



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**"MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA
REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA
TIERRA EN MEXICO"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
GEORGINA ENRIQUEZ ARELLANO**



MEXICO, D. F.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

La compañera ENRIQUEZ ARELLANO GEORGINA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO", bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez mediante oficio de fecha 11 de marzo del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F. marzo 12 de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pao.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informarle a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MÉXICO", elaborada por la alumna ENRIQUEZ ARELLANO GEORGINA, la tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL-ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 31 de 1997.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.
Profesor Adscrito al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

pac.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y a los catedráticos que imparten en ella, por la formación cultural y profesional que nos brindan a los alumnos de manera desinteresada; especialmente al maestro en Derecho Lic. Felipe Rosas Martínez por su apoyo y orientación vocacional para la realización de esta tesis.

A toda mi familia, que en todo momento me ha apoyado, y creído en mí, a mis padres por su cariño, comprensión y formación en todo el trayecto de mi vida, por enseñarme a luchar y seguir adelante, gracias por siempre; a mis hermanas por la confianza y el cariño que he recibido siempre, en especial a Claudia por ser uno de mis inspiradores en el deseo de superación, a un gran amigo Andrés Rogelio, quien desinteresadamente me ayudo a encontrar un camino en mi vida , a mis demás familiares y amigos por ofrecerme su amistad.

**"MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA REGULARIZACION DE LA
TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO"**

INDICE

	Págs.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
CONCEPTOS GENERALES	
A.- La Tierra como base de la Economía en México	5
B.- Conceptualización de la Tenencia de la Tierra	8
C.- La Regularización. Seguridad Jurídica en México	18
CAPITULO II	
LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO	
A.- Constitución de Cádiz de 1812	23
B.- Constitución de Apatzingan de 1814	28
C.- Constitución Federal de 1824	31
D.- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836	35
E.- Las Bases Orgánicas de 1843	38
F.- Constitución Federal de 1857	39
CAPITULO III	
LEGISLACION VIGENTE SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA A PARTIR DE 1917.	
A.- Constitución política de 1917	43
A.1.- Artículo 27 Constitucional	49

A.1.1.- Propiedad Privada	80
A.1.2.- Propiedad Originaria	82
A.2.- La Expropiación	85
A.2.1.- Utilidad Pública	89
A.2.2.- Indemnización	93
A.2.3.- Procedimiento Expropiatorio.	94
B.- Ley Agraria	96
B.1.- Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares	99

CAPITULO IV

INSTITUCIONES CREADAS EN RAZON A LA TENENCIA DE LA TIERRA

A.-Departamento del Distrito Federal. Dirección General de Regularización Territorial	102
B.- Procuraduría Agraria	108
C.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.. . . .	112
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFIA	141

INTRO D U C C I O N

INTRODUCCION

Durante el estudio de mi carrera tuve la oportunidad de trabajar en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), situación que causó en mí una profunda inquietud de lucha y búsqueda por perseguir un fin que consistía en conocer a fondo el problema que aqueja directamente al grupo social desvalido de nuestra nación, conformado por los ejidatarios y comuneros que acuden a este organismo anhelando y pidiendo ayuda para resolver el problema de irregularidad en que se encuentran sus predios. Situación que para muchos de nosotros los que estudiamos la carrera de Derecho, es desconocida, confusa y hasta olvidada.

Considero que es uno de los temas que no denota interés por parte de nosotros y que sin embargo resulta ser un aspecto de suma importancia que el jurista debe de conocer, porque este tema representa uno de los elementos más importantes de la estructura jurídica de nuestro país.

Por todas las razones aducidas, el presente trabajo de tesis está encaminado a analizar y resaltar la importancia que juega en México la Regularización de la Tenencia de la Tierra, conocer los conceptos fundamentales que le dan forma y nacimiento, permitiéndonos comprender y adentrarnos en su evolución hasta llegar a la conformación actual que nos rige.

Para este fin, se ha dividido este trabajo en cuatro capítulos que en su conjunto logran introducirnos al conocimiento de este tema tan importante.

De tal suerte en el primer capítulo se analizan los conceptos fundamentales descripción e importancia de la regularización de la tenencia de la tierra, para que el lector se adentre al tema y tenga conocimiento del mismo.

En el segundo capítulo pretendo realizar el estudio de la propiedad en las diferentes constituciones que han regido a nuestro país, analizando su aplicación y evolución a lo largo de la historia, y que nos han dado las bases rectoras de nuestro actual artículo 27 constitucional.

En el tercer capítulo el más importante por su contenido, se detallan los aspectos más interesantes del trabajo de tesis, y es precisamente donde se establecen los puntos históricos más relevantes que dieron lugar a nuestra Carta Magna en especial al referido artículo 27 constitucional. Se hace un análisis del mismo que va desde su promulgación, su trayectoria a través de sus reformas hasta el actual artículo ya conformado que nos rige actualmente y que refleja todo el sistema regulatorio de la propiedad de donde derivan las bases rectoras de la tenencia de la tierra, en el presente siglo.

En el cuarto y último capítulo mencionamos la creación de instituciones en razón a la tenencia de la tierra, detallando su funcionamiento, organización y aplicación en la solución de la inseguridad jurídica de los predios.

Deseamos que este trabajo sea de gran apoyo para las nuevas generaciones, y que sirva de consulta para todo el estudioso del Derecho Constitucional Agrario Mexicano.

La información recopilada en este trabajo fue realizada hasta febrero de 1997.

CAPITULO I. CONCEPTOS GENERALES

- a) La Tierra como base de la Economía en México**
- b) Conceptualización de la Tenencia de la Tierra**
- c) La Regularización, seguridad jurídica en México**

CONCEPTOS GENERALES

A) LA TIERRA COMO BASE DE LA ECONOMÍA EN MÉXICO

La tierra conforma la historia de la sociedad humana ya que se encuentra vinculada directamente a la actividad consciente del hombre, donde este es sujeto de necesidades materiales por lo que es ante todo un ser terráqueo ó terrícola. El ser humano por su propia naturaleza, pertenece a la tierra que ha sido hasta ahora el sitio ideal para la consecución de sus metas ontológicas y también por su justificada deducción la tierra le pertenece a él, sin excepción de ninguna especie.

Es por esta razón que la tierra representa una relación de dependencia del ser humano, con respecto a las cosas que le proporciona y que le sirven para satisfacer sus necesidades vitales.

En este sentido el maestro Palacios nos dice: "La tierra es la morada del hombre, de ella obtiene lo necesario para subsistir: su alimentación, su vestido, los materiales para su habitación, los recursos para el impulso científico, tecnológico y cultural. Aunque no podemos hablar de un determinismo geográfico absoluto, los recursos naturales, si son un factor de carácter positivo ó negativo en la evolución social de un pueblo. En lo positivo, por las riquezas que ofrece, en lo negativo por su abandono o mal aprovechamiento". (1)

Con respecto a los recursos naturales disponibles y que son bienes económicos se genera el proceso económico y desarrollo nacional.

"La nación y los recursos naturales, integran una misma unidad geopolítica que todas las naciones del mundo protegen en sus constituciones políticas". (2)

(1) Palacios Luna, Manuel R. "El Derecho Económico en México", Tercera edición, Editorial Porrúa S.A. México 1988. p. 107.

(2) *ibidem*, p. 108.

"Donde quiera que hay hombres hay tierra; la mayoría de ellos gana su vida, directa o indirectamente, a base de la tierra" .(3)

Con respecto a sus aspectos, económicos y sociales esta es útil ya que representa la fuente de alimentación, lugar de caza, recreo o juego, el sitio para vivir, y como lugar de trabajo; sus usos son tantos y tan variados en el campo de la cultura humana.

Para Barlowe la palabra tierra "tiene siete significados:

- 1.- Es espacio, o lugar y superficie, sobre que tiene lugar la vida;
- 2.- es naturaleza, o medio ambiente natural, incluidos el sol, la lluvia, el viento y otras condiciones climáticas y el suelo y la vegetación natural;
- 3.- es un factor de producción en los procesos económicos, comparable al trabajo y al capital;
- 4.- es un bien de consumo, especialmente cuando se usa como lugar para viviendas, parques y otros procesos esencialmente de consumo;
- 5.- es una situación o localización, en relación con los mercados, aspectos geográficos otros recursos y países.
- 6.- es propiedad con delimitaciones legales de los derechos de propiedad de los individuos y de los derechos y responsabilidades de propiedad y soberanía de los gobiernos y;
- 7.- es capital, en un sentido realista y económico".(4)

Como la tierra significa tantas cosas diferentes vemos que en el factor económico productivo implica la agricultura, silvicultura, pastoreo, minería y pesca.

(3)"Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales." Volumen 10, Editorial Aguilar, España 1979, p. 344.

(4) idem

En economía la tierra se establece como: "un factor de producción individual que se diferencia del trabajo por su carácter no humano y del capital porque ningún incremento en el precio significa un aumento en su oferta global. Desempeña dos funciones como factor de producción: proporciona espacio para las actividades económicas y un lugar cerca del mercado para el producto. En parte la explicación de las altas rentas de la tierra urbana es la gran demanda de espacio en los alrededores o el centro de la ciudad, donde el espacio se cree generalmente más deseable". (5)

"La definición económica de tierra distingue también claramente entre tierra como un recurso natural y capital, bajo la forma de mejoras realizadas por el hombre". (6)

"El valor de una parcela individual de la tierra depende, meramente de su capacidad para producir servicios y de la escasez de sus de sus atributos. Tan sólo con respecto a aquellas parcelas o áreas especialmente favorecidas, la propiedad de la tierra o un derecho exclusivo sobre ella constituyen un monopolio. El que un área particular de tierra posea una gran fertilidad o unas ventajas en su situación, únicamente confiere un poder de monopolio limitado a su propietario si existen unas alternativas aunque sean inferiores. Mientras los consumidores tengan libertad de movimientos o los bienes cuya producción de tierra facilita, los recursos de la tierra pueden considerarse mejor como sustitutos en competencia, que como unas parcelas con características únicas que confieren poder de monopolio a sus propietarios". (7)

En cuanto a la posesión y propiedad de estas tierras se ve que las personas importantes eran importantes debido a su ocupación entonces esto supone la base de la seguridad y riqueza económica.

(5) Seldon, Arthur y F. G. Pennance. "Diccionario de Economía". Cuarta edición. Colección libros de Economía oikos-tau. Barcelona España 1986. pp. 523 y 524.

(6) *ibidem* p. 525.

(7) *idem*

Por otra parte la tierra también fue la base, del poder político ya que en las sociedades los terratenientes ocupaban una alta posición social que les atribuía ese poder político.

Los factores económicos tradicionalistas de producción son el trabajo, el capital y la tierra.

B) CONCEPTUALIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Para poder establecer una definición correcta de lo que se entiende por tenencia de la tierra a continuación se establecen una serie de definiciones que nos darán la pauta para su conceptualización:

Tenencia: "Es la ocupación y posesión actual y corporal de una cosa. Recuérdese que al hablar de la posesión se precisa que esta es la tenencia material de una cosa con el ánimo de dueño". (8)

Proviene del "latín jurídico detentio (détention) el hecho de que una persona tenga a su disposición material una cosa; el tenedor del corpus pero el animus possidendi; pertenece a la persona, por cuenta de la cual aquél tiene la cosa. Sinónimo de posesión precaria". (9)

"La forma de tenencia de la tierra y la forma de uso son en realidad interdependientes, se hallan ligadas por una relación dinámica necesaria, y no se debería estudiarlas por separado si se quiere penetrar en su verdadera significación".(10)

(8) Soto Alvarez., Clemente. "Selección de Términos Jurídicos, Políticos, Económicos y Sociológicos". Cuarta reimpresión. Editorial Limusa S.A. de C.V. México 1990 p. 272.

(9) Capitlant, Henri. "Vocabulario Jurídico" Novena reimpresión, Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina 1986. p.539.

(10) Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano". Primera edición. Editorial Porrúa S.A. México 1982. p. 831.

Ahora bien analizando los conceptos que tenemos de tenencia entendemos por tenencia de la tierra la ocupación, posesión y uso de una determinada porción de tierra por el detentador de la misma.

En México la tenencia de la tierra ha sido considerada como uno de los principales problemas a nivel nacional, en virtud de no encontrar una solución viable para que todos los nacionales o por lo menos la mayoría de ellos, disfrutemos de una adecuada tenencia de la tierra sin tomar en cuenta la explotación que se haga de la misma.

Este problema nacional a medida que pasa el tiempo se ha ido acentuando más, por que a la tenencia de la tierra no se le ha proporcionado un correcto concepto de función social, que es el que requiere toda posesión y toda propiedad del suelo.

En este sentido, la función social de la tenencia de la tierra no se ha desarrollado plenamente ya que este resulta un problema dinámico y de lo cual solamente se aprecia una actitud estática.

La tenencia de la tierra ha pasado por diferentes etapas en la historia del ser humano:

Propiedad comunal primitiva

Los primeros poblados del continente americano en un principio fueron nómadas se advierte que los frutos de la tierra son de todos por lo que la tierra no le pertenece a nadie predominan las relaciones igualitarias de todos.

Propiedad Primitiva Comunal

En esta situación los hombres se convirtieron en sedentarios y se establecieron en un lugar determinado, hacen producir el suelo, los frutos se

reparten entre todos y la tenencia de la tierra aparece como un acto posesorio en calidad de propiedad agraria comunal primitiva.

La agricultura tiene una importancia que atañe no solamente a la vida económica, sino a la totalidad de la civilización humana, al respecto el ser humano crea no solo su lugar de aposento sino también desarrolla actividades que lo llevarían a un elevado grado de civilización.

En esta época, los grupos humanos que poblaban el valle de México eran principalmente agricultores que vivían en aldeas permanentes.

Esta característica es determinante por que da a la tierra una tenencia permanente que la convierten en posesión ó en propiedad de sus moradores, dicha características es esencial para la constitución de la tenencia del suelo, con legitimidad y derecho, aunque tales conceptos los desconocieran nuestros aborígenes ancestrales.

En síntesis se establece que en esta etapa la tierra es de sus detentadores. La propiedad pertenece a la comunidad, con posesión individualizada que se encuentra en los pueblos sedentarios.

Propiedad privada primitiva

En esta etapa la tierra en forma exclusiva pertenece al mas fuerte, ingenioso ó audaz, quien a su vez le da posesión precaria a sus subyugados.

Precisamente fue en el valle de México hacia el siglo XIII de nuestra era con la llegada de las siete tribus nahuas, específicamente para los mexicas-azteca, las tierras eran de uso y usufructo común y dentro de este régimen de posesión la propiedad privada, pero no individual sino colectiva, siempre se respeto.

Estas tribus son las de los yanquis, mayos, ópatas, toltecas y chichimecas con excepción de la de los mexicas, basan la posesión de la tierra en el sistema de organización social, política, económica y en los lazos de parentesco, pero al mismo tiempo le agregan un vínculo más que es el de consanguinidad, por su parte los mexicas determinaron las relaciones geográficas que los ayudó a consolidar la posesión del suelo conquistado en un auténtico e irrefutable derecho de propiedad territorial, inalienable y muy vasto.

Como puede observarse el régimen de propiedad agraria entre los aztecas, era de tipo comunal por lo que dicho sistema de tenencia de la tierra entrañaba dispositivos de lo que ahora se conoce con el nombre de derecho social del presente, con respecto y en relación directa, con el derecho a la propiedad, tanto rural como urbana, que coadyuva a la realización de los adecuados asentamientos humanos.

Por otra parte es necesario hacer mención de que los diversos tipos de tenencia del suelo que existieron entre los aztecas, el que tuvo mayor eficacia es el calpulli.

El calpulli entre los aztecas era una especie de propiedad individual, pero no privada, de uso y usufructo común. Calpulli significa "barrio de gente conocida ó linaje antiguo" (11).

El calpulli era formado por una ó varias familias fundadoras, que participaban de creencias comunes bajo los mismos dioses y teniendo siempre los mismos intereses comunes, ocupando ciertas extensiones de tierras que esto da lugar a la constitución de una unidad territorial, militar, económica, política y religiosa de la sociedad autóctonal.

(11) López Rosado, Diego G. "Curso de historia Económica de México". Primera reimpresión. Textos Universitarios. UNAM. México 1981. p.33.

