalli* entre los aztecas; por lo que el ejido era una tierra de explotación y aprovechamiento colectivo". (18)

Para continuar debemos determinar lo que es el ejido, "ya no es solamente un núcleo de población dotado, sino toda una institución compleja con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se rige por una legislación altamente especializada y federal

que sólo cede el paso cuando hay causa de utilidad pública o nacional".<sup>(19)</sup>

"Tierra que se entrega a un grupo de población agrícola, con el fin de que la explote directamente, con las modalidades y limitaciones que la Ley señala, siendo, en principio indivisible, inalienable, intransmisible, imprescriptible e inembargable".<sup>(20)</sup>

"Por su parte la Ley Agraria, en adelante L. A. en su artículo 9 dispone, "Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título".

De lo anterior se desprende que el ejido ya no es solamente un núcleo de población dotado sino toda una institución compleja con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En lo que se refiere a los bienes comunales, "son aquellos que son usados por todos, pero cuya propiedad no corresponde a nadie en forma privada. "Congregación de campesinos que disfrutan en común las tierras y que tienen, por lo mismo, necesidades afines y derechos semejantes".<sup>(21)</sup>

El autor Guillermo Cabanellas menciona: "*Comunal* - lo común; perteneciente o extensivo a varios o a todos. Comunales se denominan los bienes que pertenecen a un pueblo cuando el uso corresponde a todos y a cada uno de sus vecinos, son además de aprovechamiento común".<sup>(22)</sup>

Las comunidades poseen bienes rústicos que disfrutan en común, se encuentran constituidas por personas físicas, formando estas entes morales, tienen personalidad jurídica

19 Chaves Padron, Martha. El Derecho Agrario en México, 4ª Edición, México: Editorial Porrúa, 1977, p. 471

20 Palomar de Miguel Juan, Op. Cit.

21 Ibidem.

22 Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasa, 1988.



propia y la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integra con todos los comuneros en pleno goce de sus derechos.

Hoy en día son pocas las comunidades que quedan, ya que los asentamientos humanos existentes han ido cambiando el régimen de propiedad en el Valle de México, extinguiendo paulatinamente aquellas, un ejemplo sería el caso de Tulpelac, Municipio de Ecatepec, donde a los legítimos comuneros se les invadieron sus predios por supuestos líderes que alegan mejor derecho, los cuales terminan subdividiendo y vendiendo dichos bienes comunales.

Por otra parte cabe citar la naturaleza jurídica del ejido en base a lo que establece el artículo 52 de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, "Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en partes.

Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto..."

Este precepto es aplicable a los bienes de propiedad colectiva, es decir a la propiedad de núcleos de población ejidales y comunales, con respecto a los derechos de propiedad individual ejidales, el artículo 75 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, sostiene "Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención, de este precepto".

Como es de notar aquí no se menciona que son imprescriptibles, intransmisibles, por que las parcelas o unidades de dotación son imprescriptibles externamente como todo bien del ejido, pero internamente existe una especie de prescripción porque los campesinos con capacidad jurídica que cultiven durante más de dos años, lícita o pacíficamente, una parcela, adquieren derecho para que se les reconozca como ejidatarios y se les adjudique legalmente la parcela que están cultivando. Tampoco se menciona la transmisibilidad, puesto que externamente lo es todo ejido, pero internamente no, ya que los campesinos pueden transmitirse las parcelas, a través de la sucesión.<sup>(23)</sup>

En resumen se deduce que si un ejidatario vende su parcela a cualquier persona del ejido o ajena de éste, dicho contrato resulta nulo; o si la da en hipoteca o en prenda por un préstamo, no puede ser embargable a consecuencia de ello; precisamente por esto el crédito ejidal sólo toma las cosechas como garantía mas no la tierra; lo anterior es en base a la Ley Federal de la Reforma Agraria.

He aquí por qué cuando las grandes ciudades se vuelcan sobre los ejidos aledaños, dando lugar a los asentamientos humanos irregulares, la única forma de regularizar estas tierras, sea la expropiación de bienes ejidales o comunales por causa de utilidad pública y mediante indemnización, que servirá en algunos de los casos para reponer las tierras adquiriéndolas en otra parte, (situación prevista en la L.A. en su artículo 93 fracción V).

Todo lo mencionado cambia de acuerdo a lo que sostiene la L. A., que para el estudio de las tierras ejidales las divide en tres: tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

Por lo que respecta a las primeras el artículo 64 de la L. A. señala: "Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido

23 Cfr. Chávez Padron, Martha. Op. Cit. p. 441.

y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este capítulo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

"Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fondo legal del ejido.

"A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

"El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin".

En base a lo que menciona este precepto las tierras destinadas a asentamientos humanos no se pueden vender, sin embargo los ejidatarios y sus líderes, siguen vendiendo ( en contra de la Ley), la tierra agraria como lotes urbanos, a precio de mercado y sin responsabilidad alguna, aún en sitios que constituyen riesgos, tal es el caso de asentamientos en las cimas de los cerros como los que se encuentran dentro del municipio de Tlalnepantla, Ecatepec y Naucalpan, donde es casi imposible la introducción de los servicios esenciales, por lo que las familias que viven en esos predios, mantienen una posesión precaria de la tierra que les genera intranquilidad.

En cuanto a las tierras de uso común son aquellas que la asamblea no hubiere reservado para el abastecimiento del núcleo de población ni sean tierras parceladas.

La naturaleza jurídica las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo en el caso de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir las sociedades civiles o mercantiles (artículo 74 y 75 L. A.)

Referente a las tierras parceladas, cabe decir que el ejidatario es el único que tiene el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (artículo 76 L.A.)

El artículo 79 de tan mencionado cuerpo legal dispone; "El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Así mismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles". Por su parte el artículo 80 dice, "Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.

"Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

"El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada".

De lo anterior se desprende que la L.A. modifica la naturaleza jurídica y social del ejido por medio del otorgamiento directo de las tierras parceladas a los ejidatarios quienes gozarán de plena libertad para venderlas o rentarlas a particulares.

Estas reformas pueden ocasionar efectos indeseados ya que el campesino debido a sus endeudamientos o a la falta de créditos, puede liquidar su tierra y así convertirse en peón de sus propias parcelas o bien se dará un éxodo masivo de campesinos para subutilizarse en los principales centros de desarrollo urbano e industrial, lo que aumentaría la migración que actualmente se calcula en 500 mil personas al año, y por lo tanto crecería el número de habitantes que existen en áreas urbanas que es de 58 millones lo que representan un 81.3% y de seguir, los índices al año 2020, serían 97 millones las personas que vivan en áreas urbanas.

Respecto a la naturaleza jurídica de los bienes comunales se enuncia en el artículo 99 fracción III, de la L. A., que establece, "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."

Así mismo el artículo 100 del mismo cuerpo legal determina, "La comunidad determinará el uso de sus tierra, 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.."

Por su parte este precepto nos remite a lo previsto por el 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.."

Cabe decir que este artículo corresponde al estudio de las tierras ejidales de uso común.

Conforme a lo enunciado la naturaleza jurídica de las tierras de la comunidad son inalienables, imprescriptibles e inembargables, pero en una forma mas flexible de la que

establecía la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que en este caso se acaba tal naturaleza cuando se transfieren dichas tierras a una sociedad sea civil o mercantil.

También mencionaremos, que la mayor parte del espacio habitacional de nuestras ciudades surge en condiciones de irregularidad jurídica. Esto significa que los sectores populares urbanos en su mayoría enfrentan una serie de problemas derivado de la carencia de un título jurídico sobre los lotes que ocupan. Tales problemas son ampliamente conocidos y van desde la amenaza de desalojo hasta la imposibilidad de obtener créditos para mejoramiento de sus viviendas, pasando por la dificultad para acceder a algunos de los servicios públicos más elementales.<sup>(24)</sup>

Los habitantes de los asentamientos populares constituyen una parte importante (a veces mayoritaria) de la población urbana del valle de México, debido a los bajos ingresos que reciben y la inestabilidad de sus empleos, esta población no encuentra, por lo tanto otra alternativa que invadir o comprar ilegalmente terrenos ejidales o comunales.

En general, estos pobladores son un gran problema debido a que por el régimen jurídico que tienen las autoridades tanto Estatales como Municipales no pueden realizar la instalación de infraestructura de agua, drenaje, luz, nivelación de calles, entre otras, ya que estos habitantes no son causantes de impuestos en su caso cuando se ha logrado, es gracias a sus propios esfuerzos, aportando mano de obra o realizando pagos exagerados, en relación con lo que se recibe.

Los asentamientos humanos están ocupando predios para satisfacer necesidades de vivienda y de servicios, cuando habían sido destinados los ejidos por medio de Decreto Presidencial y las comunidades por el reconocimiento de gobierno, para la explotación agrícola.

24 Cfr. Azuela de la Cueva, Antonio. "El derecho a la ciudad y las garantías Constitucionales", en Revista Ciudades. Num. 3, México, D.F. trimestral, Julio-Septiembre de 1989.

Los asentamientos también se originan por ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies y en otros casos por invasiones masivas de núcleo de familias que careciendo de casa o terrenos propios, explotados por casaterrientes urbanos que les rentan viviendas caras en proporción a sus ingresos, son motivados para que tomen las tierras por la vía violenta.

"Es importante hacer notar que la invasión de la tierra (es decir, su ocupación sin o en contra de la voluntad de quien está legitimado para disponer de ella) es la única forma de acceso al suelo en la que los colonos infringen una norma jurídica; pero es el menos frecuente de los diversos medios de acceso al suelo. Casi siempre el colono paga un precio por la tierra a alguien que esta llevando a cabo una operación prohibida (para él) por la ley. Tal es el caso de los fraccionamientos en tierras ejidales y comunales. Son los ejidatarios quienes cometen actos punibles, no quienes les compran un lote para vivir en él".<sup>(25)</sup>

Otro factor que contribuye a la formación de asentamientos irregulares, es la migración que existe de los campesinos a la Ciudad de México, hace que estos lleguen en busca de mejores posibilidades de trabajo y que acudan a sus hermanos de clase, o sea los ejidatarios y comuneros del área conurbada del Distrito Federal, para solicitar que les permitan vivir ahí.

Así los terrenos ejidales y comunales, son ocupados ya sea porque los ejidatarios o comuneros venden sus derechos a urbanizadores, los cuales a su vez transformaron el ejido en una subdivisión y vendieron los lotes en el mercado. En otras ocasiones, los ejidatarios venden sus derechos a personas no ejidatarios, como familiares o amigos y en otros casos por solidaridad con familias de bajos recursos económicos. También no han faltado las "invasiones" de promotores privados, con la complicidad de ejidatarios, provocando con todo ésto el fenómeno de la irregularidad y del crecimiento desordenado.<sup>(26)</sup>

25 Ibidem, p. 8.

26 Cfr. Silvia Herzog Flores, Jesús, Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, México, Editorial Porrúa, S.A. 1977, p. 389.

Un estudio realizado en el Municipio de Tlalnepantla, demostró que de 15 ejidos, sólo 5 mantienen sus usos rurales y los otros 10 habían sido legalmente transformados en 12 fraccionamientos, en estación de carga de ferrocarril en otros usos urbanos. (27)

El que se desincorporen del régimen agrario los ejidos y comunidades que tengan asentamientos humanos, van a ocasionar que los adjudicatarios o invasores de esos terrenos, vivan en la incertidumbre de que la propiedad que poseen no es suya, debido a que no tienen un título que ampare su propiedad, también se enfrentan al problema que el predio que poseen sea vendido dos o hasta más veces a diferentes personas, debido a esto el posesionario del lote vive con la intranquilidad que puedan aparecer más supuestos posesionarios del mismo lote.

Un inconveniente que surge para la expropiación de bienes ejidales y comunales para la regularización de la Tenencia de la Tierra (artículo 93, fracción V, L.A.), es el largo tiempo que dura el cambio de régimen jurídico a propiedad particular (puede tardar 20 años), en consecuencia de esto se detiene la incorporación de estas tierras al fondo legal de las ciudades (incorporándose al régimen jurídico de propiedad particular) y así el gobierno ya pueda prestar los servicios públicos que necesiten, con los derechos y obligaciones que tiene la propiedad privada; se podría realizar la infraestructura y equipamiento urbano, que fuese posible, con las recomendaciones que por concepto de impuesto imponga el municipio.

Actualmente los gobiernos municipales llevan a cabo obras públicas para dotar de servicios a ejidos o comunidades que tengan asentamientos humanos, que estén en proceso de regularización de la tenencia de la tierra, debido a las necesidades importantes de servicios, ya que si no habría un alto índice en enfermedades, vicios y corrupción.

También cabe mencionar que el gobierno del Estado de México, frente a las enormes y crecientes demandas ha buscado aumentar la oferta de la tierra en el Valle de México, a



través de la expropiación de los ejidos y comunidades que se encuentran encuadrados con las áreas urbanas, tal es el caso de poblados como San Martín Obispo o Tepetlixpan, Municipio de Cuautitlán; San Pablo Atlazalpán, Municipio de Chalco; San Francisco Chilpa, Municipio de Tultitlán; Santa María Tulpetlac, Municipio de Ecatepec, México, entre muchos otros y de esta forma cambiar el uso del suelo. Así mismo, se ha procurado regular el precio de la citada tierra y llevar a cabo una ordenación del desarrollo urbano, mediante la lotificación y planeación de los servicios urbanos; para esto ha sido necesario regularizar la situación jurídica de posesión de los invasores de los ejidos y comunidades.

Por otra parte, se ha promovido e implementado la regularización en la tenencia de los paracaidistas en las tierras de propiedad nacional, como es el caso del ex Vaso del Lago de Texcoco que comprende Ciudad Netzahualcoyotl, y otras zonas.