Al respecto se establece que "la propiedad comunal de la tierra, como usufructo individual ó familiar era la forma de tenencia predominante entre los pueblos prehispánicos de México, si bien tenía diversas manifestaciones entre los diferentes grupos indígenas. Entre los aztecas del centro de México existían varias categorías de tenencia pero la base del sistema de propiedad a constituían las tierras comunales asociadas al clan territorial (Calpulli y Altepetalli)". (12)

Por otro lado el sistema de posesión del suelo entre los mayas, por haber acusado un mayor grado de privación que de comunal, dió y hasta la fecha ha seguido dando pábulo a la lucha de castas, habida en Yucatán, impidiendo el nacimiento del derecho social.

Propiedad privada

Respecto a la conquista que se llevó a cabo por los españoles sobre México esté fue colonizado valiéndose principalmente del derecho a través de las encomiendas y por las mercedes reales que crearon en ese tiempo lo que ahora es el derecho de propiedad privada.

Las mercedes reales eran tierras u otras clases de bienes que eran concedidas por los soberanos a los españoles, como recompensa por los servicios prestados a la corona en la conquista del nuevo mundo, las leyes de los Reinos de las Indias hacen mención como sigue:

(12) Reyes Osorio, Sergio, Rodolfo Stavenhager, Salomon Eckstein, Juan Ballesteros, Ivan Restrepo, Jerjes Aguirre, Sergio Maturana, José Sánchez, "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México", s.e., Fondo de Cultura Económica, México 1974, p.536.

"... Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y se repartan en casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas, en los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de más grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza..." (13)

Es necesario destacar que el sistema de tenencia de la tierra que prevaleció durante el coloniaje fue el de la propiedad privada del suelo que trajeron e implantaron los iberos y el de la posesión comunal de la tierra existente en el México prehispánico a través de las encomiendas y de los repartimientos. España pudo conquistar primero y después mantener la tierra para su corona desde entonces se vislumbra la propiedad privada de los bienes raíces en el nuevo continente.

Según el maestro Ruben Delgado Moya son tres las fuentes de la propiedad agraria novohispanica:

- "a) Las mercedes reales, otorgadas por la diarquía en favor de individuos o pueblos indígenas y españoles"
- "b) La posesión anterior a la conquista, reconocida por los reyes españoles en beneficio de comunidades indígenas y aún de individuos.
- "c) El recurso de composición, que confirmaba la propiedad de tierras baldías o realengas adquiridas ilegítimamente, mediante un pago determinante a la corona.

(13) Mendieta y Nuñez Lucio, "El Problema Agrario de México y la Ley de la Reforma Agraria". Vigésimo sexta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1989. p. 42.

Asimismo señala que existían tres tipos de propiedad agraria en la Nueva España:

"1.- De carácter individual

- "a) Propiedad de españoles (latifundistas), adquirida por merced real, por adquisición de tierras realengas o baldías, por uniones matrimoniales, mayorazgos, despojo de propiedades de indígenas etc.
 - "b) Propiedad de caciques y nobles indígenas (estancias), cultivadas por terrazgueros indígenas (comunal):
- "Anteriores a la conquista: Calpullis (divididos en tlamillis ó parcelas familiares y altepetlallis no divididos).
- "Posteriores a la conquista (pueblos de nueva creación).

"Estos pueblos fueron dotados de:

- "I. Fundo legal (de 600 varas a las cuatro vientos, contados a partir de la iglesia del pueblo) destinado a solares, casas y corrales.
- "II. Ejido (de una legua de largo). Situado en las afueras del pueblo. Era tierra destinada al pastoreo y a la obtención de leña, piedra, agua etc.
- "III. Propios (terrenos cultivados colectivamente y cuyos productos se destinaban a los gastos del mismo pueblo).
- "IV. Tierras de repartimiento (Destinadas al cultivo por parte de las familias que constituían la comunidad).
- "V. Parcelas de usufructo individual pero transmisibles por herencia". (14)

Los pueblos españoles que se establecieron se les dotó de fundo legal, ejido, propios y tierras de repartimiento. A partir de 1521 a 1810 la propiedad territorial privada se aplicó en beneficio de un número reducido de pobladores que eran generalmente españoles y consecuentemente se despojo de tierras a los indígenas que fueron desapareciendo absorbidas por el latifundio español.

(14) Delgado Moya, Ruben. "Derecho a la Propiedad Rural y Urbana. Los Asentamientos Humanos y el Derecho Ecológico". s.e., Editorial Pac. México 1993. pp 426 y 427.

De lo anterior se deduce que las disposiciones que se dictaron por los reyes dieron lugar a un reparto desigual entre españoles e indígenas ya que estos últimos al carecer de títulos que ampararan las propiedades dan auge al crecimiento de la gran propiedad de los españoles.

"En líneas generales, estas compras constituían un ataque más a la propiedad indígena por la situación privilegiada de los conquistadores que invadían despojaban o bien forzaban a vender a los dóciles que muchas veces preferían desprenderse de sus tierras ante el temor de los despojos, de pleitos interminables que no comprendían y también muchas veces, por la actitud totalmente divergente que tenían frente a la tierra era un medio para subsistir, para los españoles, significaba riqueza y mas que todo eso, señorío, lustre y fama para el hombre" (15).

Propiedad privada evolucionada

España implantó en el México de la colonia el sistema de propiedad comunal de tipo feudal que anuló el sistema de posesión comunal.

La imposición de las instituciones de los colonizadores afectó de manera importante la organización territorial de los vencidos.

"La posesión en común por parte de los indios fue violada en primer lugar mediante la aplicación del derecho del más fuerte ó sea por el derecho de los conquistadores empleando para tal efecto artimañas tales como las de declarar baldíos los terrenos comunales de las congregaciones indígenas, despojar ó verificar operaciones de compraventa en perjuicio siempre e invariablemente de los aborígenes". (16)

(15) González Ramírez, Manuel "La Revolución Social en México". T. III, El Problema Agrario Fondo de Cultura Económica, Primera reimpresión México 1974 . p 38

(16) Delgado Moya, Ruben. ob cit p. 432

La fuente donde derivó toda propiedad individual y común en la Nueva España fue del soberano español a través de la expedición de las bulas alejandrinas de 1493 y la autorización del derecho de conquista que se derivaba de las Leyes de Partida.

El derecho de los peninsulares aplicado a través de la conquista perjudicó enormemente a los aborígenes, quienes se vieron afectados con el ejercicio del derecho del despojo, pero con la reserva del derecho de reversión fincado en beneficio de los monarcas españoles.

Con la guerra de independencia se busca más que nada la recuperación de la tierra en favor de los afectados, esta gran revolución de tipo agrario culmina violenta y dramáticamente.

Diferentes autores han hablado sobre este tema destacando:

"A la propiedad, monopolizada por un reducido número de propietarios que es característica del antiguo régimen, se contraponen en lo histórico y lo político la tendencia del nuevo régimen a dividir la propiedad, así como multiplicar el número de propietarios. Teóricamente y en la realidad también se procura en este régimen respetar la tenencia indígena y restituirla a sus titulares aborígenes cuando ha sido objeto de despojos". (17)

Observamos que la mayoría de los autores coinciden en que la guerra de independencia es dirigida contra el régimen de propiedad existente ya que perjudicaba directamente al indio con respecto a la tierra en virtud de ser esta la única fuente de trabajo y sustentación.

En el México independiente, la propiedad estaba dividida en latifundista, eclesiástica e indígena.

(17) González Ramírez, Manuel, ob. cit. p. 79.

Los grandes latifundios que se originaron durante la colonia se encontraban en poder de los conquistadores y sus descendientes por lo tanto los grandes hacendados, el Partido Conservador y el Clero se aliaron con el fin de defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de bienes rústicos, ni la introducción de alguna idea, personaje o ley que tendiera a retribuir de manera más equitativa las tierras.

La propiedad eclesiástica era cada vez más fuerte y por lo tanto la economía del país era cada vez más débil, los bienes de la iglesia apenas pagaban impuestos, ya que estas no eran trabajadas, en virtud de que el clero no las cultivaba provocando un estancamiento en la economía.

El indígena por su parte prácticamente casi no existía por lo que las leyes de Colonización del México Independiente trataron de resolver este problema otorgándole tierras baldías en lugares despoblados, pero no contaron que por un lado los indios tenían un hondo arraigo al lugar de la encomienda y por otra parte, porque su secular ignorancia les impedía acogerse al beneficio de las leyes de Colonización.

Propiedad Socialista de la Tierra

En esta etapa se tenderá a la socialización de la tierra en México hacia finales de la presente centuria o hacia los primeros años del siglo XXI y por tanto, de un milenio nuevo. Consiste como tantos hemos dicho en la socialización de la tierra mediante el procedimiento de la comunalización del suelo con posesión individualizada del mismo por parte de todos los integrantes de la comunidad nacional.

“En realidad la forma de tenencia de la tierra, desde el punto de vista histórico es un instrumento para la apropiación de los recursos agrícolas conforma a las exigencias de las fuerzas económicas, culturales y políticas de la sociedad”. (18)

(18) Luna Arroyo, Antonio. ob. cit p. 831.

C) LA REGULARIZACIÓN SEGURIDAD JURÍDICA EN MÉXICO

Desde hace mucho tiempo el problema de irregularidad de la tenencia de la tierra ha dado lugar a grandes conflictos entre las comunidades o núcleos poblacionales, generando cambios substanciales de orden social, político y económico.

Ante este problema el Estado tiene que tomar medidas para solucionarlo tratando de incorporar a un régimen jurídico a todas aquellas personas que posean en forma irregular un predio; a fin de brindarles seguridad en la tenencia del mismo y convertirlos de simples poseedores en propietarios con todos los derechos que esto implica.

La posesión de la tierra ha sido constantemente regulada por diferentes cuerpos legales e incluso ha sido elevada a rango constitucional con las diversificaciones que se conocen a través del propio artículo 27 de nuestra carta magna. Por virtud de estas reformas al citado artículo con apoyo de los diversos ordenamientos, jurídicos, acuerdos y convenios que el Gobierno Federal ha expedido en materia de asentamientos humanos. A su vez que ha estimulado y acelerado la titulación de predios que carecen de escritura pública, para que los particulares puedan regularizar su propiedad.

En efecto las medidas de control de los asentamientos humanos irregulares se encuentra plasmado en nuestra legislación, con el sistema registral vigente, y la figura de inmatriculación como instrumento regularizador de la tenencia de la tierra.

El Registro Público de la Propiedad y del Comercio juega un papel importante en la regularización de los asentamientos humanos, ya que es un órgano administrativo encargado de realizar de manera exclusiva el registro de los bienes inmuebles, lo que permite que los predios que carecen de antecedentes registrales, estén en aptitud de ser inscritos, o que teniendo los poseedores y dueños los títulos

de propiedad no puedan ser inscritos por carecer de algún elemento jurídico necesario.

El maestro Colín Sánchez nos comenta: una definición al procedimiento registral:

"El procedimiento, en orden al Registro Público de la Propiedad , es un conjunto de actos, formas y formalidades de necesaria observancia para que determinados actos jurídicos, previstos por la ley, alcancen la plenitud de sus efectos a través de la publicidad registral". (19)

El inicio del procedimiento regulador de la propiedad urbana es en el Registro Público de la propiedad, donde se encuentran los antecedentes de los bienes que se pretenden regularizar por cualquiera de las vías utilizadas y autorizadas por la ley, en virtud de ser esta la única institución que puede otorgar la información concerniente a la inexistencia de datos registrales o de titularidad a favor de terceros; concluyendo con la materialización de su inscripción al ser presentados los títulos que al efecto se expandan.

En general el Registro es una Institución de carácter público que tiene entre otras funciones la de impedir que se anote o escriba otro título de igual fecha o anterior al ya inscrito, relativo a los mismos bienes o derechos, y así hacer del conocimiento de todos sus efectos legales de que el derecho inscrito existe y pertenece al titular de una anotación de dominio o posesión de un inmueble, e indica las personas a favor de quien se encuentran los derechos que recaigan sobre esas inscripciones, consecuentemente esta Institución guarda una estrechísima relación con la figura jurídica denominada inmatriculación.

(19) Colín Sánchez, Guillermo. "Procedimiento Registral de la Propiedad". Tercera edición. Editorial Porrúa S.A. México 1985 p. 76.

El autor Bernardo Pérez Fernández, nos dice que "se llama Inmatriculación a la primera inscripción de una finca en el Registro Público de la Propiedad". (20)

Por su parte el maestro Luis Carral de Teresa nos explica que "comprobar la existencia de una finca, su ubicación y sus límites y acreditar el derecho del inmatriculante, así como hacer inacatable ese derecho creando de esa manera un título único y absoluto". (21)

Por último nuestro código civil vigente establece:
"Artículo 3046.- la inmatriculación es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, que carece de antecedentes registrales..." . (22)

Con estos conceptos podemos concluir que la figura de inmatriculación es uno de los medios más eficaces que remedia el problema de irregularidad de la tenencia de los predios.

Últimamente se ha creado una figura jurídica similar a la inmatriculación denominada inmatriculación administrativa, la diferencia estriba en que la primera se requiere la intervención jurídica y en la segunda es el Registro Público de la Propiedad quien conoce el procedimiento.

La figura de inmatriculación administrativa, pretende ser un instrumento idóneo para posibilitar los programas de regularización de la tenencia de la tierra, otorgando entre algunos otros beneficios la seguridad jurídica a favor de los poseedores de los inmuebles que se encontraban en una difícil situación.

(20) Pérez Fernández del Castillo, Bernardo "Derecho Registral", Tercera edición Editorial Porrúa S.A. México 1992, p. 98.

(21) Carral y de Teresa, Luis "Derecho Notarial y Registral", Segunda edición. Editorial Porrúa S.A. México 1970, p. 236.

(22) Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa S.A. México 1991.

En términos generales, el Estado utiliza innumerables instrumentos jurídicos para el desarrollo de su actividad que en el campo de la tenencia de la tierra, es la de regularizar la situación de los distintos asentamientos humanos suburbanos.

De acuerdo a el tema a tratar, los convenios que el Estado celebra con los particulares tiene un carácter de beneficio social y se realizan con la cooperación mutua que debe existir entre el pueblo y gobierno para la solución de los problemas que los afectan y que demandan satisfacción.

En México el complejo problema de la regularización de la Tenencia de la tierra, requiere de una mayor investigación y atención que parte del Gobierno para la determinación de los inmuebles irregulares tendientes a su regulación y control.

**CAPITULO II. LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS
CONSTITUCIONES DE MÉXICO**

- a) **Constitución de Cádiz de 1812**
- b) **Constitución de Apatzingan de 1814**
- c) **Constitución Federal de 1824**
- d) **Las Siete Leyes Constitucionales de 1836**
- e) **Las Bases Orgánicas de 1843**
- f) **Constitución Federal de 1857**

LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

A) CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812

La esclavitud y la injusta distribución de la propiedad agraria entre los indígenas provocaron que el pueblo se levantara en contra de la opresión que imperaba.

Por su parte la Corona Española mostraba preocupación respecto al trato del cual era objeto los indios, como se establece en el documento que contenía la Real Cédula del 31 de mayo de 1535, dirigida por la Reina de España al primer virrey de México, Antonio de Mendoza, este documento establece: "Yo soy informada que algunas personas de las que tienen en Dios encomendados en esa tierra han llevado y a los indios más tributos e derechos de los que están tasados y les han tomado e ocuparon muchas tierras y heredades, y les ponen imposición sobre ellas; e porque esto es cosa a que no se a de dar lugar, e nuestra intención e de voluntad es que los dichos indios sean bien tratados e no reciban agraindio, yo demando que luego que llegaderes a la dicha tierra os informáis y sepáis como y de que manera lo susodicho a pasado que pasa y que tributos y derechos demaiados son los que tales personas han llevado y llevan y que tierras o heredades les han tomado e ocupado a los indios, y que imposiciones les han puesto sobre ellos e no consentais ni deis lugar a que les lleven los tributos y derechos de los que están pasados; e si algunas tierras o heredades hubieren tomado y ocupado a los indios, se les haced, luego volver y destituir libremente "(23)

(23) De la Maza, Santiago "Leyes y Cédulas Reales", Editorial Bosch, Madrid, España. s-f. p. 8.