Es así como la regularización jurídica en la tenencia ha aumentado el bienestar de las clases de más baja capacidad de ingreso, permitiéndoles el goce pacífico en el uso de sus propiedades.

De acuerdo a lo que sostiene la nueva Ley Agraria, se modifica la naturaleza jurídica del ejido por medio del otorgamiento directo de las tierras parceladas a los ejidatarios quienes gozan de plena libertad para venderlas o rentarlas a los particulares. Por su parte las tierras de uso común y las tierras ejidales destinadas a asentamientos humanos, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los asentamientos humanos que se encuentran en ejidos y bienes comunales, dentro del Valle de México, exceden al millón de predios, de los cuales un 60% están en tierras comunales, 30% en ejidos y 10% en propiedad privada, careciendo la mayoría de servicios públicos como agua, luz, drenaje, etc., ya que debido al régimen jurídico que tiene, las autoridades tanto Estatales como Municipales no pueden realizar la instalación de estos

servicios, puesto que sus habitantes no son causantes del impuesto.

Debido a lo anterior los adjudicatarios o invasores de estos predios, viven en la incertidumbre de que los lotes que poseen no son suyos, ya que no tienen un título que ampare su propiedad, esto termina cuando esos terrenos se desincorporan del régimen agrario, a través de la expropiación con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra, e incorporarse así al régimen jurídico de propiedad privada.

## 2.- En Terrenos de Régimen de Propiedad Privada

Los asentamientos particulares irregulares, tiene su origen en terrenos de propiedad privada considerados como los de mayor valor real o potencial.<sup>(28)</sup>

Los habitantes de estos asentamientos en busca de una vivienda que les permita una vida digna y decorosa, se agrupan en ocasiones a través de Asociaciones Civiles y de Cooperativas, para obtener los fines deseados, pero en la mayoría de los casos estas cooperativas no se encuentran debidamente registradas y por lo tanto en la lotificación de sus predios no cumplen con los requisitos que marca la Ley del Desarrollo Urbano del Estado, originando una serie de problemas como lo son la inexistencia de servicios públicos tales como agua, luz, drenaje, pavimento, escuelas, servicios médicos y muchos más, así mismo muchas personas no son sujetos de impuestos lo que viene a ocasionar un problema social que el Estado a través de sus municipios se siente impotente de solucionar debido a la falta de presupuesto.

También se originan ese tipo de asentamientos, por la venta de predios por individuos dedicados a la especulación de la tierra (fraccionadores clandestinos), quienes en ocasiones

28 Cfr. Idem.

en complicidad con algunos funcionarios públicos se dedican a comprar terrenos de propiedad privada para lotificarlos sin autorización y venderlos obteniendo una fortuna y empobreciendo a los compradores, esta situación de especular con la tierra se debe de evitar e intervenir el Estado para dar predios a quien en realidad los necesite y no a quien simulen la necesidad de ésta.

En relación a los fraccionadores clandestinos, el Código Penal para el Estado de México en su artículo 193, establece "Se impondrán de 6 meses a 10 años de prisión y de 100 a 1000 días de multa, al que trafique ilegalmente con terrenos, los fraccione o divida en lotes, cualquiera que sea su régimen de propiedad transfiera o prometa transferir la propiedad, la posesión a cualquier otro derecho, careciendo del previo permiso de la autoridad administrativa correspondiente, o cuando teniendolo no cumpla con los requisitos prometidos".

Así mismo se fomentan estos asentamientos, por líderes de diferentes partidos políticos, que se dedican a la invasión de terrenos baldíos, que se encuentran en diversas zonas que conforman la periferia del Distrito Federal.

El desarrollo de este tipo de asentamientos ha ido tomando diferentes causas, ya que la mayoría de su habitantes, tarde o temprano buscarán la legalización de la propiedad a través de la regularización, por ser éste el medio más económico para obtener la seguridad jurídica del inmueble que ocupan en programas y organismos preestablecidos por el estado, como es el caso de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM), cuyo objetivo se centra en atacar este problema mediante instrumentos legales y políticas destinadas a regular la tenencia de la tierra; evitar ocupaciones ilegales en terrenos de propiedad privada; y a contribuir en general al mejoramiento de la vida de los legítimos poseedores de predios y sus familias. Bajo este enfoque se ha pretendido favorecer al crecimiento homogéneo de las zonas urbanas así como contribuir al bienestar de los habitantes de terrenos y fraccionamientos.

debidamente regularizados, al facilitarles la construcción o remodelación de sus viviendas.

Para frenar los asentamientos humanos que se dan en terrenos de régimen de propiedad privada, es necesario que las autoridades Federales, como las Estatales (CRESEM) y los Municipios respectivos con el apoyo judicial del estado, deben en base del artículo 193 del Código Penal del Estado, referente a los fraccionadores clandestinos, proceder con más frecuencia en contra de estas personas, así también se debe reformar este precepto para imponer una pena más severa y así lograr disminuir la desmedida especulación de la tierra.

## **CAPITULO III**

### **CUESTIONES GENERALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.**

- 1.- Problemas que se manifiestan por los Asentamientos Humanos Irregulares.**
- 2.- Perspectivas de solución de los Asentamientos Humanos Irregulares.**

## **CAPITULO III**

### **CUESTIONES GENERALES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO**

**1.- Problemas que se manifiestan por los Asentamientos Humanos Irregulares.**

El crecimiento desordenado de la población, ha propiciado graves problemas que a la fecha constituyen un reto para el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, de los cuales se enuncian a continuación algunos de ellos y que consideramos de los más graves:

**A) CONTROVERSIA SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA Y POSESIONES AL MARGEN DE LA LEY.** Este problema tiene su origen en la necesidad de tener un lugar específico para vivir, de tener un techo bajo el cual comer, un pedazo de tierra para construir una humilde habitación donde dormir, en fin, que el problema en el desorden demográfico no sólo consiste en que las gentes se reproducen demasiado, sino fue uno de los factores principales que produce la controversia de la tierra y las posesiones al margen de la ley es, por un lado, abusivos terratenientes o ejidatarios que explotan a sus semejantes, sólo porque éstos carecen de recursos económicos suficientes para poder adquirir un pedazo de tierra en la que puedan vivir con su familia y por otro lado, cuando las necesidades de estas gentes sin recursos económicos llegan a ser desesperados, invaden sin derecho propiedades ajenas, produciéndose así controversias entre propietarios e invasores, posesiones de mala fe y clandestinas que quedan siempre al margen de la ley.

## B) ENCARECIMIENTO E INSUFICIENCIA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

Ante el constante aumento de asentamientos humanos irregulares el Gobierno del Estado se ha visto imposibilitado de solventar eficientemente este renglón, tomando en cuenta que se encuentran al margen de la ley y que hay un precario presupuesto destinado para ello y aunado por los malos manejos financieros de los funcionarios en turno; no se ha podido dotar de agua potable, de energía eléctrica, drenaje, alcantarillado, banquetas, alumbrado público, etc. a un importante número de habitantes de estos asentamientos, los cuales siguen padeciendo las incomodidades que implican la carencia de estos servicios.

C) VIVIENDA ESCASA Y CARENTE DE LAS CONDICIONES MINIMAS DE SEGURIDAD Y DECORO. Este renglón supone la carencia de vivienda tanto para arrendamiento como para adquirir en propiedad, toda vez que en ambos casos rentas y precios están fuera del alcance económico de la población, lo que ha derivado en la creación de cinturones de miseria y la proliferación de "ciudades perdidas" en estos lugares se dan con mayor frecuencia el nacimiento, dado que familias integradas por cinco o más personas viven en un sólo cuarto, lo cual a su vez da origen a la promiscuidad, que ordinariamente encontramos en estas zonas. Por otro lado no ha existido un aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, un déficit de habitación, principalmente de la popular, y por otra el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas, muchas veces ejidales y comunales, circunstancias que afectan a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, por el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana.

D) CONTAMINACION AMBIENTAL. También atañe a los asentamientos humanos el factor de la contaminación del ambiente urbano, que ha alcanzado niveles críticos durante los últimos 10 años, tal es el caso de la contaminación de las fábricas, de las aguas cloacales vierten sin tratamiento alguno a las aguas marinas y otras que van directamente al suelo o a las aguas superficiales.

Esto produce la muerte de ríos y lagunas, así como fuerte contaminación de bahías y costas. Otro problema es el desecho sólido que se acumula en un 80% sin tratamiento adecuado. Las instalaciones y servicios, en general, se limitan a concentrar o transferir localmente la contaminación.<sup>(29)</sup>

Por otro lado es de vital importancia tratar el problema de la congestión en el Distrito Federal, debido a la multiplicación acelerada de los automóviles y camiones hacen insuficientes las áreas de vialidad por las que se desplazan, por lo que es necesario implementar otras vías para el transporte y el control de los contaminantes derivados de la gasolina y el diésel ya que éstos causan el 77% de la contaminación en el Valle de México, lo que representa un peligro mortal para los más de 15 millones de habitantes de esta área.

E) LA MARGINACION. Por población marginada se entiende aquella que ha quedado al margen de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que las hacen posible.

Por su parte Silva Herzog comenta: "Desde el punto de vista de los asentamientos la marginalidad existe en asentamientos (barrios, pueblos, áreas rurales) que por varias características parecen vivir al margen de las normas y de los logros de la sociedad, en aspectos como el jurídico (ocupación y división ilegal de la tierra) en el urbanístico (implantaciones y trazados no planeados y servicios inexistentes), el sanitario (insalubridad ambiental), el habitacional (viviendas que no cubren las normas mínimas), el económico (desocupación y subocupación), el social y cultural (fenómenos de segregación)".<sup>(30)</sup>

Muchas de las viviendas de los asentamientos humanos irregulares, se encuentran en los cerros donde es casi imposible la introducción de servicios públicos y donde pone en peligro la propia estabilidad del relieve, otros asentamientos se encuentran en aguas fangosas rellenas por la basura.

29 Cfr. Silva Herzog Flores, Jesús. Op. Cit. p. 239.

30 Ibidem, p.p. 237 y 238.



F) DESEMPLEO Y SUREMPLEO. En estos tristes fenómenos siempre está la participación de la gente sin trabajo o la que percibe una remuneración muy por debajo de los salarios mínimos legales, de gentes que muchas veces son antiguos campesinos que al venir buscando una supuesta fuente de trabajo, se conforman tristemente en situarse en lugares que estén dentro de sus posibilidades y así van formando los asentamientos humanos irregulares.

Cabe decir que este problema se agrava cada día ya que la población económicamente activa aumenta a un ritmo anual superior al 3% y el aumento de la producción lograda no beneficia por lo general a los grupos sociales más amplios y desprotegidos.<sup>(1)</sup>

De los problemas anteriores, a nuestro modo de ver, derivan del desequilibrio en los niveles de vida entre el campo y la ciudad, así como de los diferentes grados de desarrollo de la agricultura y de la industria, lo que provoca una gran corriente de migración interna hacia las ciudades, que se verá acrecentada ya que con las nuevas reformas del artículo 27 Constitucional y de la Ley Agraria, los campesinos menos obligados a conocer las normas legales lanzarán sus parcelas al mercado de bienes raíces desesperados por el hambre, por sus endeudamientos, por la inclemente destrucción de sus siembras, por las inundaciones y por la falta de créditos, todo esto junto con la falta de oportunidades de trabajo en las áreas rurales, la mala remuneración del salario y el espejismo de progreso individual que representan las urbes para los habitantes de campo con la esperanza de encontrar fuentes de trabajo mejor remuneradas, mayores oportunidades educativas, condiciones mejores de salubridad, lugares de recreo y, en general, un nivel más decoroso de existencia. Todos los días numerosos campesinos llegan a radicar en las grandes ciudades y al poco tiempo se encuentran con una realidad dolorosa: tener que ingresar a las filas de los desempleados urbanos, o, en el mejor de los casos, de los subempleados de la ciudad; establecer sus viviendas en zonas carentes de servicios y constituir, como ya se dijo, hacinamientos y cinturones de miseria; encontrar

31 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1991, p. 98

en lo que se consideraron tierra de promisión, lugares deshumanizados, historia social, indiferencia ante la vida común, agresividad permanente y el impacto de un escenario en el que las máquinas, los vehículos y las colosales estructuras de acero y de concreto establecen su predominio sobre el hombre; en suma, darse cuenta con amargura que han cambiado su pobreza rural por la miseria urbana.

## 2.- Perspectivas de Solución de los Asentamientos Humanos Irregulares.

Encontrar una solución efectiva al problema no es, una cosa sencilla, presupone atacarlo en sus causas y no sólo en sus efectos. De aquí que la problemática urbana no sea de manera exclusiva una cuestión urbanística, puesto que rebasa con mucho este marco y exige una perspectiva global en la que se contempla su interrelación con los grandes problemas nacionales.

El problema actual y futuro de los asentamientos humanos requiere la adaptación de una nueva ética de poblamiento y un cambio en las actividades fundamentales frente al crecimiento de las ciudades. En esencia es urgente adoptar medidas que reduzcan la brecha de servicios y oportunidades existentes entre el campo y las ciudades, y que se asegure la adecuada preservación y aprovechamiento de las tierras, aguas y bosques para los usos del beneficio social, que demanda el interés colectivo.<sup>(32)</sup>

En un país de escasos recursos económicos como el nuestro, el considerable número de humanos, que del campo se desplazan para vivir en el Valle de México, generan problemas adicionales a los ya existentes en los asentamientos humanos, que obligan a destinar importantes recursos económicos por parte del Gobierno para solucionarlos, aunque en realidad, dado lo complejo del problema, únicamente se malversan recursos que deberían

32 Cfr. Silva Herzog Flores, Jesús. Op. Cit. p. 477.

dirigirse a la creación de incentivos que eleven el nivel de vida rural como por ejemplo: caminos, riego, agua potable, electricidad, seguridad personal y seguridad jurídica al incremento de la creación agropecuaria, al establecimiento de centros educativos en las áreas rurales, de clínicas, de hospitales, en suma a mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

Se debe trabajar en la consolidación de un sistema de ciudades que permita aprovechar el potencial económico y la disponibilidad del suelo, agua e infraestructura en los centros de población más importantes del país.

También es urgente controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsando el desarrollo de centros alternativos principalmente ciudades medias y logrando una mejor integración rural-urbana al reorientar y apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas. La estrategia se orientará a consolidar sistemas urbano-regionales, reduciendo y sustituyendo los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y el apoyo a ciudades medias y pequeñas.

Otra forma de frenar los asentamientos humanos en forma irregular es cuidando la emigración de la población rural a las grandes ciudades, procurando su arraigo a través de la creación de empleos no agrícolas en sus propias comunidades o en centros cercanos no sobrepoblados, lo que quiere decir que debe haber una transferencia de mano de obra de la agricultura a las demás actividades pero en una forma ordenada.

Por otra parte en las grandes aglomeraciones como en las del Valle de México, se debe abatir el crecimiento por los altos costos que implica; por lo tanto se requiere que se racionalice el uso del suelo, del agua, de los energéticos, y controlando las actividades

industriales, para así también evitar la contaminación. Para consolidar los asentamientos ya existentes se deberá fomentar el comercio, los servicios y se atenderán las demandas generadas por el crecimiento natural.

Así mismo otra medida sería impulsar los lugares que tienen áreas para el crecimiento y con disponibilidad de recursos como el agua, así como condiciones favorables para la ubicación de industrias y la asimilación de migrantes; ahí se promoverá el equipamiento, la vivienda, y los servicios, así por igual se aprovecharán en forma adecuada los recursos y se pondrá especial cuidado en la conservación del medio ambiente, para así evitar los altos índices de contaminación como los que vive actualmente la ciudad de México y su área conurbada.

Una medida que las autoridades Estatales y Municipales, deben hacer es procurar que exista la ocupación legal, planificada y concertada de los espacios urbanos, y su uso adecuado, ya que esto es la base del crecimiento ordenado y punto de partida para el impulso habitacional. Por ello, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares.

Se pueden crear centros urbanos autónomos en lugares estratégicos, unidos por corredores urbanos que concentrarían las actividades administrativas, económicas, de transporte y servicios, a fin de que la población no tuviera que desplazarse para acceder a estos servicios. Tal es el caso del ya existente del corredor de Toluca.

Para evitar asentamientos irregulares se tendrán que dar acceso a familias sin importar su situación económica a una habitación digna para lo cual se deberá ampliar la oferta de la tierra barata como promover mayores acciones de lotes con servicios, de condominios y por último promover el mejor uso del suelo ocioso.

Como otra medida tendiente a evitar los asentamientos humanos irregulares, es que el Gobierno del Estado a través de sus municipios podría adquirir mediante la expropiación una gran cantidad de lotes baldíos que se localizan en los centros urbanos, ya sea populares o residenciales, toda vez que estos lotes, teniendo o no propietarios se encuentren ociosos y evidentemente no los necesitan sus dueños y qué mejor que utilizarlos para causas de utilidad pública y beneficio colectivo, a su vez se lograría acabar con los focos infecciosos que representan esos predios, ya que generalmente son utilizados como basureros. Dichos lotes podrían ser proporcionados a las personas con conocida necesidad de vivienda previo estudio socioeconómico y proporcionándole los créditos y asesoría que requieran para la construcción de su patrimonio familiar. Dicha expropiación en fundamento al artículo 209 de la Constitución Política del Estado de México que establece, sólo se podrá expropiar por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Igualmente una reflexionada y fundada expropiación de los terrenos de propiedad privada, ejidales y comunales localizados en municipios aledaños al Distrito Federal, traería aparejada la solución a los problemas de falta de vivienda y obviamente un problema menos al Gobierno del Estado, quien de este modo podría mantener la oferta de vivienda y el precio bajo durante un crecimiento ordenado, con la opción de indemnizar con suelo urbano las expropiaciones que se realicen, con base en el artículo 27 constitucional y 93 fracción II y V de la L.A.

El Estado deberá regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles destinados a la habitación popular, al emplear las medidas necesarias para evitar la especulación de dichos bienes y así se cumplirá el deseo de la familia mexiquense de encontrar acceso hacia la tenencia de un pedazo de tierra y de una habitación digna.

Otra medida sería que en los programas de habitación de interés social, se realizaran investigaciones de los solicitantes en el Registro Público de la Propiedad, en las Receptorías

de Rentas y en los Municipios, para determinar si los solicitantes o adquirentes cuentan o no con otra propiedad, ya que en algunas ocasiones se adjudican casas a personas que tienen dos o más viviendas dado este caso se podrían recuperar viviendas y proceder a su readjudicación a favor de otra persona, esta solución sería parcial pero daría buenos resultados.

Un aspecto importante es contener la expansión física del área conurbada con la ciudad de México mediante tres aspectos: 1.- La regularización de la tenencia de la tierra, 2.- La creación de reservas territoriales y ecológicas, preservando el área rural del Estado de México, y 3.- Impulsar la descentralización de la industria.

También la consolidación del municipio ocupa un lugar importante en la estrategia de desarrollo urbano, ya que propicia el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación.

Cabe mencionar las soluciones que fueron sugeridas a raíz del Informe Latinoamericano para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver el 19 de Junio de 1976, que son los siguientes: "Aceptando que el objetivo integral de habitar es mejorar la calidad de la vida para todas las personas en los asentamientos humanos resulta obvio que la adopción de claras políticas nacionales constituye un requisito previo a llevar a cabo acciones concretas.

"La magnitud de los problemas de los asentamientos humanos en todas partes del mundo así como la complejidad de las cuestiones relacionadas con ellos, parece exigir no sólo esa orientación de una política nacional, sino también una planificación y programación integral en lugar del enfoque fragmentario y sectorial que todavía prevalece en la mayoría de los países, así como la mayor participación posible de todos los estratos de la sociedad en la planificación y la ejecución de los proyectos.

**"Los componentes de una política nacional integral de asentamientos humanos deben incluir, entre otros una clara definición de los objetivos; metas realistas del crecimiento y la distribución de la población; orientación a nivel nacional, regional y aún posiblemente local; metas cuantitativas y cualitativas para los principales sectores que contribuyen a que haya asentamientos humanos satisfactorios tales como vivienda, los servicios básicos, el transporte, los servicios sociales, etc., una amplia distribución de responsabilidades en cuanto a funciones legislativas financieras y administrativas entre los distintos niveles del gobierno nacional y local..."<sup>(33)</sup>**

**Para finalizar este punto consideramos que de nuestra capacidad para superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad, y para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades a un desarrollo nacional que dé base a centros urbanos de menor concentración dependerá que avancemos rigurosamente hacia la productividad, el crecimiento económico y la justicia social.**

33 *Ibidem*, p. 443.

## **CAPITULO IV**

### **ORDENAMIENTO JURIDICO E INSTITUCIONES ENCARGADAS DE ESTUDIAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.**

- 1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Agraria.
- 3.- Ley General de Asentamientos Humanos.
- 4.- Plan Nacional de Desarrollo.  
**AUTORIDADES**
- 5.- Secretaría de la Reforma Agraria
- 6.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT.
- 7.- Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México  
**CRESEM.**



## **CAPITULO IV**

### **ORDENAMIENTOS JURIDICOS E INSTITUCIONES ENCARGADAS DE ESTUDIAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL VALLE DE MEXICO.**

#### **1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Siendo nuestra Constitución, la ley fundamental del país de ella derivan todas las leyes que regulan nuestro sistema político, económico, jurídico y social, y como en la especie, no se mencionaba en la Constitución la regulación de los Asentamientos Humanos, hubo necesidad de enmiendas y adiciones, lo que se llevó a cabo mediante decreto del 29 de enero de 1976 publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de febrero del mismo año y entrando en vigor el día siguiente. Mediante este ordenamiento el Congreso de la Unión reformó el art. 27, párrafo 3º, también reformado el 3 de enero de 1992 y publicado el 6 del mismo mes y año, adicionó al art. 73, la fracción XXIX-C y adicionó el art. 115 con las fracciones IV y V, este artículo es reformado por Decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el Diario Oficial el día 3 y entrando en vigor el día 4 del mismo mes y año, por lo que dichas fracciones pasaron a ser V y VI.

Estas reformas y adiciones inician un cambio que podría ser no sólo de ámbitos competenciales entre los tres niveles administrativos de la Unión (Federación, Estado y Municipio), sino de efectividad en la hoy puramente retórica intervención del Estado en materia de asentamientos humanos.<sup>(34)</sup>

34 Cfr. *Ibidem*, p. 393.

Así mismo de estas reformas y adiciones, emanan la facultad que tiene el Estado para planear nuestros asentamientos humanos y proponer el desarrollo equilibrado del país, atendiendo integral y coordinadamente las relaciones entre el campo y la ciudad.

Al mismo tiempo las reformas promovidas por el Jefe del Ejecutivo, pretenden atender el reclamo de gran número de mexicanos de vivir en centros de población dignos de recibir los beneficios del desarrollo.

A continuación analizaremos el artículo 27 Constitucional, así como las reformas y adiciones mencionadas:

En el primer párrafo del artículo aludido se señala: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

En lo que se refiere al concepto de "Propiedad Originaria", empleado en este párrafo "equivale en realidad a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio".<sup>(35)</sup>

Lo que quiere decir que el Estado tiene respecto del territorio nacional como parte substancial de su ser el goce, disfrute y disponibilidad de las tierras y aguas, las cuales las ha transferido o mejor dicho reconocido a los particulares, surgiendo así la propiedad privada.

En el segundo párrafo del artículo mencionado dice: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

35 Ilurgoa Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 23ª edición, México, Editorial Porrúa, 1991, p. 460.

El acto autoritario expropiatorio consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, el cual lo adquiere, ahora bien la causa de utilidad pública requiere la existencia de dos elementos; a) que halla necesidad pública; y b) que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola.<sup>(36)</sup>

El Estado, al expropiar a un particular un bien, al adquirir éste, tiene que otorgar en favor del afectado una contraprestación, la cual recibe el nombre de indemnización. Al utilizar el término "mediante" es sinónimo de "previa", lo que quiere decir que se exige la previa indemnización.

En lo que se refiere a la expropiación, la Constitución Política del Estado de México, en su art. 209, establece, "El Gobierno del Estado sólo podrá expropiar por causas de utilidad pública y mediante indemnización; con ese objeto la Ley Reglamentaria respectiva determinará los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y de acuerdo con esa Ley la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el de mérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Este mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las Oficinas Rentísticas".

El tercer párrafo del artículo 27 Constitucional determina, "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés

36 Cfr. *Ibidem*, p. 468.

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 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..."

Este párrafo habla sobre la imposición de modalidades a la propiedad privada, que se traducen, en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas. La limitación de los derechos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, deben tener como finalidad, la satisfacción del interés público, esto es de un interés general personalmente indeterminado.

"Por lo tanto la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce en la supresión o limitación de algún derecho real, como el de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disponer, en consecuencia sólo cuando se afecta supresiva o limitativamente alguno de tales derechos puede hablarse de imposición de modalidades a la propiedad privada, en la inteligencia de que dicha afectación debe recaer en el derecho mismo de que se trate y no en la cosa o bien que constituya la materia de su ejercicio o goce, ya que pueden existir afectaciones a tal cosa, o bien sin que éstas importen, a su vez, lesión al derecho de propiedad en sí mismo considerado".<sup>(37)</sup>

En el párrafo que se comenta aún con las reformas del 3 de enero de 1992 no se hace mención expresa de cuales son esas medidas, por lo que se podría apuntar que es una falla del

37 Ibidem. p. 463.

legislador, pero si aplicamos al efecto la interpretación jurídica, se infiere que esas "medidas son leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, jurisprudencias, principalmente, que una vez dictados, aprobados y en vigor regularán los asentamientos humanos en el país.

Por otro lado en el párrafo tercero que se comenta se indica que se "dictarán las medidas necesarias", pero no dice qué persona u organismo está facultado para dictarlas, por lo que para llenar esta aparente laguna, se adicionó al art.73 Constitucional, la fracción XXIX-C, por la cual se faculta al Congreso de la Unión para "expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución".

Por lo que se deduce que es el Congreso de la Unión a quien corresponde dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en el país, que como ya se mencionó tales medidas son leyes, reglamentos, decretos, fundamentalmente.

Por lo que corresponde al art. 115 constitucional, señalaremos lo que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de México, establece en base al precepto aludido, "el Estado adopta el sistema de gobierno republicano representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre".

El artículo 15 de la Constitución Política del Estado de México, manifiesta "El Municipio, que es la base de organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal".

Por su parte el artículo 115 en su fracción V, faculta a "los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, 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 tal 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 necesarias".

La fracción VI establece, "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 sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Por lo expuesto en los párrafos precedentes se ve claramente que con las tres reformas y/o adiciones a nuestra Constitución, quedaron sentados los fundamentos legales para, posteriormente expedir las Leyes Federales, Estatales y Municipales, reguladoras de los asentamientos humanos en el territorio nacional, los cuales posteriormente se comentan.

De acuerdo a las recientes reformas del artículo 27 Constitucional, señalaremos la postura del gobierno federal, así como algunas opiniones.

#### Postura del Gobierno Federal.

En la perspectiva gubernamental, la iniciativa de reformas se sustenta en los siguientes objetivos:

- Conceder más justicia y libertad al campesino mexicano.
- Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

- Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela.

- Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios.

- Permitir la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.<sup>(38)</sup>

El Partido de la Revolución Democrática P.R.D. expresa su enérgico rechazo a las reformas, la iniciativa se fundamenta en una concepción privatizadora de la vida rural, es una medida que promueve la venta del ejido y la desnacionalización de la tierra.