Es importante establecer que en esta época el clero a través de el Santo oficio de la Inquisición era un órgano acaparador de tierras tal y como lo establece el maestro Guillermo Colín Sánchez: " En realidad hasta el 25 de Enero de 1569 se fundo el Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición para los indias occidentales; y el 16 de agosto de 1570, el virrey Don Martín Enriquez, recibe orden de establecerlos en todo el territorio de la Nueva España, designando inquisidores al general Don Pedro de Moya y Contreras y a Don Juan Cervantes: este tribunal, constituía un instrumento policiaco contra la herejía, el cual tenia las posibilidades de confiscación de bienes de los herejes, su abolición procedió en el 22 de febrero de 1813, las Cortes de Cádiz suprimieron el tribunal de la inquisición en México; se dio a conocer esa determinación el 8 de junio del mismo año, pero el 21 de enero de 1814, Fernando VII lo restableció nuevamente, y no fue sino hasta el 10 de junio de 1820, cuando se suprimió definitivamente". (24)

Dichos acontecimientos dieron como resultado la necesidad por un cambio social en donde la esclavitud también marco un importante punto de partida.

En efecto el 19 de octubre de 1810 en Valladolid, Hidalgo lanza el decreto de abolición de la esclavitud, que a pesar de ser en la provincia se extiende en todo el país, el 5 de diciembre del mismo año, pública el primer decreto de carácter agrario que habla sobre la devolución de tierras a los indígenas, hecho que acusa el sentido de la Revolución de Independencia.

La lucha por justicia y por tierras se ve reflejada en el movimiento de independencia.

(24) Colín Sánchez, Guillermo. "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales". Tercera edición. Editorial Porrúa S.A. México 1974. pp. 31 y 33.

Así pues la Corona Española a pesar de estar intervenida para 1810 por las fuerzas de Napoleón, intenta apaciguar los ánimos de los separatistas de América estableciendo una Constitución, que intentaría normar los derechos fundamentales de los hombres de aquellos tiempos.

El antecedente mas inmediato de Cádiz es la carta de Bayona de 1808 establecida por Napoleón y que contenía principios emanados por la Revolución francesa mismos que tomaron los españoles y que hicieron la labor de reconstrucción que se establecería en la Constitución de Cádiz de 1812.

Es así como surge la Constitución de Cádiz por Decreto del 9 de noviembre de 1812, que en su párrafo 5to. y 6o. establece que:

"V. Se repartirán tierras a los indios que sean casados mayores de 25 años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos que no sean de dominios particulares o de las comunidades más si las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo al que pertenecen, se repartirá cuando más a la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las disputaciones provinciales las que designaran la posición de terrenos que corresponda a cada individuo según las circunstancias de particulares de este y de cada pueblo.

"VI. Que al tiempo de hacer estos repartimientos, se haga entender a los indios que deben labrar y cultivar las tierras por si mismas, sin poder venderlas ni empeñarlas, bajo la calidad de que si lo ejecutasen, o dejarasen pasar dos años sin sembrarlas, se repartiran a todos los indios industriosos y aplicados". (25)

(25) Publicaciones de Archivo General de la Nación "La Constitución de 1812 en la Nueva España". Secretaría de Gobierno. Mexico 1913. Tomo II, libro B, pp. 80 y 81.

La Constitución de Cadíz fue el elemento del cual se valió la Corona Española para proteger los derechos de los indígenas que a pesar de no poder entrar en vigor por el estado de lucha en que vivía trato de apaciguar el movimiento.

Ahora bien uno de los órganos de poder y de acaparamiento de tierra que iba a salir beneficiado en esta Constitución de 1812, es sin duda el clero.

La intención de la Constitución de Cadíz era buena sin embargo la misma no fue aceptada totalmente y los indígenas, épocas y dirigentes no creyeron en dicha Constitución, lo que los orilla a proseguir su lucha por el establecimiento de un justo reparto de la propiedad agraria, o que cuando menos se reportara su propiedad, y se les devolvieran sus tierras.

De ahí que la conquista y el despojo, significo la manera de adquirir tierras en la Epoca Colonial, y la Constitución de Cadíz no tuvo la normatización requerida para poder garantizar y arreglar el problema que nuestro país vivía en aquellas épocas y que incluso actualmente lo sigue viviendo en diferentes regiones.

Dicho documento fue la derivación de la constitución que se expidió en España el 19 de marzo de 1812, aplicada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

A pesar de que esta Constitución no solucionó el problema de ese momento representa una de las leyes fundamentales de México por haber regido en el periodo de los movimientos de emancipación y además por influir en el ejercicio de lo que ahora conocemos como los elementos constitucionales que nos dieron el directo lineamiento a la organización constitucional del nuevo Estado.

Ahora bien dicha constitución de Cádiz establece en su título I de la Nación española y de los españoles capítulo I. de la Nación española que:

- "art. 1 La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.
- "art. 2 La Nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.
- "art. 3 La soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales.
- "art. 4 La nación esta obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil a propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen". (26)

En lo referente al territorio este ordenamiento lo contemplo en su capítulo I, título II, denominado "Del territorio de las españas" lo siguiente:

"El territorio español comprende en la península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la vieja, Castilla la nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, Las islas Baleares y las Canarias con las demás posesiones de África. En la América Septentrional: Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de oriente, provincias internas del occidente, isla de cuba con las dos floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico, con las demás adyacentes a éstas y al Continente en uno y otro mar en la América Meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico. En el Asia las islas Filipinas y las que dependen de un gobierno". (27)

(26) Tena Ramirez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". Decimo quinta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1989. p.60.

(27) Acosta Romero, Miguel. "Segundo Curso de Derecho Administrativo". Primera edición. Editorial Porrúa S.A. México 1989. p.128.

"Como es de observarse, en el primer precepto de dicho capítulo se realizó una enunciación exhaustiva del territorio perteneciente a España, señalando en el segundo y último precepto de este capítulo, que mediante una ley constitucional se realizaría una mejor división del territorio referido". (28)

Esta constitución reguló jurídicamente el territorio de 1812 a 1821 a través de la constitución política de la monarquía española. Fue elaborada con ideas liberales reconociendo derechos a los conquistados como a los peninsulares.

B) CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814

La Constitución de Apatzingan de 1814 se inspiró más en el modelo de las constituciones francesas de 1793 y 1795 que en el pensamiento político y social de Morelos.

Esta Constitución careció de vigencia práctica, fue firmada el 22 de octubre de 1814 y promulgada el 24 del mismo mes y año, también se le dió el nombre de "Decreto Constitucional, para la libertad de la América Mexicana".

Su contenido sobre, la soberanía e igualdad de la nación fue tan impactante que ha servido de base para la Constitución de 1824 y las siguientes.

El documento cuenta con 242 artículos de los cuales solo se mencionarán aquellos a los que aborda este tema:

"art. 17 Los transeúntes serán protegidos por la sociedad, pero sin tener parte en la institución de sus leyes. Sus personas y propiedades gozarán de la misma seguridad que los demás ciudadanos, con tal de que reconozcan la soberanía e independencia de la nación y respeten la religión católica, apostólica y romana.

(28) Acosta Romero, Miguel. ob. cit. p 128

"art. 24 La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

"art. 32 La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán proceder los requisitos prevenidos por la ley.

"art. 34 Todos los individuos de las sociedad tiene derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley.

"art. 35 Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea sino cuando lo exija la publica necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación". (29)

Nuestra historia nos menciona que después de la Constitución de Cádiz surgen dos importantes conspiraciones: la de Valladolid y la de Querétaro en las que se recrimina el régimen virreinal y se planeaba la forma de intentar un cambio, a partir de esto el 16 de septiembre de 1810 se inicia la lucha destinada a convertirse en la primera gran revolución de la historia.

"Los acontecimientos hubieron de precipitarse por haber sido descubiertos los conspiradores de Querétaro, y cuando no acababan de madurar, aún el plan para la emancipación patria, se vieron obligados a poner en práctica sus ideales independentistas. De ahí que no haya estado delineado, todavía, para ese entonces, el programa insurgente, de ahí también que el movimiento se dejará arrastrar un tanto por el impulso natural de los insurrectos, que Hidalgo concretará en tres puntos principales: religión, libertad y justicia y que le llevarán a iniciar la lucha aboliendo la esclavitud y ordenando la entrega de la tierra a quienes realmente la trabajaban". (30)

(29) Delgado Maya, Ruben, ob cit. p 450

(30) Sayeg Heiú, Jorge: "Introducción a la historia Constitucional de México". Primera edición, Editorial Pac. México 1978. p.23.

En aquellos tiempos del inicio de la lucha emancipadora se buscan las medidas que solucionan las preocupaciones sociales del pueblo.

El cura Dolores expidió el 5 de diciembre de 1810 en Guadalajara lo que se conoce como el punto de partida del movimiento agrario el cual se transcribe:

... "por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales para que enterándolas en la caja nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo sin que para lo sucesivo puedan arrendarse pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos".(31)

"El Proyecto para la confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno español", es un documento que antecede al de los sentimientos de la nación, en el se observa el auténtico problema social de nuestro pueblo, establece de manera especial lo que se refiere a los repartos de la tierra de manera que nadie enriquezca en lo particular y todos queden socorrido en lo general. A la vez ofrece un vasto precedente de nuestro actual artículo ventisiete constitucional y en lo referente a lo agrario se vislumbra lo que conocemos como el régimen de pequeña propiedad".(32)

(31) Sayeg Helú, Jorge. ob. cit. p 24.

(32) No se está del todo cierto en que haya sido Morelos el autor personal y directo de este documento el solo y simple hecho, no obstante de ser un plan que se gesto entre su gente, revelador de muchas inquietudes que ya desde entonces se dejaban sentir y de los males que se pretendían remediar, y que el propio Morelos hubiera de concretar en el 12o. de sus sentimientos de la Nación como se verá más adelante, nos obliga a reconocer la participación intelectual que indudablemente tuvo en muchas de sus partes.

La duración de la Constitución de Apatzingan, estaba condicionada al triunfo mismo de la insurgencia por lo que su carácter no era permanente. Esta ley se haya dividida en dos grandes partes una su esencia que es la dogmática y la otra es la orgánica en donde se desprenden tesis fundamentales de la estructura constitucional: la soberanía del pueblo, los derechos del hombre y una forma de gobierno republicano que consigna la división de poderes.

C) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez, nos comenta al respecto con las siguientes palabras: "La primera ley general que se expidió de este respecto, después del decreto de la junta constituyente es la del 18 de agosto de 1824, importante, porque demuestra que el gobierno estimaba ya como dos grandes males, el latifundio y la amortización. Ordenaba esta ley que se repartiesen los baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, refiriéndose a los mexicanos, sin hacer entre ellos otra distinción que la de sus méritos personales según fuesen los servicios que hubiesen prestado a la patria y en igualdad de circunstancias tendrían referencia los habitantes de los pueblos vecinos...

"Art. 12 No se permitirá que se reúnan una sola mano como propiedad más de una legua cuadrada de 5000 varas de tierra de regadío, cuatro de superficie de temporal y seis de abrevadero.

"Art, 13 No podrán los nuevos pobladores pasar su propiedad a manos muertas.

Se facultó a los Estados para legislar sobre la materia, y haciendo uso de esa facultad varios de ellos dictaron sus leyes particulares". (33)

(33) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario en México". Vigésima segunda edición. Editorial Porrúa S.A. México 1989. p.104.

Vemos que con esta situación la devolución de las tierras a los indígenas se estaba dando.

Según el maestro Jorge Sayeg Helú esta Constitución "Tenía un carácter moderado debido a que la causa fundamental de su efímera vigencia la constituyó la lucha por el gobierno".(34)

"Bajo el principio liberal federalista, se sancionó la Constitución de 1824. Luego de la caída de Agustín de Iturbide. Esta fecha marca el comienzo del proceso de consolidación de México como Estado soberano, ya que reunía los elementos tradicionales del pueblo, gobierno y territorio. Subsistió la convivencia constitucional del clero con el Estado, lo cual favoreció la concentración de la tierra en manos de las congregaciones. El artículo 112 estableció limitaciones a la facultad del Presidente de expropiar inmuebles de propiedad particular o de corporaciones, incluyendo naturalmente a la del clero, las que sólo podían ser expropiadas, mediante autorización del Senado previa indemnización". (35)

Independientemente de esta situación, la afectación a las tierras y al acaparamiento, seguía su marcha sobreviene la ley de colonización del 6 de Abril de 1830, y su reglamento del 4 de diciembre de 1846 donde se establece la repartición de tierras baldías a familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizarlas.

Posteriormente se van dando diversas leyes de colonización que van a desembocar directamente a las luchas armadas que se dieron para 1857, después de que el partido conservador toma el poder para 1836, sigue acaparando tierras.

(34) Sayeg Helú, Jorge. ob.cit. p. 53.

(35) Cfr. Rivera Rodríguez, Isaias. "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano". Primera edición. Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, S.A. de C.V. México 1994. p. 44.

Como resultado de lo anterior podemos decir que desde que se mezcla la Independencia de nuestro país hasta la Revolución de 1917, la lucha por la tenencia de la tierra fué uno de los principales objetivos de los movimientos sociales.

"El Congreso Constitucional sanciona el 4 de octubre de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos cuyo texto dispone que el territorio comprendía lo que fue el virreinato de Nueva España, la capitania general de Yucatán las comandancias llamadas antes de provincias internas de oriente y occidente, por último comprendía la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares. También la disposición hace la referencia a que en una ley secundaria se haría una demarcación más conveniente". (36)

"Dicha Constitución en su artículo 34, reconoció el derecho de propiedad de los individuos como límite frente al poder". (37)

La carta constitucional contenía ciento setenta y un artículos y se ocupan en esencia a la forma de gobierno y a la división de poderes.

"Este documento lleva el nombre de tres títulos a saber: **Acta Constitutiva de la Federación Mexicana** (proyecto: 31 de octubre de 1824), **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos** (aprobación del proyecto: 3 de octubre de 1824) y **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos** (4 de octubre de 1824) que es el rubro con el cual se le reconoce apropiadamente". (38)

(36) Delgado Moya, Ruben. ob cit. p. 451.

(37) Chavez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México", Decima edición. Editorial Porrúa S.A. México 1991. p. 282.

(38) "Derechos del Pueblo Mexicano", México a través de sus Constituciones. Antecedentes, Origen y Evolución del Articulo Constitucional. Tomo II, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII. Legislatura, 3a. edición. Editorial Porrúa S.A. México 1985. p. 755

"En razón al documento en mención este comprende siete títulos de los cuales solo haré mención del cuarto y quinto en relación al tema que se trata: **IV. Del supremo Poder Ejecutivo de la Federación** (cuenta con 4 artículos repartidos en seis secciones, del 74 al 122 .En este título, artículo 112, fracción III, en relación a las restricciones de las facultades del presidente, se prescribe textualmente lo que sigue: El presidente no podrá ocupar la **propiedad** de ningún particular corporación, ni turbarle en la **posesión, uso o aprovechamiento** de ella; y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la **propiedad** de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado y en sus recesos del consejo de gobierno indemnizando siempre la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno). **V. Del Poder Judicial de la Federación.** (cuenta con 34 artículos, distribuidos en siete secciones: del 123 al 156. En su artículo 137, fracción I, al referirse a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, se establece textualmente lo que sigue: "Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos a otro, o entre particulares, sobre **pretensiones de tierras** bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho reclamado la concesión a la autoridad que la otorgo". Y en su artículo 147 se prescribe que queda para siempre prohibida la pena de confiscación de **bienes**"). (39)

"El acta constitutiva del 31 de enero de 1824, en su artículo 2 previno que la nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia y que no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona. Por virtud de esté artículo la nación mexicana, no de cuyos elementos es el territorio con las tierras y aguas, al declarar que no podía ser patrimonio de ninguna

(39) Delgado Muya, Ruben, ob. cit. pp. 451 y 452.

familia ni persona desconocida tácitamente la disposición de su santidad el papa, quien según los Reyes de España había dado las tierras y aguas de Nueva España al patrimonio de los soberanos ibéricos. Desde ese momento de dictarse el Acta Constitutiva de 1824, no podían reconocerse ningunos derechos de regalía sobre tierras y aguas de México, a favor de aquellos soberanos. El artículo 3 de la misma acta de 1824 declaro que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y que por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y dictar las leyes fundamentales que le parezcan más convenientes para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas según lo crea conveniente en virtud de esta declaración, la nación mexicana por efecto de su soberano, ha tenido perfecto derecho para dictar sus propias leyes y como consecuencia, todas las leyes que se dictarán en la república, no podrían subsistir porque habría sido contrario al derecho de soberanía dimanado de ese artículo tercero". (40)

D) LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

Debido a la gran variedad de tendencias políticas que se derivó de la caída de Iturbide, surgieron dos partidos llamados el liberal y otro el conservador El partido liberal propugnaba la forma de gobierno republicana, democrática y federativa, así mismo señalaba que los atributos del estado mexicano se trasmitía de la organización colonial a organismos estatales.