El Partido Acción Nacional P.A.N., señala que la iniciativa tiene puntos de vista interesantes que merecen reflexión.

El Partido Revolucionario Institucional P.R.I., apoya la reforma porque busca desatar toda la capacidad productiva del campo, las reformas no deben verse como un canal de privatización y tampoco liquidan la forma de tenencia de la tierra, la reforma plantea la posibilidad de que los recursos del sector privado se conjuguen con los de otros sectores para incrementar la producción.<sup>(39)</sup>

El ingeniero Pastor Roviay y Andrés Molina Henríquez, apuntan, "La nación se mantiene como la propietaria originaria de todos los recursos del suelo y del subsuelo y el carácter histórico está sujeto a las modalidades que dicte el interés público, de la propiedad privada, pero en cambio se cancela una serie de obligaciones que tenía el Estado, como el de dotar de tierra a los núcleos de población que las necesitaren, "congelando" el desarrollo del campo en beneficio de la sociedad urbana, pero sin que ésta le retribuya a aquél por lo menos una parte de los beneficios que ha recibido a través de varias décadas".<sup>(40)</sup>

<sup>38</sup> Cfr. Ruiz Avila, Emilio. Ley Agraria '94, 2ª edición. México, D.F., Editorial Rum, 1993, p. XXXIII.

<sup>39</sup> Cfr. Ibidem. p p. XXXIV y XXXV.

<sup>40</sup> Ramírez Cuéllar, Iléctor. "de las reformas a la Constitución", en Jueves de Excelsior, Núm. 3630, México, D.F., semanal, 13 de Febrero de 1992, p.5

Otra opinión señala, "las reformas al artículo 27 recientemente aprobadas por los 31 congresos estatales, en su sentido doctrinario transfieren las relaciones de producción del derecho social al derecho mercantil, tal como se muestra en los contratos de asociación en participación que las reformas tienden legitimar. Según los analistas: la reforma privilegia la vía capitalista privada mediante la creación de las sociedades mercantiles, que pueden detentar entre 2500 y hasta 250 mil hectáreas, según la calidad de la tierra, (fracción IV y XV), lo que muestra que para el grupo en el poder la propiedad social en el campo ha sido un rotundo fracaso y ahora lo que se trata es de favorecer nuevas concentraciones latifundistas de particulares o extranjeras".<sup>(41)</sup>

La justificación de la reforma es llevar al campo Justicia y Libertad.

Las reformas del artículo 27 Constitucional, advierten sus autores, no traerán mecánicamente, transformaciones inmediatas al campo, ni al nivel de vida de sus pobladores, son parte de un todo, son componentes de una reforma más a fondo de la sociedad mexicana, en sus instituciones jurídicas, políticas, económicas y sociales. Este proceso abarca aspectos laborales, tecnológicos, productivos y sociales.

Por lo que concierne a los Asentamientos Humanos el artículo 27 Constitucional en su fracción VII, establece la protección que da la Ley a las tierras para el asentamiento humano de centros de población ejidales y comunales, sin embargo contiene el aspecto central de la reforma, ya que le otorga al ejidatario la libertad de continuar o modificar su régimen de propiedad, lo que puede ocasionar que el ejidatario liquide sus tierras y con ellas el ejido, convirtiéndose así en peón de sus propias tierras o provocando la migración de estos campesinos a la ciudad, lo que en cuestión de asentamientos humanos vendría a empeorar la situación que prevalece.

41 García Ibarra, Abraham. "Advertencia de una Reforma Maquinada", *Jueves de Excelsior*, Núm. 3621, México, D.F., semanal, 12 de diciembre de 1991, p. 4.



Para finalizar debemos subrayar que aún con las recientes reformas del artículo 27 Constitucional, en cuestión de asentamientos humanos no se han generado grandes cambios, ya que éstas se enfocan a proteger las tierras destinadas por la asamblea para el asentamiento humano. (artículo 64 Ley Agraria), mencionando que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que impide que sean susceptibles de ventas, pero este artículo y su Ley reglamentaria, no son idóneos para regular los asentamientos humanos que se han generado o generan en terrenos de cultivo, (tierras parceladas), ejidal o comunal aledaños a los centros urbanos.

## 2.- Ley Agraria.

Como antecedente de la nueva Ley Agraria, mencionaremos el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, primer documento revolucionario en que se inicia la Reforma Agraria, donde Madero, declaró sujetas a revisión todas las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales por medio de los cuales habían sido despojados de sus terrenos los pueblos indígenas. Más violento y de profundo espíritu agrarista fue el Plan de Ayala, expedido por Zapata el 28 de noviembre de 1911, en el que proclama que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas que hubiesen usurpado los "hacendados científicos", o los "caciques" a la sombra de la tiranía y de la justicia venal", se ordenó la expropiación de los bienes monopolizados por los poderosos propietarios de ellos. (42)

Por su parte, "Carranza, tres años después, el 12 de diciembre de 1914 lanza el Plan de Veracruz, prometiendo la expedición de las leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente habían sido privados".(43)

42 Cfr. Burgoa, Ignacio, El Juicio de Amparo. 2ª edición México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A., 1988. p. 896.  
43 Ídem.

Muy poco tiempo después el 6 de enero de 1915 se expidió por el ilustre Varón de Cuatro Ciénegas y la Ley Agraria, que se conoce con la fecha de su creación y cuyo autor fue Don Luis Cabrera. Este ordenamiento fue el antecedente directo e inmediato del artículo 27 de la Constitución actual en materia agraria, declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios efectuados en contravención de la ley del 25 de junio de 1856 (la de desamortización), así como todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1870, y las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras.

"La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 fue incorporada al artículo 27 de nuestra Constitución actual, en sus finalidades y lineamientos generales. De esta manera, el régimen jurídico agrario implica uno de los aspectos fundamentales del orden constitucional mexicano, en el que se apunta con claridad la solución al ancestral problema de la inequitativa distribución de la riqueza rural, que durante cuatro siglos afectó la economía agrícola de México. La finalidad primordial perseguida por el artículo 27 Constitucional y por la legislación secundaria de él derivada, consiste en la extinción radical y definitiva de los latifundios, estableciendo el sistema ejidal y consolidando la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación".<sup>(44)</sup>

El mandato que sin duda indicaba una nueva ideología en lo que a reforma agraria atañe, data del 29 de enero de 1941 publicado el día 27 del siguiente mes, donde se exponía el deseo del presidente Avila Camacho de brindar seguridad y confianza en la producción agrícola mediante la expedición de los títulos correspondientes, que delimitaran con exactitud los derechos tanto ejidales como a pequeños propietarios. Es decir se procedió a la expedición inmediata de certificados de derechos agrarios, a todos los individuos comprendidos en la Ley.<sup>(45)</sup>

44 Burgos Ignacio. Op. Cit., Las Garantías Individuales, p. 711.

45 Cfr. López Gallo, Manuel. Economía y Política en la Historia de México, 2ª edición, México, D.F.: Editorial El Caballito, s.f. p. 497

Posteriormente surge el 31 de diciembre de 1942 y publicado el 27 de abril del siguiente año, el último Código Agrario, derogado en la época Echeverrista, por decreto el 22 de marzo de 1971 y publicada el día 16 de abril siguiente, por el cual se dicta la Ley Federal de la Reforma Agraria. En esta ley, se dan cambios por ejemplo, se elimina como requisito para ser miembro del comisariado ejidal el saber leer y se amplía la unidad de dotación; en el Código Agrario la unidad normal se limita a 4 hectáreas mientras que en la Ley Federal de la Reforma Agraria, la unidad mínima de dotación es de 10 hectáreas de riego o humedad en ambos casos se considera el doble para tierras de temporal. La Ley deja patente que las tierras de humedad pueden ser de primera y de segunda, equiparando las de primera, con las de riego, y las de segunda con las de temporal, pudiendo incrementarse por tal motivo la unidad mínima de dotación. En los casos de restitución se mantiene el criterio de respetar una superficie de 50 hectáreas de riego o sus equivalentes, pero en el Código no se requería como en la Ley Federal de la Reforma Agraria que dicha superficie formase una unidad topográfica.<sup>(46)</sup>

Uno de los aspectos que influyeron para la creación de la nueva Ley Agraria y principalmente para la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es la falta de justicia agraria que estriba en que no existe una recta, pronta y expedita impartición de justicia, para los núcleos de población rural, ejidatarios comuneros ni pequeños propietarios agrícolas o ganaderos.

Los procedimientos establecidos y regulados por la legislación agraria, han adolecido del vicio consistente en la falta de verdaderos tribunales encargados de la aplicación del Derecho en cada caso concreto, puesto que los conflictos se han suscitado en esta materia, se han resuelto, la mayoría de veces, con un sentido de parcialidad política para las mismas autoridades administrativas agrarias, asumiendo éstas, en muchas ocasiones el papel de "Juez y Parte", que rompen con la imparcialidad y respetabilidad que debe tener toda autoridad.

46 Cfr. *Ibidem* p. 515.

En otras palabras era urgente la creación de tribunales agrarios dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. La implantación de dichos tribunales implicará una sólida garantía para la recta e imparcial aplicación del Derecho.

Estas reflexiones nos inducen a pensar que, al reformarse la legislación agraria y con la implantación de los Tribunales Agrarios se establece la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, con la finalidad de impulsar la productividad del campo de México.

La Ley Agraria fue expedida el día 23 de febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 26 del mismo mes y año, y entrando en vigor el día siguiente, texto de 200 artículos y 7 transitorios, también se crea la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios formada de 30 artículos y 5 transitorios, que será la encargada de impartir justicia.

Dicha Ley sigue siendo causa de polémicas tanto de estudiosos de Derecho Agrario, como productores del sector social, organizaciones de ganaderos, horticultores y pequeños propietarios, se afirman que distan mucho de constituir el más acabado y perfecto instrumento legislativo tan anhelado por los sectores agrarios nacionales, sin embargo, constituye un meritorio esfuerzo legislativo, ya que se piensa que en el agro mexicano habrá mayor justicia y libertad, y ayudará a promover una sostenida capitalización de los procesos productivos a través de formas asociativas estables.

Los elementos centrales de esta legislación son:

El derecho a la propiedad privada en lo que eran parcelas ejidales o comunales, seguridad en la tenencia de la tierra, nuevos medios para la impartición de justicia, condiciones óptimas para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos a través del paso libre a las asociaciones de libre mercado.

**A Continuación mencionaremos algunas opiniones sobre la nueva Ley Agraria:**

"La Ley Agraria tiene como objetivo así lo asegura el Presidente Carlos Salinas de Gortari, "Promover mayor justicia y libertad; fortalecer al Ejido y a la comunidad indígena", así mismo señala que "la seguridad en la tenencia de la tierra es base presupuesto de todos los instrumentos de formato a las actividades del sector rural". También habla de Justicia, Productividad, una reforma integral, el uso óptimo de la tierra y el combate al latifundio.

"La nueva Ley respecto al ejido abre la posibilidad de libre asociación de ejidatarios entre sí o con terceros, para lo cual fija un límite de 30 años "prorrogables" (artículo 45), para los contratos de cesión de derechos.

"Asumiendo la mayoría de edad el campesino, se le confiere libertad para cualquier contrato que diversifique riesgos e incremente sus ingresos. La asociación libre y equitativa puede ser el gran cambio, señala.

"El Ejido tiene personalidad jurídica propia, y es propietario de sus tierras (artículo 9). Las parcelas ejidales podrán llegar a ser propiedad privada (artículo 80 y 82).

"Las tierras ejidales de asentamientos humanos no se pueden vender. Las comunales pueden ser aportadas a una sociedad mercantil.

"Por otra parte señala la libertad de asociación para la capitalización del campo. Precisa que las sociedades civiles o mercantiles pueden poseer hasta 25 veces la superficie de una pequeña propiedad (artículo 123). Para lo cual deberán tener igual número de socios. Se establecen mecanismos para evitar la excesiva acumulación de tierras.

"Señala la creación de la Procuraduría Agraria y la instauración de tribunales agrarios en todo el país.

"Levar la justicia agraria al más lejano rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de Ley", apunta Salinas de Gortari.<sup>(47)</sup>

Por su parte Luis Donaldo Colosio, dice "La ley Agraria da libertades y crea opciones para el desarrollo del campo, así como nuevas y mejores oportunidades a los ejidatarios, jornaleros y pequeños propietarios. Con la nueva ley surge una era de libertad, autonomía y justicia en el campo mexicano".<sup>(48)</sup>

Desde otro punto de vista se puede decir que la gran contrarreforma del artículo 27 constitucional y su Ley reglamentaria, son un atropello agrario, ya que pone a la venta el ejido y, por lo tanto, es una violenta amenaza de expropiación por la vía del atraco financiero. Así pues al otorgarse el dominio directo de sus parcelas, el ejidatario podrá venderlas o rentarlas a particulares, situación por la cual desaparece la caracterización del ejido como núcleo comunitario de población y agente social para producir alimentos y materias primas. Estas reformas introducen un concepto liberal ya que en la práctica se da un mercado libre de la tierra, sujeto a los vaivenes de la oferta y la demanda, tomando en cuenta que las tierras ejidales eran movibles, lo que impedía la consumación de un proyecto neoliberal en el agro mexicano.<sup>(49)</sup>

A efecto de promover una capitalización en la producción del campo y ante la insuficiente inversión estatal, se forman las Sociedades Mercantiles por capitalistas privados que, según la calidad de las tierras, pueden detectar superficies desde 2500 hasta 250 mil Hectáreas, pero también sobre la base de zonas ejidales, a efecto de constituir grandes unidades de producción. Sensible contradicción de la ideología neoliberal que teóricamente postula la autonomía de

47 "Para un Nuevo País, una Nueva Ley Agraria", en *Época*, Núm. 37, México, D.F., editado por *Época de México*, S.A. de C.V., semanal, 17 de Febrero de 1992, p. 26.

48 Uno más Uno, "La Ley Agraria", México, D.F., 27 de febrero de 1992, p. 4.

49 Cfr. Ramírez Cuñillar, Héctor, "Hacia una Constitución Neoliberal", en *Jueves de Excelencia*, núm. 3629, México, D.F., semanal, 6 de febrero de 1992, p. 6.

los productores su libertad, pero que termina, en la práctica, en la conformación de nuevas concentraciones neolatifundistas.<sup>(50)</sup>

De lo anterior se desprenden las inconformidades de un sin número de campesinos de las diferentes entidades federativas, que lo reflejan a través de manifestaciones en plazas públicas y marchas en las carreteras federales como es el caso de campesinos del Estado de Tabasco y Chiapas, que se dirigieron a la Ciudad de México.

Siendo los asentamientos humanos el punto de referencia de la presente Tesis, mencionaremos los preceptos legales que la Ley Agraria establece para su estudio en su Capítulo II, sección cuarta de las Tierras del Asentamiento Humano en sus artículos del 63 al 72 y la sección séptima de las Tierras Ejidales en Zonas Urbanas, artículos 87, 88 y 89.

#### **De las tierras del asentamiento humano**

Artículo 63.- "Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento."

Este artículo determina que las tierras destinadas al asentamiento humano se forman por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización; estas tierras integran el área necesaria para el desarrollo del ejido.

50 Cfr. *Ibidem*, p. 7.

Artículo 64.- "Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

"Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido.

"A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

"El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin."

El anterior precepto menciona la naturaleza jurídica de las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano, que serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo cuando el núcleo de población aparte tierras del asentamiento para el municipio o entidad correspondiente destinadas a los servicios públicos.

A los solares de la zona de urbanización del ejido no le será aplicable a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 65.- "Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente, la



asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las leyes de la materia."

Aquí se faculta la asamblea, para delimitar la zona de urbanización y las reservas de crecimiento del poblado, cuando esté asentado en tierras ejidales.

Artículo 66.- "Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología."

Artículo 67.- "Cuando la asamblea constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, separará las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad."

Artículo 68.- "Los solares serán propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.

"La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. El acta respectiva se inscribirá en dicho Registro y los certificados que ésta expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes.

"Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avicinarse.

"Cuando se trate de ejidos en los que ya esté constituida la zona de urbanización y los solares ya hubieren sido asignados, los títulos se expedirán en favor de sus legítimos poseedores."

Las indicaciones de estos artículos son claras como en este caso, que dice al constituirse una zona de urbanización, todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente su solar, cuya extensión la determinará la asamblea con acuerdo del municipio.

Una vez hecha la asignación de solares por la asamblea éstos serán inscritos en el Registro Agrario Nacional y títulos oficiales correspondientes.

El último párrafo indica que tratándose de ejidos donde ya esté constituida la zona de urbanización y los solares ya se hubiesen asignados se deberá expedir los títulos en favor de sus legítimos poseedores.

Artículo 69.- "La propiedad de los solares se acreditará con el documento señalado en el artículo anterior y los actos jurídicos subsecuentes serán regulados por el derecho común. Para estos efectos los títulos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente."

Aquí se marca la pauta para que el campesino tenga la libertad de escoger que hacer con su parcela o en su caso con sus solares, al señalar que se acreditará la propiedad de los solares mediante el título y los actos jurídicos subsecuentes, serán regulados por el derecho común.

Artículo 70.- "En cada ejido la asamblea podrá resolver sobre el deslinde de las superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, la que se destinará a la investigación enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. El reglamento interno del ejido normará el uso de la parcela escolar."

Este artículo señala que la asamblea determinará las superficies necesarias para el establecimiento de la parcela escolar.

Artículo 71.- "La asamblea podrá resolver igualmente una superficie en la extensión que determine, localizada de preferencia en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales aprovechadas por las mujeres mayores de dieciséis años del núcleo de población. En esta unidad se podrán integrar instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina."

Igualmente se menciona que la asamblea podrá reservar determinada superficie de tierras para el establecimiento de una granja o de industrias rurales en beneficio de la mujer campesina.

Artículo 72.- "En cada ejido y comunidad podrá destinarse una parcela para construir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, en donde se realizarán actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, para los hijos de ejidatarios, comuneros y avocados mayores de dieciséis y menos de veinticuatro años. Esta unidad será administrada por un comité cuyos miembros serán designados exclusivamente por los integrantes de la misma. Los costos de operación de la unidad serán cubiertos por sus miembros."

También en cada ejido se podrá dejar una parcela para constituir unidades productivas para el desarrollo integral de la juventud; que estarán administradas por un comité cuyos miembros serán integrantes de la misma.

#### De las tierras parceladas

Artículo 79.- "El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o concederá otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Así mismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles."

Por lo que respecta a este tipo de tierras cambia por completo la naturaleza jurídica del ejido, ya que el ejidatario tiene la facultad de hacer con su parcela lo que mejor le convenga, arrendarla, asociarse, etc.

Artículo 80.- "Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

"Para la validez de la enagenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte el comisariado ejidal deberá revisar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

"El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada".

Este precepto presenta la polémica de las reformas agrarias al establecer terminantemente que el ejidatario podrá vender sus derechos parcelarios, quien podrá asegurar que el campesino se convierta en peón de sus propias parcelas.

"Se han recibido peticiones de campesinos que solicitan de los Tribunales Unitarios Agrarios la práctica de notificaciones al Registro Agrario Nacional, las que se refiere el artículo 80. Estas peticiones deben ser denegadas, toda vez que son los mismos particulares contratantes quienes deberán hacer la notificación correspondientes ya que en estos casos no se está sustanciando un juicio agrario, y no se trata por lo tanto, de notificaciones de carácter judicial. En consecuencia, no existe razón que justifique la intervención de los Tribunales Agrarios.

El término "notificación" que se asienta en el artículo 80 de la Ley Agraria debe interpretarse como un aviso o comunicación de particulares al mencionado Registro y no como un acto procesal de naturaleza judicial".<sup>(51)</sup>

Cabe señalar que la Ley Agraria como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios no contienen disposición que faculte a dichos Tribunales para intervenir en estos actos jurídicos, por lo expuesto el Tribunal Superior Agrario estima que los tribunales Unitarios Agrarios deben abstenerse de practicar las notificaciones a que se refiere el citado artículo 80.<sup>(52)</sup>

Artículo 82.- Establece que el ejidatario que tenga pleno dominio sobre sus parcelas, puede citar al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trata sean dadas de baja y a su vez sean inscritas en el Registro Público de la Propiedad de su Jurisdicción.

Una vez cancelada la inscripción en el Registro Agrario Nacional, las parcelas dejarán de ser ejidales, y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común, pasando así a ser Propiedad Privada.

51 Ruz Avila, Emilio, Op. Cit. p. 428.  
52 Cfr. Idem.

**De las tierras ejidales en zonas urbanas.**

**Artículo 87.- "Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos."**

**Qué sucederá cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población. Los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras.**

**Artículo 88.- "Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponen a lo previsto en la declaratoria respectiva."**

**Este artículo se debe aplicar con mano dura por parte de los municipios ya que en el caso del Valle de México, varios asentamientos irregulares están invadiendo zonas de preservación ecológica como es el caso del bosque de Los Remedios en Naucalpan.**

**Artículo 89.- "En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos."**

**En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas por el crecimiento de un centro de población. Se deberá aplicar el derecho de preferencia de los gobiernos de los Estados y Municipios y posteriormente personas ajenas al ejido.**

Por último a manera de comentario se puede decir que las recientes reformas legislativas, deben ir acompañadas de una transformación de las políticas hacia el campo, de una modificación de las instituciones, del cambio de las diferentes organizaciones campesinas, y de la reincorporación del campesino a las tareas productivas, para así poder lograr justicia y modernización en el campo.

### 3.- Ley General de Asentamientos Humanos.

La situación de los asentamientos humanos es un hecho que ha preocupado al Estado desde tiempos remotos, teniendo mayor énfasis a partir del informe Latinoamericano para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver el 19 de Junio de 1976, donde se analizaron cuestiones importantes de la organización de las comunidades, dígase ciudad, pueblo o aldea incluyendo los elementos que la componen tanto sociales, materiales de organización, espirituales o culturales y donde se intercambió información acerca de las posibles soluciones a los graves problemas que las aquejan.<sup>(53)</sup>

Las soluciones sugeridas a nivel nacional son las siguientes:

8.- "Aceptando que el objetivo integral de habitar es mejorar la calidad de la vida para todas las personas en los asentamientos humanos resulta obvio que la adopción de claras políticas nacionales constituye un requisito previo a llevar a cabo acciones concretas.

9.- "La magnitud de los problemas de los asentamientos humanos en todas partes del mundo, así como la complejidad de las cuestiones relacionadas con ellos, parece exigir no sólo esa orientación de una política nacional sino también una planificación y programación integrales en lugar del enfoque fragmentario y sectorial que todavía prevalece en la

53 Cfr. Silva Herzog Iñores, Jesús. Op. Cit., p p. 413-438.

mayoría de los países así como la mayor participación posible de todos los estratos de la sociedad en la planificación y la ejecución de los proyectos.

13.-"Los componentes de una política nacional integral de asentamientos humanos deben incluir, entre otros una clara definición de los objetivos; metas realistas del crecimiento y la distribución de la población; orientación a nivel nacional, regional y aún posiblemente local; metas cuantitativas y cualitativas para los principales sectores que contribuyen a que haya asentamientos humanos satisfactorios, tales como vivienda, los servicios básicos, el transporte, los servicios sociales, etc.; una amplia distribución de responsabilidades en cuanto a funciones legislativas, financieras y administrativas entre los distintos niveles del gobierno nacional y local..."<sup>(54)</sup>

La agudización de la problemática del crecimiento urbano desmedido; la carencia de normas jurídico urbanísticas en la gran mayoría de las entidades federativas; la inexistente unidad y eficacia normativa; la ausencia de la planeación urbana; la falta de servicios en las zonas marginadas; los problemas alarmantes de contaminación, y la falta de coordinación en las acciones e inversiones públicas de los Estados y los Municipios y en algunos casos, la contradicción entre los programas que llevaban a cabo los tres niveles de Gobierno, **Federal, Estatal y Municipal**; hicieron impostergable la necesidad de que el Estado Mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, vinculando bajo un esquema de coordinación, colaboración, congruencia y coherencia las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los tres niveles de gobierno señalados.

Por lo anterior y con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, sancionada por el Ejecutivo

54 *Ibidem*, p. 443.



Federal el 20 de mayo de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 del mismo mes y año, y entró en vigor el día 25 de junio de 1976.

Su origen en base a la necesidad jurídica de reglamentar los asentamientos humanos que conforman la República Mexicana así como el crecimiento desmedido en el Valle de México, la falta de servicios y los problemas de contaminación tal como lo señala Jesús Silva Herzog Flores, al señalar:

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

"Por otra parte, el multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, el déficit de habitación, principalmente de la popular, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales.

"Así mismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos..."<sup>(55)</sup>

En base a lo expuesto diremos que, el crecimiento desordenado en el Valle de México, atrajo aparejado la falta de servicios, la vivienda, la contaminación, el problema de abasto popular y el deterioro físico y moral de los habitantes de esos asentamientos humanos irregulares.

Debido a lo extenso de la Ley General de Asentamientos Humanos, nos remitiremos a hacer un estudio somero de los fundamentos que la componen.

En su artículo 1º, señala que " las disposiciones contenidas en la misma son de orden público e interés social y tiene por objeto:

I.- " Establecer la concurrencia de los Municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II.- "Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III.- "Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, uso, reservas y destinos de áreas y predios."

De conformidad con estos tres objetivos básicos, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Artículo 2º, "Para los efectos de esta ley se entenderá:

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

II.- "Por centros de población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dicho centro; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos.."

Cabe citar que ésta es una definición completa y no como las dadas de "asentamientos humanos", que son vagas o temporales, amplias y eluden la precisión crítica y conjuntiva del término, dentro del cual se involucran indistintamente consideraciones infraurbanas regionales y sectoriales, tratando de abarcar con este concepto centros urbanos y rurales de cada formación social, sin precisar cual es el grupo social a estudio y su ubicación.

En su artículo 3º, establece algunos medios para mejorar las condiciones de vida rural y urbana entre los que destacamos para efectos de este estudio los siguientes:

Promover la más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y de descanso (fracción V).

Fomentar la creación de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y graves deterioros sociales y humanos (fracción VI).

Promover la descongestión de las grandes urbes, como la ciudad de México y Guadalajara (fracción VII).

Regular el mercado de los terrenos, así como el de inmuebles dedicados a la vivienda popular (fracción X).

La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna (fracción XI).

Artículo 4º, da lugar a los llamados planes nacionales, estatales y municipales para la regulación y ordenación de los asentamientos humanos y fija la competencia de la expedición de cada uno, Federación, Estados y Municipios, respectivamente.

Artículo 5º establece la obligación por parte de las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y la Federación, a vigilar que se cumplan los planes del artículo anterior.

Artículo 6º manifiesta que las autoridades de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, para la evolución de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos.

Artículo 7º distingue perfectamente que su finalidad no sea demográfica al decirnos que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo de acuerdo con la ley general de población en materia de política demográfica.

El capítulo II, nos habla de la concurrencia y de la coordinación de autoridades. En el artículo 8 y 9 se establecen las atribuciones respectivas de los tres niveles de gobierno en

materia de la llamada concurrencia y la coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas y los Municipios.