Por su parte el partido conservador adopta el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, posteriormente se inclinó a la monarquía defendiendo los fueros y privilegios tradicionales.

(40) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Vigésima sexta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1994. p. 464

La primera lucha de ambos partidos fue entre los años de 1832 a 1834, por otro lado las dos Cámaras que formaban el congreso federal, según el sistema bicameral de la constitución del 24 que aún estaba en vigor abren sus sesiones el 4 de enero de 1835 para reformar dicha constitución a excepción del artículo 171 que correspondía a la forma de gobierno.

A la Constitución de 1836 se le denominó de las Siete Leyes Constitucionales. Ello se debió a que la primera ley constitucional se promulgó el 15 de diciembre de 1835 y las siete leyes restantes, el 29 de diciembre del año entrante.

De acuerdo a los 14 artículos que contienen las bases constitucionales, los legisladores no establecieron mucho referente al derecho de propiedad territorial.

Al respecto el maestro Delgado Moya nos explica: "Por su parte las leyes constitucionales de la República Mexicana decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, con respecto al tema que se desarrolla, aluden al derecho de la propiedad inmueble en la primera y en la cuarta de sus leyes conforme a los términos siguientes:

"Ley primera.

"art. 2 Son derechos del mexicano:

"III. No poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y la junta departamental en los departamentos, y el dueño sea corporación eclesiástica ó secular, sea individuo particular previamente indemnizado a tasación de dos peritos nombrados el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla la calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema

Corte de Justicia en la capital y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo.

"El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo.

"art. 13 El extranjero no puede adquirir en la república propiedad raiz, si no se ha naturalizado en ella, casare con mexicana y se arreglare a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad moviliaria. sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes.

"Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización.

"Ley cuarta

"art. 18 No puede el presidente de la República:

III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación sino en caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3o., art. 2o. de la primera ley constitucional". (41)

En general esta ley prevé la posibilidad de expropiación de la propiedad privada en el caso de una evidente necesidad pública, pero siempre previa valuación e indemnización correspondientes. Es por esta razón que a pesar de que existe una necesidad social imperante que obliga a realizar la desposesión que va por encima de un interés particular, es considerado que el acto en sí no debe de perjudicar a los particulares, sino que éstos deberán ser indemnizados según el valor dado al inmueble.

Es decir que aún existiendo un interés particular, este debía cederse ante el interés social, y en este caso el perjuicio que se le ocasionaba al particular era relativo porque a través de la indemnización se equiparaba el valor real del inmueble.

(41) Delgado Moya Ruben ob. cit. p.454.

Por otro lado en el caso de los extranjeros, se sancionó una limitación, que limitaba la adquisición de bienes raíces, condicionándola a la naturalización y matrimonio con mexicana(o) en el caso de ambos sexos.

E) LAS BASES ORGANICAS DE 1843

Las Bases Orgánicas de 1843 concentraron el poder en manos del General Santa Ana. "Solo porque la Constitución del 36 es tan rematadamente extravagante, vacila el criterio para tener y declaran por peor la de 43. En los autores de aquella hubo algo de libertad de acción; en donde esta la única libertad que haya habido, si alguna, se empleó en fraguar una organización que dependía por completo del General Santa Ana porque temían que este, en apariencia irresponsable de la disolución del Congreso, lo restableciera con Federalismo y todo, sino era la Asamblea Nacional Legislativa bastante prodiga en concesiones de autoridad y poder para el presidente. La carta de 43 es un absurdo realizado :Es el despotismo Constitucional. En ella, el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal y todo el Gobierno Central esta en manos del ejecutivo. El Congreso se compone de una Cámara de Diputados designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo estos por el pueblo, y una Camara de Senadores designados por los poderes público y las Asambleas de Departamento; pero de entre ciertos grupos sobresalientes con quienes trata de crearse una casta privilegiado, y en la que figuran no principalmente los Generales y los obispos." (42)

Para ésta epoca las grandes extensiones de terreno nacional, iban siendo acaparadas por instituciones como el clero principalmente, políticos, militares y hacendados españoles y criollos.

(42) Portes Gil, Emilio "La organización Política de México, La Constitución y la Dictadura". Editorial Reus. Tomo 5 Madrid España 1917, Capitulo I, p. 146.

Para ésta época las grandes extensiones de terreno nacional, iban siendo acaparadas por instituciones como el clero principalmente, políticos, militares y hacendados españoles y criollos.

El contenido de la fracción 13a. del artículo 9o. de las bases orgánicas dice a la letra:

"La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado o turbado en el libre uso de aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta previa la competente indemnización en el modo que disponga la ley".(43)

Es notable que las bases orgánicas de 1843, hablan de una propiedad privada o de particular, y otra de organizaciones, como es el caso del clero. La gran defensa de la tenencia de la tierra y su propiedad la hacían un derecho inviolable, el artículo en mención representa el intento de proteger a la propiedad privada.

F) CONSTITUCION DE 1857

Antes de abordar el contenido de la Constitución liberadora de 1857, hará notar la forma en que se dió esta Constitución y todo el desencadenamiento de lucha de poder que se originó por la promulgación de la misma.

Quando el presidente Juárez ocupaba el cargo de presidente de la Suprema Corte de Justicia hizo expedir las leyes con los que despojaba de ciertos privilegios y fueros al clero y es así, que la Constitución establece por primera vez la libertad de pensamiento y de cultos, rompe con la única religión practicada y establecida que era la católica.

(43) Tena Ramirez., Felipe ob. cit. p. 408.

Lo anterior le iba a empezar a restar poder político económico que la iglesia ya detentaba en demasía para este tiempo.

El acaparamiento de tierras por extranjeros militares eclesiásticos, fueron las causas, por las cuales, se establecieron en la Constitución de 1857, las libertades de pensamiento de culto de intervención por parte del clero y que pusieron a nuestro país en una lucha por el poder, entre los dos principales partidos que eran el conservador de Zuluaga y el liberal de Juárez.

Al entrar en vigor la Constitución surgen una serie de problemas que obligan a Comonfort a salir de la capital sin renunciar al cargo, lo que obliga a Benito Juárez a tomar el cargo.

Ahora bien, por lo que se refiere a la situación agraria de esos momentos, la maestra Concepción Barrón de Moran, nos explica: "El gobierno del presidente Comonfort y su gabinete tienden a suavizar las medidas radicales en relación con el clero y el ejército. Acaparamiento de las tierras susceptibles, de cultivo por extranjeros, militares y dignatarios eclesiásticos. Los españoles, los militares y las iglesias dueños de grandes latifundios y sin interés por aumentar la agricultura causaban grandes pérdidas a la economía del país por la falta de producción y de trabajo, como los bienes de la iglesia que no pagaban contribuciones mientras más crecían esos bienes, mayor era la pérdida de rentas públicas rebeliones apoyadas por el alto clero. Expulsión del obispo Labastida. No obstante que el gobierno liberal moderado trataba de ser conciliador del clero y el ejército las rebeliones contra el gobierno al grito de religión y fueros, eran frecuentes, en Zacapuastla hay una sublección y las tropas sofocadas se pasan al enemigo y ocupan Puebla Comonfort, reúne un ejército con el que nos derrota. Castiga a los jefes traidores y decreta el embargo de los bienes del obispado por ser el instigador de la revuelta, para pagar con ellos las indemnizaciones a las viudas y a los huérfanos y a los gastos de esa guerra".(44)

(44) Barrón de Moran, Concepción. Historia de México. Decimo novena edición. Editorial Porrúa S.A. México 1973. p. 297.

Todas estas situaciones históricas que prevalecían para 1857 se reflejan claramente en la constitución se quitan fueros y privilegios al clero, así como también propiedades, concesiones en contribuciones etc.

Por su parte el partido liberal se torna drástico al establecer los conceptos dentro de el documento, se observa en ese momento como se empieza a gestar nuestro actual artículo 27 Constitucional, que establece los siguientes parametros:

"Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por si bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución".(45)

La Constitución de 1857 rigió hasta su total abrogación por la actual Constitución de 1917. Sus alcances e importancia son fundamentales dado que parte importante de su contenido sirvió de base o inspiración para la nueva constitución que se proclamaría en el siglo XX.

(45) Tena Ramirez, Felipe. ob cit. p. 610.

**CAPITULO III. LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE LA TENENCIA
DE LA TIERRA A PARTIR DE 1917**

- a) Constitución Política de 1917
 - a.1) Artículo 27 Constitucional
 - a.1.1) Propiedad Privada
 - a.1.2) Propiedad Originaria
 - a.2) La expropiación
 - a.2.1) Utilidad Pública
 - a.2.2) Indemnización
 - a.2.3) Procedimiento expropiatorio
- b) Ley Agraria
 - b.1) Reglamento de la Ley Agraria

LEGISLACIÓN VIGENTE SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA A PARTIR DE 1917**A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917**

Para poder comprender y explicar el surgimiento de la Constitución de 1917 es necesario examinar en forma breve los principales hechos ocurridos a lo largo de la historia de nuestra patria.

Después del resultado de la revolución consignada en la Carta de 1857 donde ya se establecían las garantías individuales y se estructuraba la Nación como una República Federal, democrática y representativa, se reúnen en una asamblea Constituyente grandes figuras del Congreso como Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ignacio Vallarta, León Guzman, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo e Ignacio Ramírez entre otros; para elaborar una nueva constitución.

Algunas de las reformas que los liberales deseaban consignar en la nueva ley, como es la libertad de conciencia fueron duramente combatidas por moderados y conservadores, quienes impidieron el triunfo definitivo de las ideas renovadoras del partido liberal.

La constitución no agradó al grupo conservador, ni al clero que tanta influencia tenía en la vida social y política de la República, y los descontentos iniciaron la Guerra de Tres años.

Los liberales bajo la presidencia y la dirección de Don Benito Juárez, lucharon casi sin periodos de paz de 1858 a 1867. Durante la guerra de tres años que va de 1858 a 1860 el presidente Juárez expidió la mayor parte de las leyes de reforma que más tarde se incorporaron a la Constitución.

Reinstaurada la República a la caída de Maximiliano en 1867, los liberales triunfantes asumieron las labores de gobierno y hasta su muerte en 1872, Benito Juárez ocupó la presidencia de la República.

Por su parte el partido conservador se estaba adueñando poco a poco de la dirección política y económica del país durante el largo gobierno del General Porfirio Díaz.

La situación social, económica y política a finales del siglo XIX y la primera década del siglo XX originó la Revolución Mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios, en lugar de explotar la tierra, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos.

Las desigualdades entre las clases sociales eran cada vez más profundas.

La constitución de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre, y el pueblo de México por alcanzar la democracia y la justicia tomó las armas en lo que se puede llamar la primera revolución social del siglo XX.

Resultado de esta lucha fue la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, que si recogió lo mejor de la tradición nacional, cambió el individualismo, con nuevas ideas sociales, consignando en su texto la primera declaración de derechos sociales de la historia.

El primero de julio de 1906, los dirigentes del partido liberal mexicano lanzaron desde el destierro un programa y manifiesto en el que expusieron no solo propósitos de reformas políticas, sino también sociales y económicas, México vivía el principio

de hondas inquietudes que habrían de aflorar en breve, violentamente, en busca de nuevas formas de vida más justas.

El descontento contra el gobierno del general Díaz iba aumentando en las elecciones de 1910, y sin embargo el dictador se reeligió .

El partido antirreleccionista encontró en Francisco I. Madero al hombre amante de la paz, puro en sus intenciones que a pesar de ello comprendió que sólo la guerra le ofrecía la posibilidad de concluir con la dictadura. Por eso el 5 de octubre de 1910 suscribió el plan de San Luis Potosí, que entre otros puntos señalaba el 20 de Noviembre como la fecha en que debía iniciarse el movimiento revolucionario. El día 18, Aquiles Serdán en Puebla, daba junto con su vida, comienzo al movimiento que a poco había de cundir por todo el país.

El 25 de mayo de 1911, el Presidente Díaz presentó su renuncia y abandonó para siempre el territorio nacional. Madero, y con él la primera etapa de la Revolución singularmente política, habían triunfado. El lema "Sufragio efectivo, no reelección" resumió los ideales maderistas.

La dictadura pertenecía al pasado y el pueblo libremente podía elegir a sus gobernantes.

Francisco I. Madero asumió la presidencia de la República; pero sin embargo sus enemigos crecían y la tragedia se avecinaba. Posteriormente muere asesinado traicionado por Victoriano Huerta, el 22 de febrero de 1913, en lo que se denomina la Decena Trágica.

El 19 de Febrero de 1913 la legislatura de Coahuila y el gobernador de ese estado, Venustiano Carranza, desconocieron al gobierno del general Huerta, por lo

que el pueblo indignado por los crímenes cometidos se lanzó nuevamente a la lucha.

La Revolución al mando de Carranza, tomó el nombre de constitucionalista, por que pretendía implantar en el país la vigencia de la carta de 1857, que la dictadura de Huerta estaba violando. El plan de Guadalupe resumió los principales propósitos del nuevo movimiento armado.

Por su parte Venustiano Carranza quien en ese momento representaba la Revolución Constitucional, promulga la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

Esta norma legal tiene su fundamento en las adiciones establecidas al Plan de Guadalupe donde establece la doctrina agraria; señala las causas que dieron origen al reparto y a la injusta situación que imperaba en el campo, implicando un perjuicio directo a los pueblos y al trabajador rural, así también dictó las bases de la reivindicación de la tierra en favor de los grupos injustamente despojados y su redistribución en beneficio de los mismos núcleos que carecieran de ellas.

Esta Ley tuvo el carácter de constitucional; y sus puntos más importantes se resumen en:

Establecer la nulidad de los actos, por los que perdieron los pueblos sus bienes y disponer la reivindicación en favor de los mismos pueblos de tierras, bosques y aguas, ya que necesitándolos estos carecieran de tales elementos; para este último fin estableció la expropiación, para cuenta del Gobierno Federal, de los bienes que se requerían.

También estableció, la creación de Comités particulares ejecutivos en los pueblos, que se encargarían de promover las acciones restitutorias y dotatorias.

Establece la creación de Comisiones locales agrarias en cada estado o territorio, como organos asesores de los gobernadores. Dispuso la creación de una Comisión Nacional Agraria, otorgándoles facultades a los gobernadores de los Estados y a los jefes militares en el caso de que faltasen los primeros, para que concedieran en forma provisional tierras, bosques y aguas, a los pueblos; y por último dispuso que los afectados podían acudir ante los tribunales a deducir sus derechos en caso de inconformidad.

La idea de reimplantar la Constitución de 1857 una vez que fue llegando la paz, no fué muy acertada en virtud de que los hombres combatían en aras del ideal de una vida distinta: el obrero para no volver a las tristes condiciones de un trabajo inhumano; el campesino para poder labrar tierras que fueran suyas. Es así que dicha constitución no se ajustaba a las nuevas reformas por que la vida había superado algunos de sus principios básicos y el derecho debía normar la existencia real de los hombres.

Así, con sagaz visión del presente y del futuro, fue surgiendo entre los principales jefes carrancistas la idea de convocar a un congreso constituyente que reformará la ley suprema, y la pusiera acorde con el nuevo México que de la revolución estaba surgiendo.

Venustiano Carranza tuvo el acierto de comprender esa necesidad nacional y el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto en el que se convocaba a elecciones para un congreso constituyente y exponía los motivos de tal decisión.

La Asamblea, que había de conocer y discutir el proyecto de reformas, presentado por el primer jefe del Ejército Constitucional, inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. En las primeras sesiones se aprobaron las credenciales de los diputados, el 10 de diciembre del propio año quedó instalado en Querétaro el Congreso y en esa fecha, inició las labores que habían de

concluir dos meses después, el 31 de enero de 1917. En ese breve tiempo se celebraron 67 sesiones; la última , declarada permanente, duró los días 29,30 y 31 de enero de 1917.