De este modo dentro de su competencia las Entidades Federativas, los Municipios y la Federación; realizan las obras y servicios públicos necesarios para el desarrollo urbano; regularán el mercado de los terrenos y de los inmuebles destinados a vivienda popular; e intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Por otro lado los artículos 10 y 11 determinan así las finalidades que han de contener el llamado Plan Nacional, así como las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización para lo cual se establecen mecanismos de corto, mediano y largo plazo de todas las acciones y medidas que se requieren para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo.

Artículos 13 y 14 señalan cuales son las facultades que en esta materia corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (ahora desaparecida).

Artículo 15 dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá girar las órdenes necesarias a efecto que de que las instituciones nacionales de crédito solo autoricen operaciones que sean acorde con los programas y planes elaborados..

Artículo 16 se delimitan las atribuciones correspondientes a los poderes de las Entidades Federativas, por lo que compete a las Legislaturas Locales expedir la Ley de Desarrollo

Urbano correspondiente, con objeto de cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y en la fracción V y VI del artículo 115 Constitucional; la cual contendrá las normas pertinentes para la elaboración, revisión y ejecución de los planes y programas de Desarrollo Urbano de cada Entidad y la coordinación entre ellos; fijar la competencia del Gobierno del Estado para la publicación de los planes y programas municipales, así como otra serie de facultades inherente.

Artículo 17 delimita las facultades de los ayuntamientos en materia de asentamientos humanos, como la de otorgar o negar autorizaciones de fraccionamientos (fracción X).

#### Capítulo III de las Conurbaciones.

Los artículos del 19 al 27 se refieren al fenómeno de la conurbación, el cual se presenta cuando dos o más centros urbanos forman una unidad geográfica, económica y demográfica y se señalan las diversas medidas que deberán tomar los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios y las atribuciones que tendrán a fin de regular este fenómeno mediante las respectivas declaratorias de conurbación. Se prevé la creación de comisiones de carácter permanente, que ordenarán regularán el desarrollo de la zona en donde se presente la conurbación, teniendo entre sus funciones elaborar y revisar el Programa de Ordenación y Regulación de la zona conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República.

#### Capítulo IV De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población.

A fin de regular los asentamientos humanos y de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, el presente capítulo integrado por los artículos que van desde el 28 hasta el 47, establece la función pública de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos de población conforme a lo cual se determinarán las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, y bosques con apego a la utilidad pública y beneficio social.

Es importante señalar para los efectos de este estudio, que por Decreto de fecha 26 de diciembre de 1981 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 y en vigor desde el día 30 del mismo mes y año, se adicionó la Ley General de Asentamientos Humanos, con el Capítulo V, titulado "De la Tierra para la Vivienda Urbana", mismo que posteriormente fue reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 7 de febrero de 1984 y en vigor al día siguiente cambiándosele el título por el de "De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda", en los once artículos que integran este capítulo se contienen disposiciones de suma importancia para tratar de resolver el problema de la vivienda en todo el terreno nacional, atendiendo a los requerimientos de los asentamientos humanos en cada ciudad o centro de población.

En resumen la Ley General de Asentamientos Humanos, propone como ejes de su estructura y aplicación:

La planeación ( artículo 1, fracción II y III; artículo 3, fracción I,II,III,IV,VI,VII,X, y XI; artículo 10; artículo 16, Ad; artículo 17, fracción I, etc.).

La concurrencia y coordinación entre Federación, Estado y Municipios en materia urbana (artículo 1 fracción I; artículo 8; artículo 13; artículo 14 fracción IX; artículo 16 fracción VI; artículo 17 fracción VII; artículo 18; artículo 20; y artículo 24).

La participación popular en asuntos relativos a los asentamientos humanos (artículo 6; artículo 4 fracción IV).

La problemática del crecimiento urbano desmedido; la carencia de normas jurídico urbanísticas en la gran mayoría de las entidades federativas; la inexistente unidad y eficacia

normativa; la ausencia de la planeación urbana; la falta de servicios en las zonas marginadas; los problemas alarmantes de contaminación, y la falta de coordinación en las acciones e inversiones públicas de los Estados y los Municipios y en algunos casos, la contradicción entre los programas que llevaban a cabo los tres niveles de Gobierno, **Federal, Estatal y Municipal**; hicieron necesario que el Estado Mexicano contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, vinculando bajo un esquema de coordinación, colaboración, congruencia y coherencia las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los tres niveles de gobierno señalados, es por ello que en su momento también se creó la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, para la solución de los mismos problemas de fraccionamientos que aquejan a esta entidad.

Para concluir diremos que la agudización de los problemas urbanos, en particular el de la área metropolitana de la Ciudad de México, hizo desplazar la orientación de la Política Territorial, del desarrollo regional al urbano dando lugar a la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, a través de la cual se estableció la concurrencia de los tres poderes, Federación, Estado y Municipio, para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, y al mismo tiempo estableció la obligatoriedad de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano a nivel Nacional, Estatal y Municipal, también habla del problema de las conurbaciones.

#### 4.- Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo, busca encausar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas en la satisfacción de sus aspiraciones. Nuestra Sociedad presenta una realidad compleja. El análisis de la situación nacional debe considerar los diversos



factores de naturaleza política económica y social. Esto implica que debemos evaluar nuestros errores y aciertos, determinar las prioridades en base a las carencias y a los recursos disponibles.

Como el meollo del presente trabajo es el problema de los asentamientos humanos irregulares, nos seguiremos ocupando de él, dejando a otros el análisis y estudio de las diversas problemáticas que aquejan a nuestro país.

La creciente urbanización ha producido una gran concentración de la actividad, que ha ocasionado profundos desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. Uno de los problemas del proceso de urbanización es la concentración de grandes poblaciones en unas cuantas ciudades como es el caso del Valle de México, donde los problemas de contaminación, seguridad y servicios han alcanzado niveles muy elevados y preocupantes.<sup>56)</sup>

La migración que se da del campo a la ciudad es el principal punto para atacar la Problemática de los asentamientos humanos irregulares, para lo cual el Plan Nacional de Desarrollo, puntualiza lo siguiente para evitar dicha situación:

a) Se emprenderá un proceso de profundo descentralización a través del traslado paulatino de responsabilidades y recursos federales a los gobiernos estatales y a las organizaciones de productores.

b) La política agrícola se desenvolverá en dos vertientes principales: aumentar el bienestar de los campesinos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas.

c) Se debe fomentar las oportunidades de trabajo no agrícola en el propio campo y en núcleos de población de tamaño medio. Así también se debe fortalecer la asistencia médica en el medio rural, para no descuidar la salud de los campesinos con pocos recursos o carentes de tierras.

56 Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989/1994, p. XIX.

- d) Es necesario afirmar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.
- e) Se buscará que los incrementos de productividad se traduzcan en mejoras en el nivel de vida de los productores de bajos ingresos.
- f) Mediante programas de estímulos regionales de beneficio directo por los agricultores, se buscará compensar lo heterogéneo de nuestra estructura productiva.
- g) Se ejercerá la soberanía del productor en el marco de la concertación social, así los apoyos del gobierno al campo recobran su justa dimensión de servicio a quien produce.

Para asegurar su soberanía se procurará que los productores intervengan en el manejo del crédito, el seguro, las semillas, la comercialización, administración y conservación de la infraestructura.

h) En otro tipo de acciones menciona que las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al rentismo y al comercio, violándose los fundamentos legales en la materia, reconocer esta realidad es la pauta para encontrar soluciones que den seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra.

i) La inversión en la agricultura y ganadería, será utilizada para atraer montos crecientes de recursos de los propios productores, así como de otros inversionistas, que podrán acogerse a diferentes modalidades de asociación en participación.<sup>(57)</sup>

En los dos últimos incisos se ve claramente la pauta para la realización de las reformas agrarias que surgen en 1992, y las cuales en otro apartado de este trabajo se mencionaron.

57 Cfr. *Ibidem*, p.p. 71 - 74.

Otro aspecto importante que el Plan Nacional de Desarrollo menciona para evitar los multicitados asentamientos es "propiciar una distribución de la población congruente con el aprovechamiento eficiente de los recursos territoriales moderando la emigración a las grandes ciudades, fomentando el arraigo y promoviendo el fortalecimiento de ciudades medias como polos de atracción de manera que se abata el flujo hacia las grandes concentraciones urbanas...

"establecer los criterios y objetivos demográficos que normen el desarrollo regional y el de los centros urbanos, con el objeto tanto de promover la retención de población en aquellas áreas que cuenten con potencial de desarrollo, como de fomentar la consolidación de destinos alternos para los flujos migratorios que se dirigen hacia zonas de alta concentración demográfica".<sup>(58)</sup>

El desarrollo regional y urbano armónico, equilibrado y congruente es pieza importante en la modernización del campo, esta política se orientará al logro de tres grandes objetivos: la transformación de patrón de los asentamientos humanos en concordancia con la descentralización y desarrollo económico; el mejoramiento de los servicios urbanos, atendiendo principalmente a los grupos sociales más necesitados; y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades mediante su ordenamiento y regulación.<sup>(59)</sup>

Así mismo "se orientará a consolidar sistemas urbanos regionales reduciendo y sustituyendo los flujos migratorios a las áreas metropolitanas por migraciones a escala regional, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida en el medio rural y el apoyo a ciudades medias y pequeñas"<sup>(60)</sup>

58 *Ibidem.*, p. 109.

59 *Cfr. Idem.*

60 *Ibidem.* p. 110.

Las medidas para la reordenación territorial se basarán en los siguientes criterios:

- De control; para las zonas metropolitanas (principalmente el Valle de México), en las que se busca desalentar el crecimiento, en ellas se condicionará el uso del suelo, el agua, los energéticos, y se controlarán las actividades industriales y la contaminación;

- De consolidación; en los lugares donde el crecimiento ha llegado a los límites, se fomentará el comercio y los servicios y se atenderán las demandas generadas por el crecimiento natural;

- De impulso; para las zonas que tienen disponibilidad de agua y área de crecimiento, se promoverá la dotación de infraestructura, vivienda y servicios;

- De integración urbano-rural; para localidades que pueden contribuir a mejorar el nivel de vida de la población rural, en actividades agropecuarias a través de la comercialización, procesamiento y la producción local.<sup>(61)</sup>

- En cuanto a la cuestión del suelo urbano, el Gobierno Federal, en coordinación con las entidades federativas y el municipio, se propone ampliar la oferta de tierra barata para la población de menos ingresos, por medio de la constitución de reservas territoriales; de la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios básicos, así como promover el mejor uso del suelo ocioso y de la infraestructura urbana.

Por lo cual se pondrán en práctica, las siguientes medidas:

- Construir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes;

61 Cf. Ídem.

- Proponer opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones en tierras ejidales.

- Tener la participación de los gobiernos locales en la regularización de la tierra ejidal, a través de la integración y gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas.<sup>(62)</sup>

De todo lo dicho podemos desprender que el Plan Nacional de Desarrollo, para resolver la situación de los asentamientos humanos irregulares, enfoca sus perspectivas en dos situaciones primordiales:

1ª.- La modernización del medio rural, con la finalidad de contener la migración rural-urbana, hacia centros sobrepoblados como el caso del Valle de México, esto se podrá lograr mejorando las condiciones de vida de la población rural, para lo cual se debe crear oportunidades de empleo permanente y remunerado, mayor acceso a los servicios de salud, educación vivienda, agua potable, electrificación, lugares de esparcimiento, etc.

2ª.- Se debe fomentar la ocupación legal y planificada, del suelo urbano, por ello la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que den certidumbre en el uso y tenencia del suelo para así evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, punto de estudio del presente trabajo.

**AUTORIDADES.****5.- Secretaría de la Reforma Agraria.**

Debido a la desmedida concentración de habitantes en las zonas ejidales de los centros urbanos, la comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que de fin a los asentamientos humanos irregulares; que considere provisiones adecuadas; que reduzca el déficit de habitación, principalmente de la popular; que se corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales y por último que otorgue seguridad jurídica en la Tenencia de la Tierra.

Es por ello que la Secretaría de la Reforma Agraria sienta sólidas bases para el fortalecimiento de una política integral en materia de desarrollo urbano para lo cual convendrá con los gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios.

El propósito de la Secretaría de la Reforma Agraria, es inducir los desarrollos urbanos sin descuidar los servicios públicos, al margen de especulaciones y deshonestidades, sin perjudicar el interés de ejidatarios y comuneros, evitando así su marginación.

Es por ello que dicha Dependencia se encarga de analizar la problemática del crecimiento de asentamientos humanos en terrenos ejidales y comunales, así mismo en coordinación con los gobiernos de los estados de la República se encarga de proporcionar servicio públicos y viviendas decorosas donde existen asentamientos ilegales.

También esta Secretaría de Estado, tramita la expropiación de tierras tanto ejidales como comunales ( artículo 94 Ley Agraria), en base a las diferentes causas de utilidad pública previstas en el artículo 93 como es el caso que se menciona en la fracción V, expropiar para regularizar la tenencia de la tierra urbana y rural, ésta se hará en coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios, a efecto de regularizar y titular los lotes a favor de los avecindados. Ya que la regularización constituye un acto de justicia y significa,

otorgamiento de seguridad para que las familias menos favorecidas estén en condiciones de elevar sus niveles de vida y formen para sus hijos un patrimonio y un mejor porvenir.

Así mismo ordena al ejidatario y a las sociedades en caso de que posean más tierras que las señaladas en la Ley Agraria, vender sus excedentes dentro de un plazo no mayor de un año, ya que de no hacerlo ésta se encargará de fraccionar, en su caso, los excedentes y enajenar los derechos al mejor postor. (artículo 47 y 132 Ley Agraria).

Igual compete a la Secretaría de la Reforma Agraria, realizar los trabajos de deslinde en terrenos que se le solicite, para determinar si son o no nacionales, o bien si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales, (artículo 160). En caso de existir terrenos nacionales la Secretaría tiene la facultad de venderlos siempre y cuando estos no se requieran por entidades federales, estatales o municipales para cumplir alguna función pública (artículo 161).