En la Asamblea estuvieron representadas las tendencias políticas de la nación ya que junto a los progresistas o radicales que representaban Heriberto Jara, Mujica, Monzón, Baca Calderón, Cándido Aguilar, Martínez de Escobar y tantos otros a los que se debe en gran medida las grandes innovaciones constitucionales, estaban los moderados.

El proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917, es no una reforma a la de 1857, aunque de ella herede principios básicos como son la forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes, y derechos individuales, sino una nueva ley, que olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el módulo, recogió en sus preceptos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dió forma y creó instituciones que los realizarán en la vida futura del país.

La Constitución Mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después se ha llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea. Mientras las garantías individuales exigen al Estado una actitud de respeto para las libertades humanas pues éstas forman un campo donde el poder estatal no debe penetrar, las garantías sociales por el contrario, imponen a los gobernantes la obligación de asegurar el bienestar de todas las clases integrantes de la comunidad.

La Constitución fue el resultado de los esfuerzos de las luchas y de los pesares del pueblo mexicano, de miles de hombres anónimos que generosamente

vivieron los azares de una cruel guerra con la esperanza de construir una patria mejor.

A.1 ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Ahora bien una vez establecida la historia que originó la Constitución de 1917 abordare el tema sobre el artículo 27 Constitucional para su análisis.

Como es de saberse el último artículo en debatirse fue el 27 constitucional presentando la comisión su dictamen la tarde del día 29 de enero.

A pesar de que el diputado Magallón solicitó dispensa de trámites por la escasez de tiempo, argumentando que el dictamen aún no estaba impreso y que además que algunos diputados como Palavicini deseaban tratar un asunto tan trascendental como lo era el problema agrario en el próximo Congreso de la Unión; los debates del artículo 27 fueron aprobados por los diputados negando la dispensa y comenzando a discutirse el dictamen sin necesidad de trámites.

El Congreso Constituyente, solamente tenía dos días para agotar el tiempo previsto y redactar la Constitución. Don Alberto Terrones y Heriberto Jara proponen a la asamblea que esta se constituyera en sesión permanente hasta el final de las labores y resolver las cuestiones diferidas.

Los diputados que con su pensamiento influyeron a la redacción del artículo 27, fueron: Porfirio del Castillo, Pastrana Jaimes, Terrones Benítez, Samuel de los Santos, Julian Adame, Ibarra, Zavala, Jara, Victoria, Gongora, Von Versen, Cano, Cándido Aguilar, Colunga, Calderón, Macias, Reynoso, Mujica y por supuesto Pastor Rouaix.

Navarro fue el primero en proponer que el párrafo primero se adicionara estableciendo que la nación, se reservaba el derecho de vender las tierras y que a su vez declarase la nulidad de los títulos adquiridos por despojos o infamias; terminó proponiendo que los terrenos que vendiera la nación pasaran de padres a hijos, para que nadie pudiera acaparar tierras.

El diputado Bojorquez por su parte comenzó su discurso estableciendo que el debate más importante del congreso se había iniciado ya que se trataba del problema que dio auge a la revolución que es la cuestión agraria manifestando "Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la revolución, y el que más debe de interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra."(46)

Argumentó que el problema agrario no es solamente repartir tierras sino que es necesario el dinero para poderlas labrar y el gobierno como tal debe proporcionar este dinero.

Los incisos segundo, tercero, y cuarto no entraron a discusión y en lo que consta en el inciso quinto el diputado Ibarra "propuso que las compañías petroleras y mineras dieran al país un tanto por ciento de las utilidades líquidas; penso, que de justicia, estas utilidades le correspondían a la nación, por ser esta la propietaria de la tierra y del subsuelo". (47)

Colunga manifestó que lo que proponía Ibarra no se encontraba dentro del artículo 27 por ser una cuestión enteramente secundaria.

En cuanto al inciso séptimo parte primera Macías hizo una crítica sobre la propuesta de una nueva redacción en virtud de que el nuevo dictamen coincidiera con el que ya se había establecido. En cuanto a la fracción II del mismo inciso Medina atacó la frase que establecía que los templos edificadós por particulares quedarán

(46) Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo II, p. 1084.

(47) Vid. Carpizo Jorge "La Constitución Mexicana de 1917", Séptima edición, Editorial Porrúa S.A. México 1986 p. 113

sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada a lo cual propuso que cualquier templo no importando quien lo construyera quedara sometido al poder civil.

Medina, Lizardi, Garza González y Manjarrez apoyaron la idea de prohibir a las iglesias ser propietarias de bienes muebles y apoderarse de la industria nacional. Medina optó por mencionar solamente el precepto de la frase bienes raíces o bienes muebles.

Por su parte Alvarez manifestó que era un error establecer en este artículo que las iglesias no podrían poseer ni tierras ni bienes en virtud de que en el art. 130 ya estaba negada la personalidad jurídica a esta institución.

En relación a los debates de las fracciones III, IV, y V del inciso mencionado los diputados hicieron más consistente el aseguramiento de que la iglesia no tuviera bienes y no fuera en contra de la ley.

La fracción VI una vez debatida estableció que las corporaciones, ranchos y pueblos que guardaran el estado comunal, tendrían derecho a disfrutar en común tierra, aguas y bosques, por pertenecerles o porque se les hubiesen restituido conforme a la ley agraria de enero de 1915.

Macías penso que se debería agregar el precepto "o que se le restituyan en lo sucesivo" , ya que muchas rancherías, pueblos, etcétera, aún no se les hacía la restitución". (48)

De acuerdo al decreto del 6 de enero de 1915, el párrafo tercero de la fracción VII señaló que se restituirán las tierras, bosques y aguas a las rancherías y pueblos de los que habían sido despojados con sus excepciones.

(48) Carpio Jorge. Ob cit. p. 114.

El diputado Cepeda Mendrano no estuvo de acuerdo con lo anterior estableciendo que encontraba demasiado difuso el contenido por que se preguntaba quien indemnizaría el gobierno o el propietario.

A lo cual Mujica le contestó que a las propiedades usurpadas por el uso de la fuerza serían devueltas al dueño como se establecía en la constitución sin formalidad y sin indemnización, una vez Mujica interpellando a los diputados que debía aprobarse el párrafo en virtud de que el apoderamiento de terrenos de las comunidades favorecía en todo al usurpador por poseer supuestamente títulos legítimos y que fue el principal motivo de nuestra Revolución, fue aprobada su propuesta.

El artículo 27 fue aprobado el 30 de enero a las 3:30 de la madrugada quedando de la siguiente manera el cual se transcribe a continuación:

Artículo 27. 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.

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptible de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de

nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto se confirman las donaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; Los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados, las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los

Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riveras de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquier otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integral de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

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

I. Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar

bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, estarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. la prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas cùrales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasaran desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de

los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados, fijarán en cada caso;

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

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren conforma a la ley del 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI , ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por si bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución: Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la calidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o 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, aumentándolo un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario y a la comunidad. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestos a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare hacer el fraccionamiento, se llevará este a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola o persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.”(49)

Entre el original artículo 27 y el actual se han establecido notables cambios. Esto se debe a las modificaciones a través de los decretos publicados en el diario oficial que van del 10 de enero de 1934 hasta el 6 de enero de 1992; dando un total de ocho modificaciones sobre el tema tratado en este trabajo.

A continuación detallaré los decretos promulgados con su contenido de reforma que únicamente nos interesan con respecto al tema que se trata para su análisis.

Decreto del Diario Oficial de 10 de enero de 1934

Este decreto reforma la fracción IX y solamente adiciona las fracciones III, VI, VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, y XVIII.

(49) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo II, pp. 1186 a 1190.

Precisa en su párrafo tercero que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Cambian los términos de pueblos rancherías y comunidades por los de núcleos de población.

Agrega al párrafo tercero la confirmación de dotaciones de conformidad con el decreto del 6 de enero de 1915, y se le agrega a la fracción III.

Instituye el que las instituciones de beneficencia, tengan capitales impuestos por bienes raíces.

Integra la fracción VI. que habla del derecho a las tierras, aguas, y bosques comunales por parte de las poblaciones que guarden estado comunal.

Agrega un segundo párrafo a la fracción III. declarando nulas las diligencias que hayan privado a las tierras bosques y aguas a las comunidades que guarden estado comunal.

Integra las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII en las que se crea una dependencia directa del ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y Cuerpo Consultivo, una Comisión Mixta, Comités Particulares y Comisariados Ejidales con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen.

Decreto del Diario Oficial de 6 de diciembre de 1937

Se incluye a la fracción VII. la declaración de la Jurisdicción Federal de las controversias limitrofes entre terrenos comunales.

Decreto del Diario Oficial de 12 de febrero de 1947

Se establece la procedencia del juicio de amparo para aquellos que posean certificado de inafectabilidad; se determina la pequeña propiedad agrícola y

ganadera y la extensión mínima individual de dotación se establece de 10 hectáreas. Con esto fueron reformadas las fracciones X, XIV y XV.

Decreto del Diario Oficial de 2 de diciembre de 1948

Autoriza a los estados extranjeros la adquisición en propiedad privada de los inmuebles necesarios para el servicio y establecimientos de sus embajadas y legaciones bajo los principios de prevalencia de interés público y de reciprocidad.

Decreto del Diario Oficial de 8 de octubre de 1974

Suprime del texto constitucional la alusión a los "territorios federales".

Decreto del Diario Oficial de 6 de febrero de 1976

Incorpora todas las modalidades referentes a la propiedad privada.

Decreto del 3 de febrero de 1983

Instituye el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita en la adición de la fracción XIX. Adiciona dos nuevos e importantes conceptos: impartición de justicia agraria y desarrollo rural integral. El primero de ellos conformó la base para el desarrollo de diversos programas para solucionar controversias y la búsqueda de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, en respuesta a los grandes conflictos generados como consecuencia de un proceso agrario más práctico que jurídico.

El concepto de desarrollo rural integral es un elemento del capítulo económico de la constitución para generar recursos mediante la estructuración de todos los aspectos de la vida de los campesinos.

Decreto del 6 de enero de 1992

Da por terminado el reparto agrario y por lo consiguiente se crean los tribunales agrarios.

Establece el reconocimiento sobre la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal. Da pleno reconocimiento de los derechos de los ejidatarios que tienen sobre sus parcelas.

Suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones.

Las reformas al citado artículo y de acuerdo a la exposición de motivos, consistió en llevar a cabo una modernización nacionalista y popular en el campo, el de actualizar sus instituciones para llegar a una adecuada regulación jurídica acorde a la realidad que se vive hoy en día. También resulta ser el medio para impulsar la producción, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, y dar oportunidades de bienestar a los mismos y a sus familias, creando con esto un fortalecimiento a la Nación.

El 7 de noviembre de 1991, el Presidente Salinas de Gortari presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reforma al artículo 27 constitucional.

De la iniciativa presidencial podemos destacar que:

- 1.- Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.
- 2.- Se fortalece la capacidad de decisión de los ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación.
- 3.- Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.
- 4.- Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades, y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores .

5.- Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso y transmitirla a otros ejidatarios.

6.- Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, cuando el ejidatario así lo decida.

7.- Se establecen los Tribunales Agrarios y un órgano específico para la procuración de la justicia agraria.

8.- Culmina el reparto agrario.

9.- Se permite la participación de las sociedades civiles y mercantiles del campo.

10.- Las acciones de fomento y desarrollo benefician, además de la agricultura, a las otras actividades rurales.

La iniciativa de reforma responde a saber a diferentes situaciones:

-La cuarta parte de la fuerza laboral del país depende del campo, percibiendo ingresos en promedio tres veces menores al resto de la población económicamente activa; lo cual implica bajos niveles de vida para la población rural.

-Una producción insuficiente y relaciones desfavorables de intercambio en el mercado.

-La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene actualmente pocos alicientes debido en parte a la falta de seguridad y certeza jurídica para todas las formas de tenencia.

-En los últimos años la producción del sector agropecuarios no ha alcanzado la magnitud necesaria para financiar la modernización productiva del campo.

-El crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población.

-La realidad del campo nos muestra prácticas de usufructo parcelario, de renta, de asociación, y mediería, e inclusive la venta de tierras ejidales.

Todo lo anterior requiere de múltiples medidas de solución, la primera de las cuales fue la modificación del marco jurídico agrario. El 14 de noviembre de 1991, el titular del Ejecutivo Federal, en busca de consenso hacia su iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, por parte de los diversos sectores del país, expuso diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano. De estos puntos se destacan la promoción de justicia y libertad para el campo, mediante el otorgamiento de rango constitucional del ejido, reconociendo a los campesinos como sujetos y no objetos del cambio.

Con las reformas, dijo el presidente de la República, se revierte el minifundio y se crea un ambiente propicio para la inyección de recursos al sector agrícola, a través de un fondo nacional para empresas de solidaridad y el aumento de financiamientos al campo, entre otras acciones. Asimismo, el Primer Mandatario reiteró su invitación a todos los mexicanos para participar en los trabajos emprendidos por el Poder Legislativo, mediante su participación en el debate nacional y con la consigna de que la estrategia de modernización en el campo debía ser integral.

Los lineamientos de la iniciativa presidencial son dar certidumbre jurídica en el campo, capitalizar al campo para reactivar la producción, proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

En suma se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV y VI primer párrafo; VII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución.

La reforma al artículo 27, mantiene la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional, y la facultad de la misma para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público y regular la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Las modificaciones en el párrafo tercero significan el fin del reparto agrario.

Cabe señalar que, posteriormente, se reformaron las fracciones II y III, a efecto de hacerlas congruentes con la reforma al artículo 130 constitucional.

El 4 de diciembre de 1991, la LV Legislatura de la Cámara de Diputados, tras una discusión de más de 21 horas, aprobó en lo general la iniciativa de reformas al artículo.

Los días 5 y 6 de diciembre de 1991, se continuó en el Pleno de la Cámara de Diputados con la discusión a nivel particular, para quedar conformada la minuta correspondiente, donde se asentaron alrededor de 29 modificaciones a la iniciativa propuesta por el Presidente. Por su parte el 23 de diciembre de 1991, la Cámara de Senadores aprobó las reformas.

Finalmente, el 3 de enero de 1992 la Comisión Permanente recibió la aprobación de las reformas, por parte de los 31 Congresos Estatales. Ese mismo día se procedió a la firma del Decreto respectivo.

Así pues, el 6 de enero de 1992, el Decreto que contiene las reformas al artículo 27 de nuestra Constitución fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, y dichas disposiciones entraron en vigencia al día siguiente.

"Art. 27.- 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.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en el 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, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería de silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad que pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos masas, o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, las aguas marinas interiores; la de las lagunas y estéreos que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o estéreos de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración, anterior, se considerarán como parte integral de la propiedad de los terrenos por los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deben efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación General, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a esté, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen la leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca

superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

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

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena en caso de fallar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos e internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones; y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. La instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la

ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria.

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propiedades de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

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

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará a la indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o 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 demérito 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. Esto se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentistas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el

aprovechamiento de tierras bosques y aguas de uso común y de provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose, de ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de mas tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierra en favor de un sólo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisario ejidal o de bienes comunes, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y del responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declaran nulas:

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

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1°. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;

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

Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley del 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas:

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

cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. (Derogada)

XI. (Derogada)

XII. (Derogada)

XIII. (Derogada)

XIV. (Derogada)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

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

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

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

XVI. (Derogada)

XVII.- El congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura; insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".(50)

(50) Constitución de los EUM. Editorial Porrúa S.A. México 1996

Con este análisis del citado artículo la propiedad de la tierra se establece a través de una estructura triangular que sería la propiedad pública, propiedad privada y propiedad social.

El autor Rouaix con respecto a la propiedad nos explica:

"En tal concepto la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y solo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo de las mismas condiciones en que ha reconocido y otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio todo cuanto es necesario para su desarrollo social como las minas, el petróleo y otros, no concediendo sobre esos bienes, a los particulares, más derecho que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas".(51)

La reforma al artículo 27 tiene un sentido democrático, rompe con la tendencia corporativa que se derivaba de la intervención de autoridades en las decisiones internas. En consecuencia restringe el poder de autoridades burocráticas.