Cabe citar que con la nueva administración del Lic. Ernesto Cedillo Ponce de León, la Secretaría de la Reforma Agraria pasó a ser Secretaría de Agricultura.

#### 6.- Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. (CORETT).

Entre las causas que motivaron a la creación de esta Comisión se encuentran: el elevado crecimiento demográfico del país, (a partir de 1960), y la constante migración del campo a la ciudad, creando asentamientos humanos en zonas ejidales o comunales, provocando con ello controversia sobre la tenencia de la tierra y posesiones ilegales. Para hacer frente al problema del crecimiento urbano desordenado, era necesario crear un organismo con los instrumentos legales, políticos, humanos y técnicos destinado a regularizar la tenencia de la tierra, y así evitar las ocupaciones ilegales de terrenos de régimen ejidal y comunal, así como también contribuir al mejoramiento de vida de los poseedores de los predios.

Este organismo va a favorecer el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas y contribuirá al bienestar de los habitantes de terrenos debidamente regularizados.

Anterior a la creación de esta comisión surgieron organismos como FIDEURBE, el 31 de mayo de 1973, Fideicomiso encargado de regularizar aquellos asentamientos humanos no controlados y conformados en zonas ejidales y comunales, fungiendo como institución Fiduciaria del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., mismo que en la actualidad ya fue liquidado, y el "Comité para la Regularización de la Tenencia", creado el 7 de agosto de 1973, organismo que inició la evaluación de la problemática en la instrumentación de los procedimientos de tipo técnico y operacional, y que fue el antecedente necesario para que el día 8 de noviembre de 1974, el Presidente Luis Echeverría Álvarez, creara por decreto la "Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra", organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>(63)</sup>

De acuerdo a su Reglamento interno tiene un Consejo Administrativo que está integrado por instituciones que tienen jurisdicción sobre la Tenencia de la Tierra y entre las cuales se encuentran: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ahora Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la Secretaría de la Reforma Agraria, etc.

Este organismo funciona con base en la Ley Agraria, y con fundamento adicional de la Ley General de Asentamientos Humanos, plantea el Plan Nacional de Regularización, cuyo fin es la solución a la existencia de asentamientos humanos irregulares.

63 Cfr. Gobernación Secretaría de, "Decreto que crea la comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT", Diario Oficial, 6 de Noviembre de 1974. p. 133.



El proceso de regularización requiere de la acción de este organismo y de la colaboración de otras dependencias gubernamentales, con los que necesita mantener una estrecha coordinación como lo es con la Secretaría de la Reforma Agraria, en la revisión de trabajos técnicos informativos y solicitud de avalúo de indemnización; con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para la obtención del avalúo de indemnización y la obtención y ejecución del Decreto expropiatorio; con autoridades estatales, Instituciones Agrarias del Estado, para la aprobación e inscripción de la Cartografía urbana; con Notarios, en la elaboración de escrituras; y con autoridades locales Estatales, para la titulación e inscripción de las escrituras en el registro público de la propiedad a que correspondan.

Las funciones de este organismo son técnicas y sociales; técnicas, desde el punto de vista urbanístico; sociales, con el objeto de favorecer a las mayorías económicamente marginadas del contexto mercantil y del crédito inmobiliario.

Por otro lado en su artículo 2º se indica que la Comisión tiene por objeto: regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares mejorando esos centros de población y sus fuentes propias de vida; programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones evitando futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas ya regularizadas; promover al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda garantizar y/o entregar al Fondo Nacional de Fomento Ejidal ( FONAFE) la indemnización de las expropiaciones que corresponda al núcleo de población ejidal o comunal; promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, en su caso, entregando al FONAFE la utilidad; suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad con los que se reconozca la propiedad de los particulares; promover ante la banca oficial o privada el otorgamiento de crédito blando a favor de avecindados en zonas regularizadas, que sean susceptibles de programas colectivos de construcción o remodelación de vivienda y coordinarse con dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la comisión.

Los recursos de la comisión se constituirán mediante las aportaciones que le haga el Gobierno Federal; los ingresos por la regularización de los predios, las aportaciones que le hagan dependencias y organismos públicos o bien de particulares y, los que se obtengan por cualquier otro título legal.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, deberá considerar las opiniones de las autoridades estatales y municipales que tengan jurisdicción en los respectivos centros de población en que ejecutan sus programas.<sup>(64)</sup>

Es importante hacer notar que para llegar a adquirir derechos sobre el pedazo de tierra donde construyen su precaria vivienda, los colonos se ven obligados a pagar dos veces por el mismo terreno, ya que la compra a través de la cual normalmente acceden a la posesión del mismo es declarada "inexistente" por la ley. Aunque en los hechos la ley no se aplica a los responsables de esas ventas, los colonos sí padecen la sanción legal la inexistencia de la operación que ha realizado.

En el proceso de regularización de la tenencia de la tierra tienen que volver a pagar por ella. Aún así no tienen derecho a exigir a cambio un lugar digno para vivir.<sup>(65)</sup>

#### 7.-Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México. C.R.E.S.E.M.

La urgencia de solución a las demandas que ante el Gobierno Estatal, formularon los grupos establecidos en asentamientos humanos irregulares en diversos municipios del territorio del Valle de México, motivaron la necesidad de condenar en una sola las acciones que realizaban las diversas Dependencias e Instituciones de Gobierno, encargadas de realizar la regularización de la tenencia de la tierra. La primera respuesta a esta demanda la dio el

64 Cfr. Gobernación Secretaría de, "Decreto que define los objetivos de la CORETT." Diario Oficial, 26 de Marzo de 1979, p. 160.

65 Cfr. Azuela de la Cueva, Antonio, Op. Cit., p. 7.

entonces Gobernador del Estado de México, Dr. Jorge Jiménez Cantú, creando en el mes de septiembre de 1977, un organismo denominado "Plan Sagitario", como el instrumento encargado de la coordinación y ejecución a las políticas de regularización de la tenencia de la tierra, fundada en el interés social y orden público para incorporar los predios comprendidos en las zonas de irregularidad al régimen de propiedad actual y operante vigente en la legalización estatal. Inicialmente y durante esa administración funcionó como un consejo consultivo que precedía al propio Gobernador del Estado, con participación de los titulares de la Procuraduría de Justicia y AURIS. Internamente operaba con un vocal ejecutivo quien descansaba en tres vocales, secretario técnico, jurídico y ejidal, además contaba con el apoyo de las áreas administrativas y relaciones humanas y un coordinador general.

Posteriormente al cambio de gobierno del Lic. Alfredo del Mazo, la institución cambió de nombre al de "Dirección de la Tenencia de la Tierra y Reservas Territoriales", con esto su estructura interna se modificó; su jefatura era elevada por un Director General quien a su vez delegara funciones en Subdirectores, tales como Administrativo, Jurídico Técnico y Desarrollo Social. Actualmente es denominado por decreto número 162 de la Legislación del Estado de México y publicado en la Gaceta de Gobierno del 24 de agosto de 1983, como "Comisión para la regulación del Suelo del Estado de México", que funcionaba casi de la misma manera que los anteriores, sólo que ahora existen, un Director General, cuatro Directores de Areas, quienes a su vez descansan en cuatro Subdirectores.<sup>(66)</sup>

**Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.**

Los objetivos del organismo son de interés social beneficio colectivo, de servicio público y con propósitos no lucrativos.

66 Cfr. Gobernación Secretaría de. "Decreto por el cual se crea la 'Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México' CRESEM", Diario Oficial, 24 de Agosto de 1983, p. 5.

La Comisión tendrá por objeto contribuir al bienestar social, ejecutando las políticas que dicte el Gobierno Estatal, tendientes a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra, atendiendo primordialmente a las clases más necesitadas de una vivienda digna y con los servicios urbanos básicos, para lo cual se encargará de evitar y regularizar los asentamientos humanos, regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos rural y urbano, así como promover la ejecución de fraccionamientos social progresivo.

Para el cumplimiento de sus objetivos tendrá como atribuciones: coordinarse con instituciones, federales, estatales, municipales y organismos privados; participar en la constitución y administración de reservas territoriales; solicitar y ejecutar la expropiación de terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal, para su posterior regularización; promover la autoconstrucción, mejoramiento de vivienda y de servicios públicos en los asentamientos en regularización; realizar convenios con fraccionadores, propietarios, y/o poseedores de lotes para pactar las condiciones de regularización de la tierra y denuncias ante las autoridades correspondientes cuando tenga conocimiento de actos que constituyan o puedan constituir un delito en materia de asentamientos humanos.

En cuanto a la regularización de los predios ubicados en asentamientos irregulares, la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, realiza juicios administrativos de inmatriculación cuando los terrenos donde se encuentra el asentamiento no está inscrito en el Registro Público de la Propiedad, ( artículo 2903-A Código Civil del Estado de México), los interesados en dicho procedimiento deberán satisfacer los requisitos que señale el reglamento como lo son: contrato de compra-venta, traslado de dominio, boleta predial, constancia de no propiedad municipal, constancia del Registro Público que informa que no se encuentra inscrito, entre otros que se le requieren según sea el caso.

En lo que se refiere a terrenos donde sí aparezca propietario en el Registro Público, la Comisión junto con el interesado deberá probar que ha poseído el bien inmueble por el tiempo y las condiciones exigidas por el Código Civil del Estado para adquirirlos por Usucapión (artículo 932 del Código Civil del Estado de México), el tiempo que señala la Ley es de 5 años cuando el bien se posee en concepto de propietario, de buena fe, en forma pacífica, continua y pública (artículo 912, fracción I), y de 10 años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y públicamente, (artículo 912, fracción III).

"Vale la pena hacer notar que la moderna legislación administrativa que regula la regularización de la tenencia de la tierra, ha terminado por derogar o hacer impracticable la vieja figura de la Usucapión (o prescripción adquisitiva) muy propia de la tradición liberal del derecho civil. Es decir, la posibilidad jurídica de adquirir la propiedad a partir de la posesión, ha sido sustituida por un conjunto de normas en las que la expedición de títulos no es resultado del ejercicio de un derecho sino de una gestión gubernamental".<sup>(67)</sup>

Para finalizar diremos que el Gobierno del Estado de México, debido a su interés por la regularización y control de asentamientos humanos en zonas consideradas como particulares, ha creado este organismo para que aporte a la comunidad solución a los problemas de legalidad sobre la posesión de la tierra, logrando así que los interesados estén en aptitud de obtener la seguridad jurídica de sus predios y los servicios públicos anhelados.

67 Azuela de la Cueva, Antonio. Op. Cit., p. 5.

Ya terminado nuestro trabajo de investigación hemos llegado a las siguientes:

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La población del área metropolitana inicia su fuerte desarrollo a principios de éste siglo, a partir de la terminación de la red ferroviaria, se intensifica a partir de 1910, cuando la población campesina busca refugio de los episodios bélicos de la Revolución, lo viene a complementar el trazo de carreteras con criterios eminentemente centralistas, y la instalación de la industria a la que se le libera de impuestos, es debido a esto que la población provinciana, ávida de horizontes se dirige hacia la capital de la nación, ocasionando con esto que empiecen a surgir los asentamientos humanos en forma irregular pues se fraccionan terrenos sin agua, luz ni drenaje.

**SEGUNDA.-** México a partir de la década de los treinta empieza a tener una desmedida concentración de habitantes en los principales centros urbanos, para los sesentas, el fenómeno de crecimiento se agrava ya que inicia la aparición de un gran número de ciudades perdidas, como es el caso de una gran área llamada Netzahualcóyotl, es así como comienza el problema alarmante de asentamientos humanos no controlados por el Estado. Para 1980 México había cambiado notablemente considerándose como un país predominantemente urbano (se considera como urbano a la población que habita en localidades de 15,000 y más habitantes), lo que significa que el porcentaje de su población que habita en ciudades es superior al 50%.

En la actualidad se estima que viven poco más de 15 millones de personas en el Valle de México, lo que significa que 2 de cada 10 mexicanos viven en esta área. Por otra parte en sólo el 10% del territorio del Estado de México que esta formado por los 19 municipios conurbados viven 7 de los 10 millones de personas que habitan el Estado y donde la mayoría se encuentra en asentamientos humanos irregulares, donde la pobreza es palpable ya que carecen de los más elementales servicios públicos.

**TERCERA.-** Reiteramos en este punto el concepto que en otra parte de este trabajo propusimos:

"Asentamiento humano irregular, es una área determinada en la cual una persona o grupo de personas se establecen en forma definitiva dando lugar al nacimiento de un pueblo, o bien al acrecentamiento de uno ya existente y donde carecen sus habitantes de título legal que acredite su propiedad".

Los asentamientos humanos irregulares se caracterizan por su situación irregular respecto a la tenencia de la tierra, por su precaria condición de vivir carente de servicios y por su ubicación en terrenos poco importantes para el sector inmobiliario.

**CUARTA.-** De acuerdo a lo que sostiene la nueva Ley Agraria, se modifica la naturaleza jurídica del ejido por medio del otorgamiento directo de las tierras parceladas a los ejidatarios quienes gozan de plena libertad para venderlas o rentarlas a los particulares. Por su parte las tierras de uso común y las tierras ejidales destinadas a asentamientos humanos, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los asentamientos humanos que se encuentran en ejidos y bienes comunales, dentro del Valle de México, exceden al millón de predios, de los cuales un 60% están en tierras comunales, 30% en ejidos y 10% en propiedad privada, careciendo la mayoría de servicios públicos como agua, luz, drenaje, etc., ya que debido al régimen jurídico que tienen, las autoridades tanto Estatales como Municipales no pueden realizar las instalaciones de estos servicios, puesto que sus habitantes no son causantes de impuestos.