Dentro del texto del artículo reformado permanecen diversos preceptos que no fueron modificados y que aunque no se refieren al tema que se está tratando es necesario mencionarlos en orden de aparición, por lo que permanece:

La propiedad originaria, la propiedad privada, la expropiación, los recursos naturales, la propiedad de la nación sobre aguas y la concesionabilidad a los particulares de la explotación de los recursos naturales y de las aguas de la propiedad nacional, la exclusividad del Estado para la explotación de la energía

(51) Rouaix, Pastor, Genesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Segunda edición. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. México 1959. p. 167.

eléctrica y nuclear, la zona económica exclusiva, el parráfo que alude a la Cláusula Calvo, la zona prohibida para los extranjeros, las limitaciones a instituciones de crédito para adquirir inmuebles, la nulidad de las enajenaciones de tierras en contra de la Ley de desamortización de 1857, la nulidad de contratos y concesiones y el contenido de los principios de justicia agraria que es nuestra garantía de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y prestación de asesoría al campesino; por último el principio de desarrollo rural integral.

A continuación nos ocuparemos de citar y comentar los preceptos reformados, las disposiciones que suplieron este lugar, los preceptos que se suprimieron y el efecto causado.

1.-Al cancelar el derecho de petición de tierra, poniendo fin al reparto agrario se suprime el derecho de dotación, que a nuestro parecer motiva a una vida más miserable para este grupo social. Debemos recordar que este proceso continúa en virtud de la existencia de una gran cantidad de expedientes en trámite.

2.-Se deroga la prohibición a las que estaban sujetas las sociedades civiles y mercantiles para adquirir bienes raíces, obviamente este derecho sujeto a ciertas limitaciones para evitar la acumulación indebida de tierras.

3.- Al reconocimiento de los núcleos agrarios ya establecido en la reforma se le da un "reconocimiento pleno" que ratifica la personalidad jurídica de los núcleos de población, propiedad ejidal y comunal de la tierra.

4.- Con la reforma se permite que ejidatarios y comunidades adopten o escojan las condiciones que más les convengan para el uso y aprovechamiento de sus recursos productivos individualizando la titularidad de la parcela y las facultades de su disposición otorgando a la familia inmediata el derecho del tanto para adquirirla en caso de enajenación.

5.- Concede a los ejidatarios el derecho de transmitir sus parcelas entre sí y autoriza al núcleo ejidal para otorgar el dominio pleno de su unidad parcelaria señalando límites a la concentración de la propiedad social. Creemos que esta modificación nuevamente reafirma la práctica de enajenación ilegal de los predios.

6.- Continúa la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, en este aspecto interviene lo que se denomina propiedad social, que desde nuestro punto de vista no es un derecho como tal, ya que al desaparecer la dotación de tierras para dotar a los núcleos que las necesiten se avocará a la propiedad privada para dársela a las comunidades indígenas.

7.- Suprime los preceptos de creación de la Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Mixtas, Comites Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales. Estas Instituciones no desaparecen solamente reducen sus actividades para la solución del rezago agrario, y tal vez pensemos que en un futuro se fusionen con otras dependencias para funcionar.

8.-La reforma convierte en inafectable a la propiedad privada y desaparece la indemnización por afectación y la deuda agraria. Aparece el amparo en materia agraria como medio de defensa de los propietarios particulares en contra de las afectaciones agrarias y que sólo podrán ejercer en contra de la acción de restitución.

9.- Solo se establece como única sanción la del caso de violación a la extensión de los límites, establece el derecho de preferencia para la adquisición de superficies y otorga la facultad para que las entidades federativas legislen en materia de fraccionamientos.

10.-Al establecer organos jurisdiccionales con plena autonomía da un margen a la corrupción y por ende a la injusticia agraria.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Al cancelar el derecho de petición de tierra, poniendo fin al reparto agrario se suprime el derecho de dotación que motiva a una vida más miserable para este grupo social.

Creemos que todos los preceptos deberían de proteger la utilidad social de los bienes ejidales y comunales, por lo cual la Ley Agraria debería conservar autonomía frente a los otros ordenamientos jurídicos, que de una manera u otra se involucran al derecho de propiedad, y como veremos más adelante.

En fin todas estas observaciones se analizarán claramente al pasar a los siguiente temas donde de manera específica se señalan.

Tenemos en resumen que la función social de la propiedad debe favorecer siempre a las clases más desprotegidas de México, que siguen luchando por un pedazo de tierra, que no es precisamente para cultivar, sino para poder vivir en paz y tranquilidad.

A.1.1. PROPIEDAD PRIVADA

La propiedad privada, nos explica el maestro Burgoa, representa un derecho subjetivo civil que genera para quien lo tiene tres derechos fundamentales y básicos que son: el de uso, el de disfrute, y el de disposición de la cosa materia misma. El primero es la facultad que tiene el propietario de utilizar el bien para satisfacer sus propias necesidades; por medio del segundo, el dueño de la cosa puede hacer suyos los frutos ya sean civiles o naturales que esta produzca; el derecho de disponer de un bien, el tercero se manifiesta en la potestad que tiene el titular de la propiedad en realizar, respecto de aquél, actos de dominio de diversa índole como venta, dación, constitución de gravámenes en general y otros.

"Es a virtud de este derecho de disposición de la cosa como se distingue el derecho de propiedad de cualquier otro que una persona tenga respecto de un bien, según ya se estableció anteriormente, y el cual figura como elemento de definición del concepto de propietario que contiene el Código Civil en su artículo 830".(52)

"Art. 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes"

Por modalidad "debemos entender el modo de ser o de manifestarse del derecho de propiedad ampliando o restringiendo, con cargas positivas o negativas, general o local, transitorio o permanente, pero siempre que se conserve el ejercicio del uso, disfrute y disposición del titular y en atención a una causa de utilidad pública".(53)

"Como mención nuestra constitución la propiedad privada deriva de una supuesta transmisión efectuada por la nación en favor de los particulares de ciertas tierras y sus aguas comprendidas dentro del territorio nacional". (54)

El sustento jurídico esta encuadrado en el primer párrafo del artículo 27 de la ley suprema, el cual dice:

"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

(52) Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio Las Garantías Individuales, Vigésimo sexta edición, Editorial Porrúa S.A, México 1994, p. 460

(53) Rivera Rodríguez, Isaias ob cit. p 82

(54) Burgoa Orihuela, Ignacio ibidem p 464.

derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Respecto a la propiedad privada se puede establecer que esta no es absoluta en virtud de que esta facultad esta sujeta a las limitaciones constitucionales que la ley impone expresamente, pero a su vez el Estado y sus autoridades carecen de poder para vulnerar, la propiedad privada fuera de estas restricciones.

Las limitaciones que la ley suprema establece son aquellas que derivan del interés estatal, nacional, público o social.

El mismo artículo en su tercer párrafo expresa que:

“la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.”

En este caso se alude a la nación o al estado mexicano como persona moral de derecho público, en donde este se organiza y se estructura.” La imposición de estas modalidades se traduce, bien en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de las cosas (ocupación temporal, total ó parcial o simple limitación de los derechos de dominio de que habla el artículo 2 de la ley de expropiación), o bien el cumplimiento por parte del dueño de estas, de verdaderos actos positivos con motivo del aprovechamiento de las mismas El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consistente en realizar actos positivos, deben tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público, esto es de un interés general personalmente indeterminado.” (55)

(55) Burgoa Orihuela, Ignacio. “Las Garantías Individuales”. ob. cit. p. 466.

La propiedad va a seguir existiendo mientras el propietario conserva el derecho de disponer de su propiedad vendiéndola o cediéndola a otra persona, aún cuando haya perdido el derecho de usarla y de obtener sus frutos. En este caso se dice que tiene la nuda propiedad.

En consecuencia, la esencia del derecho de propiedad está en ese derecho irreducible que se llama nuda propiedad y que entendemos como la propiedad de una cosa, desprovista de la facultad de goce o disfrute de la misma.

Aún cuando se afirma que la propiedad privada de la tierra y de las aguas se hace efectiva gracias a la voluntad expresa del Estado, el legislador quiso darse los medios para limitar ulteriormente el alcance del derecho de propiedad y de introducirle restricciones.

Ahora bien el Congreso de la Unión como organismo legislativo Federal es el único competente para expedir leyes de afectación a la propiedad privada, conforme al artículo 27 constitucional.

De este modo, se ve claramente que para luchar contra el latifundismo el legislador, lejos de atacar el principio mismo de la apropiación privada de la tierra atacó únicamente su excesivo grado de concentración.

A.1.2 PROPIEDAD ORIGINARIA

"La propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce" (56)

(56) Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Sistema Agrario Constitucional". Segunda edición Editorial Porrúa S. A., México 1966, pp. 96 a 98.

El multicitado artículo encuadra a la propiedad originaria en su párrafo primero.

"la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación"

Claramente vemos que la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal representa el elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de esta.

Según las palabras del Maestro Ignacio Burgoa la propiedad originaria que menciona el artículo establecido con antelación "equivale a la idea del dominio eminente, 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."(57)

De acuerdo al punto de vista de el autor Witker la propiedad originaria "es el patrimonio de la nación el cual se rige y fundamenta en las normas de derecho público, las cuales deben servir de base para determinar el concepto mismo de propiedad, así como las facultades y derechos que adquiere el propietario al serle concedida sin perder de el interés de la colectividad".(58)

Desde nuestro punto de vista la propiedad originaria es la atribución que tiene el Estado Mexicano sobre todo el territorio que lo integra, el territorio como elemento físico y substancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder.

(57) Burgoa Orihuela. "Las Garantías Individuales", ob cit. p. 462.

(58) Witker V. Jorge. "Derecho Económico" Primera edición. Editorial Harla S.A. de C.V. México 1985 p.46

Sobre el origen de la propiedad originaria existe la suposición de que los Constituyentes de Querétaro al intentar solucionar el problema agrario establecieron en base hipotética que legítima especialmente el fraccionamiento de latifundios a través de considerar que la nación es la "propietaria originaria" de las tierras y aguas de territorio nacional, esto con el fin de excluir preferencias de las particulares sobre las mismas.

A.2 LA EXPROPIACIÓN

En el México independiente las constituciones que estuvieron vigentes señalaron la expropiación en sus diferentes artículos: "Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación" (artículo 35 de la Constitución de Apatzingan de octubre de 1814). "El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de los hombres buenos elegidos por ella, y el gobierno" (artículo 1121, Frac. III, de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824). "Son derechos del mexicano: no poder ser privado de su propiedad ni del libre uso y aprovechamiento de ella ni en parte: Cuando un objeto de pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el gobierno y junta departamental de los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado uno de ellos por él y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia de la capital y en los Departamentos

ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo" (art. 2 de la Primera Ley Constitucional de 1836). "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones y ninguno puede ser turbado ni privado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes y ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Aquí se continúan las facultades para la disposición de la propiedad con las limitaciones necesarias. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará esta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley" (art. 9o., frac. XIII, de las Bases orgánicas de 1843). Por último, la constitución de 1857 en su artículo 27 disponía: "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que está haya verificarse." (59)

Para entender lo que se entiende por expropiación el diccionario de la Lengua Española menciona, "La expropiación es una acción y efecto de expropiar. Desposeer de una cosa a su propietario dándole a cambio una indemnización, salvo casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública". (60)

Conforme a la nueva enciclopedia Jurídica "la expropiación etimológicamente significa la privación de la propiedad a su vez establece que Clemente de Diego escribe que si apropiación (en latín *propiato de ad y propriatio*), significa el acto de apoderarse de una cosa, de aprehenderla, de entrar en conexión y contacto con ella, estableciendo la relación de propiedad, que, al ser disciplinada por el derecho objetivo, se desdobra en facultades y atribuciones de goce y disposición para el titular, para el dueño, y en deberes de abstención y respeto para los demás; expropiación (de las latinas *ex, fuera y propriatio*) significa la extinción de esa relación, la decadencia de ese poder y anulación de esas facultades y atribuciones.

(59) Ignacio Burgoa Onhueta. "Las Garantías Individuales" ob. cit. p. 482.

(60) *ibidem*, pp. 483 y 484.

Apropiación es ocupación y toma de posesión con el alcance en su caso de adquisición del dominio; expropiación es desposesión, pérdida, privación ó extinción del dominio". (61)

Según el autor Andrés Serra Rojas la expropiación "es un procedimiento administrativo de derecho público, en virtud del cual el Estado y en ocasiones un particular subrogado en sus derechos unilateralmente y en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en forma concreta, en contra de un propietario o poseedor para la adquisición forzada o traspaso de un bien por causa de utilidad pública y mediante indemnización justa." (62)

Por su parte el maestro Rafael de Pina la define como:"limitación del Derecho de propiedad en virtud de la cual el dueño de un bien, mueble o inmueble queda privado del mismo, mediante indemnización, en beneficio del interés público." (63)

Para el tratadista Gabino Fraga "la expropiación viene a ser como su nombre lo indica, un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad, por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorgue por la privación de esa propiedad." (64)

(61) Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IX. Editorial Francisco Seix. España, Barcelona 1958. p. 321.

(62) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", Décimo cuarta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1988 pp. 324 y 325.

(63) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho", Quinta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1976. p. 214.

(64) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Quinta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1976. p. 214.

El Doctor Ignacio Burgoa, sostiene que consiste "en la suspensión del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien, ordenada por el Estado."(65)

La expropiación representa una restricción del derecho de propiedad de los particulares sobre sus bienes y esta prevista en el segundo párrafo del artículo 27 de la Ley Suprema.

"LAS EXPROPIACIONES solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización"

Por su parte la Corte claramente sustenta la siguiente jurisprudencia:

"Expropiación: para que la propiedad privada pueda expropiarse se necesitan dos condiciones: primera, que la utilidad pública así lo exija, segunda que medie indemnización. el artículo 27 constitucional al decretar que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido que esta no quede incierta y las leyes que ordenen la expropiación en otra forma, importan una violación de garantías".(66)

Podemos determinar que la expropiación originalmente es una institución administrativa de derecho público, que debe sujetarse a un procedimiento aplicable al propietario o poseedor de la cosa, y que busca como fin la solución o satisfacción de una causa de utilidad pública o social, mediante una justa indemnización.

(65) Burgoa Orihuela, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Vigésimo quinta edición. Editorial Porrúa S.A. México 1988. p. 390

(66) Tesis Jurisprudencial 385. Apéndice 1917-1975. Tercera parte, Segunda Sala p. 637.

La Doctora Martha Chávez Padrón añade que las diversas fracciones de dicho artículo, nos dan una idea de una modalidad de la expropiación, fracción VI:

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

Los apartados X, XIV y XV, fueron suprimidas de la Constitución con la reforma de 1992, donde se establecía el término afectar en vez de expropiar.

Podemos afirmar que los elementos de toda expropiación son:

- 1.- que exista una causa de utilidad pública o social.
- 2.-y que exista una justa indemnización.

A.2.1 UTILIDAD PUBLICA

Desgraciadamente ni nuestra Constitución, ni la Ley Agraria, ni la Ley de Expropiación nos dicen qué es la utilidad pública, solamente se concretan a listar los casos que en su caso el legislador considera con esta categoría y al efecto prescribe:

Ley Agraria

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

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

Ley de Expropiación

"Art. 1.- Se consideran causas de utilidad pública:

- I.-El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;***
- II.-la apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y tuneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;***
- III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;***
- IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;***

- V. La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;*
- VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;*
- VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;*
- VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;*
- IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*
- X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;*
- XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;*
- XII. Los demás casos previstos por leyes especiales."*

Las leyes como ya vimos al no establecernos la definición de lo que denominamos utilidad pública y en apoyo a lo expuesto, la Suprema Corte ha emitido Jurisprudencia en este sentido

"EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.- *H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la expropiación de bienes particulares, sólo procede en los casos del artículo 27 Constitucional, cuando exista alguna causa de utilidad pública y mediante indemnización, y ha dicho asimismo que, para que la primera (la utilidad pública) quede demostrada, no es suficiente la sola afirmación de la autoridad, sino es indispensable que se aduzcan o rindan pruebas para justificarla (ejecutoria que aparece publicada en la Quinta Epoca del Semanario Judicial de la Federación, Tomo LXXIV, Pág. 2110, Celis Aurelio, y XXIX, Pág. 1592). Como en el caso soló existe la afirmación de las responsables, en el decreto expropiatorio, de que es de utilidad pública la construcción del Aeropuerto de Manzanillo, pero sin justificarla con datos objetivos y ciertos, resulta que, como correctamente lo apreció el C. Juez de Distrito, el decreto expropiatorio reclamado es violatorio del artículo 27 Constitucional y, por ello, procede confirmar la sentencia que se revisa en la parte en que fué recurrida; tanto más que los quejosos ofrecieron pruebas periciales y de inspección ocular, para acreditar que el actual Aeropuerto que existe en Manzanillo es suficiente para la prestación de los servicios, como que el nuevo Aeropuerto pretende construirse en un lugar, que no es el idóneo, atendiendo a las condiciones atmosféricas".(67)*

Con esto y a nuestro punto de vista existira causa de utilidad pública, cuando el bien cubrira la carencia que se tiene con un objeto adecuado.