Debido a lo anterior los adjudicatarios o invasores de esos predios, viven en la incertidumbre de que los lotes que poseen no son suyos, ya que no tienen un título que ampare su propiedad, esto termina cuando esos terrenos se desincorporen del régimen agrario, a través de la expropiación, con el objeto de regularizar la tenencia de la tierra, e incorporándose así al régimen jurídico de propiedad privada.

**QUINTA.-** Para frenar los asentamientos humanos que se dan en terrenos, tanto de régimen de propiedad privada como ejidal y comunal, es necesario que las autoridades Estatales (CRESEM), como las Federales (CORETT) y los Municipios respectivos con el apoyo judicial del Estado deben en base al artículo 193 del Código Penal del Estado de México, referente a los fraccionadores clandestinos proceder con más frecuencia en contra de estas personas, así también se debe reformar este precepto para imponer una pena más severa ya que con la sanción que actualmente impone los fraccionadores salen libres bajo fianza, sólo así se podrá lograr disminuir la desmedida especulación de la tierra.

**SEXTA.-** El aumento de los asentamientos humanos irregulares, ha provocado considerables problemas como lo son, la controversia sobre tenencia de la tierra, posesiones al margen de la Ley, encarecimiento e insuficiencia en los servicios públicos, viviendas carentes de las condiciones mínimas de seguridad y decoro, contaminación ambiental, etc., estos problemas a nuestro modo de ver, derivan del desequilibrio en los niveles de vida entre



el campo y la ciudad, así como de los diferentes grados de desarrollo de la agricultura y de la industria, todo esto junto con la falta de oportunidades de trabajo en las áreas rurales, la mala remuneración del salario, lo que provoca una gran corriente de migración interna hacia las ciudades que representan el espejismo del progreso individual para los habitantes del campo que van con la esperanza de encontrar un nivel más decoroso de existencia, pero sin embargo al poco tiempo se encuentran con una realidad dolorosa, tener que ingresar a las largas filas de desempleados o en el mejor de los casos de subempleados urbanos, establecer sus viviendas en zonas carentes de servicios, encontrar en los que se consideraron tierras de promisión lugares deshumanizados, histeria social, en suma, darse cuenta con amargura que han cambiado su pobreza rural por la miseria urbana.

**SEPTIMA.** A continuación se menciona algunas soluciones que a nuestro juicio son las más importantes para evitar los asentamientos humanos irregulares:

a) Una de las alternativas para evitar tan mencionados asentamientos será el control del crecimiento desmedido en las grandes ciudades, impulsando el desarrollo de centros alternativos principalmente ciudades medias y logrando una mejor integración rural-urbana al reorientar y apoyar el desarrollo de las ciudades pequeñas, para que así la población rural no sólo emigre a las áreas metropolitanas para la cual también se deberá mejorar las condiciones de vida en el medio rural.

b) Otra forma de frenar los asentamientos humanos en forma irregular es cuidando la emigración de la población rural a las grandes ciudades procurando el arraigo del campesino en sus lugares de origen, a través de la creación de fuentes de trabajo no agrícolas en sus propias comunidades o en centros cercanos no sobre poblados, lo que quiere decir que debe haber una transferencia de mano de obra de la agricultura a las demás actividades productivas pero en una forma ordenada.

c) Se pueden crear centros urbanos autónomos en lugares estratégicos por corredores urbanos que concentrarían las actividades administrativas, económicas, de transporte y servicios, a fin de que la población no tenga que desplazarse para acceder a estos servicios. Tal es el caso, del ya existente corredor de Toluca.

d) Otra medida será que el Gobierno del Estado de México, debe ampliar la oferta de tierra barata, como promover mayores acciones de lotes con servicios, de fraccionamientos social progresivo y por último promover el mejor uso del suelo ocioso, para que a bajo costo se cubran las necesidades de vivienda en los grupos económicamente débiles.

e) Otra solución puede ser que determine el Gobierno Estatal que todo aquel lote que se encuentre baldío o sobrante sea declarado de necesidad y utilidad pública, por lo que se deberán expropiar con el objeto de venderlos a personas con conocida necesidad de vivienda previo estudio socioeconómico e investigación ante el Registro Público de la Propiedad, ante el municipio y en las receptorías de renta del lugar en cuestión, para determinar que en realidad no tiene un lugar donde habitar, además se les debe apoyar en la construcción de sus viviendas por medio del sistema de autoconstrucción o construcción progresiva, esta solución sería parcial pero daría buenos resultados.

f) Un aspecto importante es contener la expansión física del área conurbada en la Ciudad de México mediante tres aspectos: uno, la regularización de la tenencia de la tierra; dos, la creación de reservas territoriales y ecológicas preservando el área rural del Estado de México, y tres, impulsar la descentralización de la industria.

**OCTAVA.-** Por lo que concierne a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 fracción VII, de acuerdo a las recientes reformas establece la

protección a las tierras para el asentamiento humano de centros de población ejidales y comunales, sin embargo contiene el aspecto central de la reforma, ya que le otorga al ejidatario la libertad de continuar o modificar su régimen de propiedad, lo que puede ocasionar que el ejidatario menos obligado a conocer las normas legales lanzaran sus parcelas al mercado de bienes raíces desesperados por el hambre, por sus endeudamientos, por la inclemente destrucción de sus siembras por las inundaciones y por la falta de créditos, convirtiéndose así en peón de sus propias tierras o bien provocando la migración de estos campesinos a la ciudad, lo que en cuestión de asentamientos humanos vendrá a empeorar la situación que prevalece.

**NOVENA.-** La nueva Ley Agraria tiene como elementos centrales: el derecho a la propiedad privada en lo que eran parcelas ejidales, seguridad en la tenencia de la tierra, nuevos medios para la impartición de justicia (Procuraduría Agraria), condiciones óptimas para promover una sostenida capitalización de los procesos productivos a través del paso libre a las asociaciones de libre mercado.

Esta Ley da libertades y crea opciones para el desarrollo del campo, así como mejores oportunidades a los ejidatarios, jornaleros y pequeños propietarios.

Desde otro punto de vista se puede decir que la Ley Agraria, es un atropello, ya que pone a la venta el ejido, pues al otorgarse el dominio directo de sus parcelas, el ejidatario podrá venderlas o rentarlas a particulares, situación por la cual desaparece la caracterización del ejido como núcleo comunitario de población y agente social para producir alimentos y materias primas. También da margen a la formación de Sociedades Mercantiles por capitalistas privados lo que puede ocasionar en la práctica, la conformación de nuevas concentraciones neolatifundistas.

Por último a manera de comentario cabe decir que las recientes reformas legislativas, deben ir, acompañadas de una transformación de las políticas hacia el campo, de una modificación de las instituciones, del cambio de las diferentes organizaciones campesinas, y de la reincorporación del campesino a las tierras productivas, para así poder lograr justicia y modernización en el campo.

**DECIMA.-** Debido a la agudización de los problemas urbanos, en particular el de la área metropolitana de la Ciudad de México, hizo impostergable la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, en la cual se estableció la concurrencia de los tres poderes, Federación, Estado y Municipio, para dar solución a los problemas de asentamientos humanos, así mismo se establece la obligatoriedad de elaboración de Planes de Desarrollo Urbano a nivel Nacional, Estatal y Municipal, también se delimitan soluciones para el problema de las conurbaciones.

Esta legislación en su artículo 2º, fracción I, define jurídicamente a los asentamientos humanos: "la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de un sistema de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran".

Debemos señalar en este punto que en el Valle de México, no se ha dado cumplimiento al artículo 3 de la ley mencionada, en cuanto a la descongestión de las grandes urbes, regular el mercado de terrenos y promoción de obras para que todos los habitantes tengan una vivienda digna, debido entre otras cosas principalmente a que dicha área sigue creciendo por la incesante migración de gente del campo y porque el mercado de terrenos sigue sin control alguno.

**DECIMA PRIMERA.-** La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), tiene por objeto, regularizar zonas urbanas ejidales y comunales, elaborar decretos de expropiación aplicados a las mismas, permitiendo con esto otorgar a cada uno de los poseedores de predios su título de propiedad, teniendo como resultado una seguridad jurídica con respecto a su propiedad, una tranquilidad social permitiéndoles el goce pacífico en el uso de sus propiedades y la posibilidad de introducir en las áreas regularizadas los servicios públicos básicos, así como un aumento en el erario municipal ya que ahora si, esos predios van a ser sujetos a pagos de impuestos.

**DECIMA SEGUNDA.-** El Gobierno del Estado de México, debido a su interés por la regularización y control de asentamientos humanos en zonas consideradas como particulares, ha creado la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) para que aporte a la comunidad solución a los problemas de legalidad sobre la posesión de la tierra, logrando así que los interesados estén en aptitud de obtener la seguridad jurídica de sus predios y los servicios públicos anhelados.

**DECIMA TERCERA.-** Para finalizar cabe decir que de nuestra capacidad para superar el agudo problema de los asentamientos humanos irregulares, dependerá que avancemos rigurosamente hacia la productividad, el crecimiento económico y la justicia social.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

### DOCTRINA

*Burgoa, Ignacio.*

El Juicio de amparo 25ª edición, México, D. F.:  
Editorial Porrúa, 1988. págs. 1080.

-----

Las Garantías Individuales. 23ª edición, México,  
D.F.: Editorial Porrúa, 1991. págs. 780.

*Colegio de México.*

Historia General de México, Tomo I, 3ª edición,  
México, D.F.: Colegio de México. 1981.

*Confederación Nacional de Colegios  
y Asociaciones Profesionales de México.*

Asentamientos Humanos, en México Leyes y De-  
cretos. 1976. págs. 144.

*Consejo Nacional de Población  
CONAPO*

Tendencias demográficas y Migratorias, México,  
D.F.: CONAPO, 1987.

*Chávez Padrón Martha.*

El Derecho Agrario en México, 4ª edición, México,  
D.F.: Editorial Porrúa. 1977.

*Departamento del Distrito Federal.*

Memorias de las Obras del Sistema de Drenaje Profundo del Distrito Federal, Tomo I, México, D.F. Talleres Gráficos de la Nación. 1975.

*Garcla Garcla, Félix.*

Proceso de Urbanización y Desarrollo Legislativo, en la Propiedad Urbana, México, D.F.: edición a cargo del Registro Público de la Propiedad y el Gobierno del Estado de México.

*Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática.*

Estructura Económica del Estado de México, Mexico, D.F.: Ediciones Nacionales de Mexico. 1980.

*López Gallo, Manuel.*

Economía y Política en la Historia de México, 27 edición, México, D.F.: Editorial el Caballito, S.F.

*Nacional Financiera*

La Economía Mexicana en Cifras, México, D.F.: 1984.

*Palomar de Miguel, Juan.*

Diccionario pra Juristas, México, D.F.: Ediciones Mayo, 1981.

*Pichardo Pagaza, Ignacio.*

Ensayos sobre Política Fiscal en México, Toluca. México, D.F.: Ediciones Gobierno del Estado de México. 1972. págs. 270.

*Silva Herzog Flores, Jesús.*

Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. México, D.F.: Editorial Porrúa. 1977. págs.437.

*Winstano Orozco, Luis.*

Los Ejidos de los Pueblos, México, D.F.;  
Editorial El Caballito. 1975.

## LEGISLACION

- Código Civil para el Estado Libre y Soberano de México (1956).
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de México.
- Constitución Política del Estado de México. (1917).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- Ley Agraria (1992).
- Ley General de Asentamientos Humanos (1976).
- Ruz Avila, Emilio. Ley Agraria. '94 Comentarios sobre la Ley. 2ª edición, México, D.F. Editorial RUA, 1993. págs. 439.

## OTRAS FUENTES

*Azueta de la Cueva, Antonio*

"El Derecho a la Ciudad y las Garantías Constitucionales", en Revista Ciudades, núm. 3. México, D.F.: Trimestral, Julio - Septiembre de 1984.  
Editada por la Nacional de Investigación Urbana.

*Cabanellas de Torres, Guillermo.*

Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo 1 y II. 12ª edición, Argentina, Editorial Heliasta 1988.



*Epoca*

"Para un nuevo País, una nueva Ley Agraria",  
Núm. 37, México, D.F.: editado por Epoca de Mé-  
xico, S.A. de C.V., semanal, 17 de febrero /1992.

*García Ibarra, Abraham.*

"Advertencia de una Reforma Maquinada". Jueves  
de Excelsior, Núm. 3621, México, D.F.: semanal,  
12 de Diciembre de 1991.

*García Pelayo Cross, Ramón.*

Diccionario Enciclopédico, 6ª edición, México, D. F.  
Ediciones Larouse, 1985.

*Gobernación Secretaría de.*

"Decreto que define los objetivos de la CORETT  
Diario Oficial, 26 de Marzo de 1979.

-----  
"Decreto por el cual se crea la Comisión para la  
Regulación del Suelo del Estado de México,  
CRESEM". Diario Oficial, 24 de agosto de 1983.

-----  
"Decreto que crea la Comisión para la Regulariza-  
ción de la Tenencia de la Tierra.CORETT." Diario  
Oficial, 6 de noviembre de 1974.

-----  
"Decreto que declara conurbada la zona centro  
del país". Diario Oficial 6 de Octubre de 1976.

**Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

*Ramirez Cuellar, Héctor.*

"De las reformas a la Constitución", en Jueves de Excelsior, núm. 3630, México, D.F.: Semanal, 13 de febrero de 1992.

---

"Hacia una Constitución Neoliberal", en Jueves de Excelsior, Núm. 3629. México, D. F.: semanal, 6 de febrero de 1992.

*Real Academia Española.*

Diccionario de la Lengua Española, 19ª edición, España: Editorial Esparsa Calpe. 1970.

*Uno más Uno.*

"La Ley Agraria", México, D.F.: 27 de febrero 1992.