(67) Revisión Principal 32/74. 13 de Septiembre de 1974 Tribunal Colegiado del Tercer Circuito. Pág. 228.

Al quedar este concepto carente de significado el legislador deberá de utilizar su facultad discrecional de la cual dispone y apegado a la realidad y ética señalará los casos en los cuales procede la expropiación por causa de utilidad pública. Y que se basarán en dos puntos:

- a) que exista una verdadera carencia que justifique el supuesto.
- b) que el bien que se expropie sea el adecuado para cubrir la necesidad surgida.

A.2.2 INDEMNIZACION

La indemnización de que trata el artículo 27 , se entiende como una garantía aunada al acto expropiatorio.

En Diciembre de 1993, fué reformada la Ley de Expropiación adoptándose el criterio que regía entonces los artículos 125 y 219 de la derogada Ley de la Reforma Agraria, con respecto al pago, quedando en este sentido:

"Art. 20.- La indemnización deberá pagarse dentro del término de un año a partir de la declaratoria de expropiación en moneda nacional, sin perjuicio de que se convenga su pago en especie".

Cuando se presente la situación que la causal de expropiación fuere la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, se fijará con base a lo que se cobrará por dichos procedimientos.

Sin embargo en la actualidad no existe un precepto que aborde el tema sobre el tiempo en que será pagada la indemnización, por lo que existe la incertidumbre al no ser previsto.

En relación al tema la Corte sustenta el siguiente criterio:

"EXPROPIACION INDEMNIZACION EN CASO DE.-Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, sino en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatoria de garantías".(68)

A.2.3 PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

El procedimiento de expropiación y el procedimiento de afectación agraria deben ser estudiados y analizados desde dos puntos de vista distintos, ya que el primero pertenece a la materia administrativa dentro del ámbito del derecho público, y el segundo, va directamente vinculado con el derecho agrario con raíces evidentemente sociales

Ahora bien para identificarlo le llamaremos procedimiento de expropiación de bienes ejidales y comunales; este se lleva a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria, pero la resolución definitiva tomada a nivel presidencial, fija la indemnización que corresponda. Este se inicia a través de la solicitud de la parte interesada, basada en una causal de utilidad pública. En el caso de la administración pública, se hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda según sus funciones. Dicha promoción debe especificar los terrenos sujetos a expropiación, la causal invocada y los elementos de convicción que la apoyen.

(68) Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pag. 123

La Secretaría estudiará la solicitud y pedirá a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), la valuación de las tierras a cabo de lo cual debe elaborar el dictámen que servirá de base para el decreto presidencial que determinará la causa de utilidad pública, los bienes a expropiar y la indemnización.

El decreto expropiatorio deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y notificarse al núcleo de población afectado, la parte, dependencia o entidad, que resulte beneficiada por la expropiación, deberá cubrir el monto de la indemnización ante el Fideicomiso de Fondo y de Fomento Ejidal (FiFoNaFe) o por medio de garantía suficiente, hecho lo cual la Secretaría procederá a la ejecución formal y material del decreto, entregando la posesión de las tierras expropiadas (art. 94).

Está prohibido expresamente la ocupación de tierras antes de la publicación del decreto, a menos de que hubiere el consentimiento del ejido o ejidatarios afectados (art. 95).

La Ley Agraria actual recoge en cinco preceptos el tema desde el artículo 93 al 97 de la misma.

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

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

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

Se resume en tres párrafos el procedimiento expropiatorio, que obviamente vemos que es mucho mas simple que lo que establecía la Ley antecesora.

B) LEY AGRARIA

La nueva Ley Agraria es la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, es un ordenamiento de observancia general en toda la República. Es el dispositivo legal que regula entre otras cosas la operación y funcionamiento de la vida de los ejidos y comunidades.

El 10 de Febrero de 1992, fue presentada al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional.

El 20 de febrero de 1992 la Cámara de Diputados aprobó en el Pleno General la Ley Agraria, con 388 votos a favor. Posteriormente, se remitió a la Cámara de Senadores donde fue discutida y aprobada el 23 de dicho mes.

En esa misma fecha fue firmado, el Decreto de la Ley Agraria y publicado el día 26 de febrero en el Diario Oficial de la Federación. Con ello quedó debidamente

reglamentado el artículo 27 constitucional en lo concerniente a la propiedad ejidal y comunal.

Las Leyes que se derogaron a partir de la promulgación de la nueva Ley, y como ya se señalaron con anterioridad son:

- La Ley Federal de la Reforma Agraria (vigente en lo concerniente a los asuntos cuyo trámite no hubiera concluido legalmente; artículo 3o. transitorio de la Ley Agraria).
- La Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, y la Ley del Seguro Agropecuario y de vida Campesino (artículo 2o. transitorio de la Ley Agraria).
- La Ley de Fomento Agropecuario. Salvo las disposiciones que rigen el fideicomiso de riesgo compartido (artículo 6o. transitorio de la Ley Agraria).
- Las disposiciones legales que se opongan a las previstas en la nueva Ley (las disposiciones reglamentarias y administrativas continúan aplicándose en los que no se opongan a la citada ley, en tanto no se expidan las disposiciones correspondientes; artículo 2o. transitorio).

La nueva Ley Agraria regula fundamentalmente:

1-Las nuevas características y modalidades de la propiedad de las tierras ejidales y comunales.

2- A la Asamblea, como el órgano máximo de decisión, dotándola de amplias facultades que le permitan conducirse con autonomía y tomar sus decisiones libres y democráticamente.

3- Las diversas formas asociativas, a partir de la decisión de los ejidatarios, para el mejor aprovechamiento de sus recursos productivos.

4- Los procedimientos que permiten dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, que culminan en el otorgamiento de los certificados y títulos correspondientes.

5- La creación de la Procuraduría Agraria, como órgano descentralizado del Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

6- Las funciones y facultades de las dependencias y entidades que por su competencia inciden en el ámbito rural, así como los procedimientos y criterios en materia de justicia agraria.

La Ley Agraria es una ley que refleja la nueva realidad del campo mexicano. Establece el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, así como los requisitos que estos deben cumplir para adoptar las decisiones que más les convengan para el mejor aprovechamiento de sus recursos. Además desarrolla en forma específica los grandes temas que el artículo 27 constitucional considera de manera general.

La nueva Ley Agraria contempla en la actualidad la expropiación de bienes ejidales y comunales, pero con una nueva concepción, citada con anterioridad en el artículo 93 fracción VIII, que establece las causas de utilidad pública que la misma Ley de Expropiación prevé, contraviniendo las normas del derecho agrario que en esencia son de carácter social.

La reforma de 1992, introdujo muchas novedades al ámbito jurídico constitucional mexicano, reiterando la prohibición de latifundios y protección a la pequeña propiedad, faculta a los ejidatarios para poder establecer el destino de sus parcelas, se instauran Tribunales Agrarios; se suprime la dotación agraria, con lo

que se corta el reparto de tierra. Ya no contempla la garantía de audiencia que la ley anterior aplicaba en caso de ser perjudicados con actos expropiatorios, por lo tanto se comete un grave error al ser omiso de tal prerrogativa.

B.1 REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES

Como complemento a lo que establece la Ley Agraria, el 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Un día después entro en vigor.

Dicho Reglamento tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la Regularización de la Tenencia de la Tierra Ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares que se realice, de conformidad con lo establecido en el capítulo II del título tercero y demás disposiciones relativas de la Ley Agraria.

También son aplicables las disposiciones de este Reglamento a las comunidades Agrarias, en lo que no se opongan a las disposiciones contenidas en el capítulo V del mencionado título de la Ley Agraria.

“Art. 1. Este reglamento tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de los derechos ejidales y titulación de solares, que se realice de conformidad con lo establecido en el Capítulo II, del Título Tercero y demás disposiciones relativas de la Ley Agraria.

También serán aplicables las disposiciones e este reglamento a las comunidades agrarias, en lo que no se opongan a las disposiciones relativas de la Ley Agraria".

"Art. 4. El Ejecutivo federal establecerá las bases de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones en la materia.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo que antecede y a fin de coordinar las actividades necesarias para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y este reglamento, la Secretaría, la Procuraduría y el registro, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer los mecanismos y acciones de colaboración y de coordinación entre sí y con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como acuerdos con las autoridades estatales y municipales".

"Art. 5. La Secretaría y la Procuraduría promoverán la participación de los sectores social y privado, mediante convenios de concertación, para procurar el mejor desarrollo de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra ejidal".

"Art. 7. La Secretaría, la Procuraduría y el Registro, en ámbito de sus competencias, velarán por el adecuado cumplimiento y aplicación de este reglamento, sin perjuicio de las demás disposiciones que existan sobre la materia y las atribuciones conferidas a otras autoridades".

CAPITULO IV. INSTITUCIONES CREADAS EN RAZON A LA TENENCIA DE LA TIERRA

- a) Departamento del Distrito Federal. Dirección
General de Regularización Territorial**
- b) Procuraduría Agraria**
- c) Comisión para la Regularización de la Tenencia
de la Tierra (CORETT)**

INSTITUCIONES CREADAS EN RAZON A LA TENENCIA DE LA TIERRA**A) DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. DIRECCION GENERAL DE REGULARIZACION TERRITORIAL**

La Dirección General de Regularización Territorial del Departamento del Distrito Federal (DGRT), surge como una respuesta , ante el elevado crecimiento demográfico que se presenta en el país, que por la constante migración de los habitantes del campo a la ciudad, origina asentamientos humanos irregulares de los grupos de población en muchas zonas urbanas, provocando con ello controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones, que traen consigo viviendas que carecen de las condiciones mínimas de higiene y ausencia de los servicios públicos necesarios para vivir.

Este organismo fue creado en 1983, en respuesta a las demandas de la población; sus atribuciones y funciones se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Art. 16 I. Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular o a otros fines de desarrollo urbano;

II. Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal para la resolución de sus problemas relacionados con la tenencia, titulación, construcción, reconstrucción y, en general con la propiedad y posesión de inmuebles;

III. Proporcionar a la solicitud de los delegados, los elementos técnicos disponibles para evitar la invasión de predios o para obtener su desalojo mediante el ejercicio de las acciones judiciales administrativas que procedan;

IV. Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares; así como de las asociaciones que integren sus habitantes;

V. Ser el conducto del Departamento del Distrito Federal ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para todos los efectos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra;

VI. Regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas, con la colaboración de las delegaciones y sus habitantes;

VII. Emplear en el cumplimiento de sus atribuciones los recursos y los medios de apremio que legalmente procedan;

VIII. Actuar cuando a su juicio convenga y a solicitud de parte interesada, como arbitro y conciliador en los conflictos sobre la propiedad inmueble que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares;

IX. Coadyuvar, con las delegaciones del propio departamento, con las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con lo gobiernos de los Estados y Municipios, de acuerdo a instrucciones expresas del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas populares limítrofes;

X. Proponer y elaborar el proyecto de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios en donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, y

XI. Aplicar en el área de su competencia las disposiciones legales ya administrativas relacionadas con la rehabilitación, regularización y desarrollo urbano.

La DGRT, para hacer frente a los problemas de un crecimiento urbano desordenado, dispone de instrumentos legales y de planes políticos, que regularán la tenencia de la tierra, cubriendo con esto su objetivo primordial que es evitar las ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad, ejidal, comunal o de particulares y contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y de sus familias.

Entonces podemos concretar que los objetivos de la DGRT son:

- 1.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales.
- 2.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades, y cuando así proceda elaborar las escrituras públicas o títulos de propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada.
- 3.- Coordinar con las dependencias y organismos públicos los programas de regularización.
- 4.- Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de sus propósitos.

Las vías que maneja este organismo tendientes a la regularización se manejan a través de tres procesos fundamentales, que resuelven la irregularidad, estos procesos son por vía ordinaria, por vía judicial y por vía de expropiación.

a) . Vía ordinaria

Esta vía procede cuando el propietario fraccionó ilegalmente o de realizó una invasión, el predio cuenta con antecedentes registrales y el titular o la sucesión aceptan firmar el convenio de regularización.

b) Vía Judicial

Cuando las partes confrontan sus derechos y es necesario que sea la instancia judicial quien resuelva a favor de alguna de ellas. Esta vía se puede llevar a cabo por tres variantes:

La Prescripción positiva, se lleva a cabo cuando se tiene conocimiento sobre los antecedentes registrales, y que por lo menos se tengan cinco años de posesión de manera pacífica.

Otorgamiento y firma de escritura, se lleva a cabo cuando existe un contrato de forma privada y antecedentes registrales y cuando a su vez el titular o su albacea se niegan a otorgar y firmar la escritura, o en su caso no existe quien firme, este tipo de juicio tiene por objeto el que el juez ante quien se lleva declare la firma de la escritura de compra venta en rebeldía del demandado.

Inmatriculación Judicial procede cuando el predio no cuenta con antecedentes registrales, donde se tramita su primera inscripción ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Ahora también como se comentó en el primer capítulo se lleva a cabo a través de la inmatriculación administrativa.

c) Vía de Expropiación

Se da en casos concretos, interviene el Ejecutivo Federal al expropiar los predios que por su especial problemática no son factibles de regularizar, por ninguna de las vías anteriores.

Los resultados del proceso de regularización se han visto limitados , en virtud de existir un enorme volúmen de trabajo, que acarrea diferentes problemas de tipo jurídico, social y técnico. Sin embargo pese a estos problemas la DGRT se ha enfrentado a solucionarlos con la participación de todos los sectores involucrados.

Los problemas detectados a los que se enfrenta, se pueden determinar de diferentes enfoques:

En el ambito Social

Existe una gran desconfianza por parte de la población, sobre los programas de regularización territorial, la demanda que existe en la actualidad de los servicios y mejora de vivienda, que va aunado a la escasez de recursos económicos en que la población afectada se encuentra y por último encontramos que existe una diversidad de agentes involucrados, que no facilitan el agíl desempeño como lo son, los colonos, las asociaciones y representantes.

En el ambito Jurídico

La falta de documentos que acrediten la titularidad de la propiedad, en escencia es el principal y mayor problema, así como la existencia de documentos que adolecen de errores, la carencia de antecedentes registrales y las cesiones de derechos sin la forma que la ley exige, como lo son las copropiedades, subdivisiones de lotes etc.

En el ambito Técnico

La inexistencia de planos de lotificación aunada a la necesidad de levantamientos topográficos detallados de las poligonales a regularizar y establecimiento de los límites de los lotes con la áreas de donación, de reserva ecológica, ejidales y comunales. Falta de definición de los usos del suelo que son permitidos a partir de estudios de

ordenamiento urbano. También la inexistencia de nomenclatura oficial que existe en las colonias y calles da como resultado una laguna sobre los límites de las colonias.

Políticas

En este caso serán los lineamientos que deberá seguir la DGRT, en su aplicación.

a) La unidad de regularización será el área responsable de captar y verificar las necesidades de regularización dentro de su circunscripción delegacional en lo que se refiere a el área metropolitana y cada entidad federativa.

b) Las solicitudes de regularización de predios propiedad de un particular, procederán en los casos por petición de los mismos colonos, grupos de colonos, fraccionadores, peticiones de partidos políticos, o por peticiones de las delegaciones del departamento del Distrito Federal.

c) Para que se considere una solicitud de regularización será en el área responsable, los interesados deberán acreditar fehacientemente la posesión y titularidad del predio.

d) La unidad de regularización será la responsable de realizar los dictámenes técnico-jurídicos de los predios que puedan ser susceptibles de regularizar. De aquí se desprende que la información técnica y jurídica que sea presentada, deberá ser certera y exacta. En general los datos del predio, del propietario y los de la documentación deberán ser exactos.

e) La unidad será a su vez responsable de solicitar la investigación censal a la Subdirección de Trabajo Social, que será esta última la que será responsable de realizar los censos y los estudios socioeconómicos del predio.

B) PROCURADURÍA AGRARIA

La Procuraduría Agraria nace de una nueva idea de cultura agraria donde la legalidad debe ser ejercida por los propios campesinos, ésta tiene como finalidad el asesoramiento la representación y la vigilancia del cumplimiento de la ley para cuidar que la legalidad se traduzca en beneficios para el ejido y la comunidad.

Así pues la Procuraduría Agraria, es una institución de servicio social que representa los intereses de los campesinos, no tiene capacidad para decidir por el ejido, ni de obligar al ejido a turnar una decisión porque no es una autoridad agraria; no es un sustituto de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Su creación se establece en la fracción XIX del artículo 27 constitucional y su fundamento jurídico se encuentra contenido en el título séptimo de la Legislación agraria que establece:

Artículo 134. "La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria."

Entendemos por organismo descentralizado:

"La persona jurídica creada con el objeto de realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias a la prestación de un servicio público o social o la obtención o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".(69)

Artículo 135. "La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y

(69) Glosario de Términos Jurídicos. Procuraduría Agraria s.e. Editorial Nivl México 1995 p. 38.

jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley."

Las decisiones que antes tomaba esa dependencia no las puede tomar la procuraduría agraria, las deben tomar ahora los propios ejidos.

Sus funciones son de índole social y de forma gratuita en las cuales se comprenden las siguientes:

Atender, asesorar, defender y proteger los derechos de los campesinos, cuidando que la nueva legalidad se traduzca en beneficios para el ejido y la comunidad.

Sus actividades principales son:

Informar y capacitar a campesinos, ejidatarios comuneros, sucesores, propietarios, vecindados, jornaleros, agrícolas ó posesionarios, sobre cuales son sus derechos y obligaciones establecidos en la nueva ley, asesorar y orientar sobre la asignación, deleitación y destino de las tierras ejidales, asesorar e informar sobre las nuevas formas de asociación señaladas en la nueva ley.

La Ley Agraria claramente describe sus funciones:

"Artículo 136. Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

I.- Coadyuvar y en su caso presentar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II.- Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere, el artículo anterior, en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;

III.- Promover y procurar la conciliación de interés entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;

IV.- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI.- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

VII.- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII.- Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de practicas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores permitidas legalmente;

IX.- Asesorar y representar en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X.- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que , en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia ; y

XI.- Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen".

En casos de conflictos relacionados con la ley agraria la Procuraduría Agraria solo puede actuar a petición de los campesinos buscando la conciliación de intereses, promoviendo que se resuelvan a través de las asambleas ejidales y evitando en lo posible, que se tenga que recurrir a los tribunales agrarios en busca de solución.

La Procuraduría también puede buscarla solución de un conflicto a través del arbitraje, pero puede ser arbitro solamente por petición de las partes en conflicto.

En cuanto a su organización esta cuenta con oficinas en todo el país a través de delegaciones y residencias. Sin embargo su domicilio oficial está en la ciudad de México, Distrito Federal, pero esta debe establecer delegaciones en los estados y oficinas donde estime necesario (artículo 137). Las controversias en las que la

procuraduría sea parte será competencia de los tribunales federales. Las autoridades federales estatales y municipales, así como las organizaciones sociales, serán sus coadyuvantes en el ejercicio de sus atribuciones (artículo 138). Está integrada por un procurador agrario, subprocurador, secretario general, cuerpo de servicios periciales y demás entidades que se designan necesarias (artículo 139).

Las delegaciones cuentan con abogados, visitadores y auxiliares de visitadores.

Los visitadores están para servir a los ejidatarios están capacitados para orientar, apoyar y convocar a otras instituciones, para que el nuevo marco legal se traduzca en hechos concretos que den certeza, tranquilidad y posibilidades de asociación a los ejidos del país.

C) COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT)

Antecedentes

Como primer antecedente de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se tiene el acuerdo presidencial del 7 de agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 20 de agosto del mismo año, por virtud del cual se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como un organismo desconcentrado de la administración pública Federal. Los titulares integrantes de ese Comité fueron en aquel entonces, el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como presidente, el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular como secretario y el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como tesorero.

Los motivos principales por lo cuales se creó este comité fueron fundamentalmente el incremento demográfico, una fuerte e importante migración del

campo a las ciudades, generando en forma desordenada asentamientos humanos en los bienes de origen ejidal y comunal en las periferias de las grandes ciudades, trayendo como consecuencia la generación de problemas sobre posesiones al margen de la ley, la ausencia de servicios públicos, creando viviendas sin condiciones mínimas para que una familia mexicana pudiese vivir dignamente.

Los problemas mencionados han dado origen históricamente, a un desorden de dos clases a saber:

a) **Uno Legal.-** Consistentes en disputas individuales ó colectivas sobre el control de los asentados, dada la naturaleza jurídica de los bienes ejidales ó comunales hasta antes de la ley agraria de 1992, los mismos no se podían vender, gravar ó prescribir, surgiendo de dos ó mas posesionarios sobre un mismo lote, teniendo consecuentemente como común denominador el tráfico ilegal de la tierra, los despojos, liderazgos corruptos de gestión y explotación de quienes adquirieron en lugar de un predio para vivir la inseguridad en todos los ordenes y por lo tanto inmovilizados en el tránsito inmobiliario legítimo.

b) **Y otro urbano.-** Consistente en el asentamiento humano irregular en zonas no aptas para el desarrollo puesto que se dan en barrancas, zonas de restricción sobre ductos o bajo líneas de alta tensión, particularmente sin planeación urbana; fuera de los límites urbanos aprobados por las autoridades estatales y municipales siendo lo más grave la carencia de servicios públicos que a la postre su introducción implica paradójicamente, un costo superior al que pudiera haberle costado a una familia como si se tratara de un fraccionamiento normal e incluso residencial.

Para afrontar estos problemas, fue que se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuyos principales objetivos fueron: el de regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares, así como impedirlos por la vía expropiatoria y regularizar no sólo los asentamientos humanos existentes sobre

bienes de origen ejidal y comunal, sino también regularizar los bienes de origen particular.

Destaca también el de obtener de la Federación por conducto de la Secretaría de Estado que corresponda y mediante el comportamiento de los requisitos y condiciones que señalen las leyes de la materia, poner a disposición del comité los terrenos que tuviesen asentamientos humanos irregulares.

Al año siguiente, precisamente por el Decreto Presidencial del día 6 de noviembre de 1974 publicado dos días después en el Diario Oficial de la Federación, se creó el organismo público descentralizado de carácter técnico y social con personalidad jurídica y patrimonios propios denominado Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que es lo que actualmente conocemos como CORETT, reordenando los objetivos del comité a fin de favorecer el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas de los centros de población.

Los objetivos principales de la creación de este organismo fueron:

- a) El de regularizar la tenencia de la tierra donde hay asentamientos humanos irregulares, mejorar los centros de población y sus fuentes propias de vida.
- b) Programar la disponibilidad de espacios libres evitando los asentamientos humanos
- c) Promover ante las autoridades la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de la ciudad.
- d) Garantizar y/o entregar al Fideicomiso de Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE la indemnización en favor de los núcleos agrarios.

e) La creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos entregando a FIFONAFE las utilidades.

f) Suscribir las escrituras y títulos de propiedad.

g) Promover ante la Banca oficial ó privada créditos blandos para fraccionamientos urbanos y suburbanos y para la construcción de vivienda o su mejoramiento.

Desde entonces la Comisión como dependencia de Gobierno Federal está sujeta para su control a la ley de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Mediante acuerdo dictado por el Presidente de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 17 de enero de 1977, se estableció que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparían por sectores a efecto que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realizarán a través de la Secretaría de Estado ó Departamento Administrativo que se determina. Precisiéndose en la letra "N" de dicho acuerdo que la Comisión para la regularización de la Tenencia de la Tierra se encuentra sectorizada dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por Decreto Presidencial de fecha 27 de marzo de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de abril de 1979 se reformó el decreto de creación de la CORETT donde ya no esta entre sus funciones buscar y el aprovechar la disponibilidad de espacios libres, la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos ni la promoción de créditos ante la banca oficial ó privada para la construcción o para la remodelación de la vivienda y desaparece la posibilidad de regularizar los asentamientos cuyo origen es la propiedad privada.

Por lo tanto se reducen sus objetivos, quedando exclusivamente los siguientes:

I. Regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos de origen ejidal y comunal.

II. Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal.

III. Suscribir las escrituras públicas o títulos de propiedad que reconozca la propiedad de los particulares.

IV. Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la comisión.

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

VI. Garantizar y/o entregar las indemnizaciones a que tenga que tener derechos los núcleos de población ejidal y comunal.

Las relaciones de trabajo entre la comisión y sus empleados se rigen por el apartado "B" de artículo 123 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria.

Así es como CORETT ha venido trabajando durante 22 años, desde su creación en 1974 hasta 1996 ha regularizado aproximadamente 1,490,000 predios.

Durante este lapso el proceso de regularización fue mayúsculo debido al apoyo extraordinario recibido y así ha alcanzado su objetivo de promover la regularización de la tenencia de la tierra en favor de las posesiones de lotes asentados de manera irregular.

Sin embargo la actividad vino descendiendo de manera paulatina. En el año de 1989 Corett regularizo 301 mil predios en los años subsecuentes, regularizo 200 mil y el año pasado solo regularizó 105 mil.

Ahora bien, el programa anual de CORETT para el año de 1995, regularizó y escritura 206,000 predios.

Lo que significa que falta un poco menos de la mitad de los predios regularizados durante los 20 años mencionados, que al ritmo propuesto de regularización solo tendría el organismo 4 años de vida más, debido a que un 20% normalmente se abstiene ó dilata en su regularización. Por ello resulta importante delinear un perfil nuevo de CORETT ampliar sus objetivos y su marco jurídico de actuación surgiendo los siguientes planteamientos:

Los gobiernos federal y de los estados, los municipios del país en coordinación con la CORETT enfrentan la problemática siguiente: desequilibrios económicos, regionales, uso indebido de tierra de los núcleos agrarios no apta para el desarrollo urbano, especulación excesiva con los que si son aptos para el desarrollo urbano, falta de servicios públicos fundamentales, escasez de vivienda apropiada, contaminación ambiental, falta de control catastral y fiscal de los inmuebles irregulares y en algunos casos de los regulares y por ende fuertes problemas de carácter político, económico y social.

Dando que el arribo a los asentamientos humanos irregulares se da mediante un proceso de invasión de predios de origen agrario y de cualquier otro, el cual se fortalece cada día por la prevalecia de las decisiones políticas sobre la aplicación irrestricta de la ley, pues antes que el impedimento coercitivo de un asentamiento irregular, la negociación y de alguna manera se generan expectativas de derechos sobre los predios invadidos que opera como un circulo vicioso invasión regularización, sin omitir la existencia de las acciones de verdaderos profesionales quienes se han

aprovechado de la inexperiencia de los ejidatarios y comuneros y estos han mal vendido sus parcelas, subdividiéndolas sin ninguna planeación, sin autorización alguna, en síntesis, de manera ilícita y por lo mismo a precios bajos.

Para resolver esta problemática, la CORETT actualmente regulariza vía expropiatoria los asentamientos humanos irregulares existentes de los núcleos agrarios en el territorio nacional, sin embargo es conveniente reconocer por una parte que esta medida significa siempre ir a la retaguardia, atrás del problema, incluso paradójicamente. Para que proceda una expropiación por la causa de utilidad pública de regularización de la tenencia de la tierra es necesario que el asentamiento humano irregular se encuentre lo suficientemente invadido y por otra parte debemos reconocer que no se han implementado de manera ágil, concreta y a costos accesibles, opciones del estado y de los municipios para que los asentamientos humanos puedan ser siempre legítimos, planeados dentro del orden urbano y con la facilidad incontestable de los servicios públicos necesarios.

CORETT es un organismo regularizador, coordinador y promotor de las reservas territoriales de origen ejidal y comunal que incorpora al desarrollo urbano y a la vivienda.

Los gobiernos de los estados, reciben constantemente de la población dos reclamos prioritarios, uno relacionado con la demanda de suelo para resolver el problema de la vivienda, que al no existir en la mayoría de las ocasiones la oferta oportuna de tierra apta conforme a los diversos instrumentos de planeación urbana, es decir, por no contar con opciones ágiles, simplificadas y a costos accesibles de suelos, y en donde el mecanismo aparentemente único de incorporar suelo al desarrollo urbano lo son los asentamientos humanos irregulares, producidos por invasiones masivas o mediante un mecanismo de ocupaciones paulatinas, denominado operación hormiga, proliferando así los asentamientos descritos en bienes de las distintas formas de propiedad que admite nuestro sistema jurídico, por ello, el segundo reclamo

prioritario lo es la regularización de la tenencia de la tierra, pues en la actualidad se encuentra ocupados bienes del patrimonio inmobiliario federal, de su sector paraestatal, de los gobiernos de los estados, de los municipios, de los núcleos agrarios y de los particulares.

Corett se propone resolver lo anterior en dos direcciones simultáneas, que son:

1.- Regularizar los asentamientos humanos existentes en cada entidad federativa a través de:

Regularización mediante convenio con el núcleo agrario.- En lo que se refiere a la regularización de asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas ejidales o comunales, la ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 30 establece la posibilidad de que la Asamblea Ejidal o Comunal los regularice con la debida coordinación de las autoridades municipales. Lo anterior, sin desconocer que este vigente la vía expropiatoria que tradicionalmente se ha utilizado para estos casos.

Regularización de bienes de cualquier naturaleza.- Regularización de bienes no sólo de bienes de origen ejidal y comunal, sino del patrimonio de los gobiernos federal, estatales, y municipales, de las entidades paraestatales y de los particulares, esto se logra ampliando las atribuciones de la CORETT en su decreto de creación, dado que no es ajeno a este organismo y se cuenta con la experiencia de haber regularizado bienes distintos como ocurrió en el Estado de Guanajuato, donde se escrituraron aproximadamente 58 mil predios cuyo origen era de particulares, del municipio y aun del propio estado, mediante un convenio de colaboración y coordinación con nuestro organismo, así como sucede actualmente en el estado de Tabasco donde estamos regularizando bienes diferentes a los de origen social. Igualmente se cuenta con la experiencia de haber regularizado bienes de Ferrocarriles Nacionales y se esta regularizando también bienes de propiedad de Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Así como apoyos para una expedita regularización de la tenencia de la tierra. El logro de apoyos administrativos y fiscales de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios para simplificar y desgravar las escrituras públicas y su proceso de inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad locales, con el objeto de terminar en el menor tiempo posible los procesos de regularización. Se ha planeado igualmente que la CORETT con fundamento en lo dispuesto por el artículo 74 fracción III. de la ley General de Bienes Nacionales, una vez aprobado el formato de contrato tipo correspondiente por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal. las enajenaciones que realice el organismo tengan el carácter de la escritura pública, siempre y cuando sean en favor de personas de escasos recursos y que tengan por objeto resolver sus necesidades de vivienda de interés social.

2.- Coordinación y promoción de las reservas territoriales de origen ejidal y comunal para ser incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda.

Para dar respuesta a la demanda nacional del suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, es necesario que todas las entidades públicas con atribuciones y facultades propias en la materia y/o ocurrentes con otras, se encuentren debidamente coordinadas para actuar de manera rápida y eficiente, de modo que la dinámica de los procesos de ocupación irregular del suelo sean frenados, por ágiles y verdaderas ofertas de suelo, de costos accesibles, que cuenten con la planeación urbana y con la factibilidad de los servicios públicos necesarios, su autorización por la autoridad competente, en favor del núcleo agrario, del propio municipio, del estado o alguna entidad paraestatal específica y mediante mecanismos de estructuras jurídicas suficientes, simplificados, pero evidentemente sólidos para darles a los adquirentes de suelo confianza y seguridad, tendiendo igualmente a lograr un equilibrio entre la oferta y la necesidad de la demanda del suelo, particularmente en cada entidad federativa en que se aplique el programa, por ello, la ley agraria y la ley General de Asentamientos humanos reconocen la necesidad de constituir reservas de crecimiento

y prevén que esto se haga a partir de la incorporación de la tierra ejidal o comunal al desarrollo urbano.

Por ello se propone ampliar las facultades de CORETT para que este el organismo encargado de coordinar y promover tanto la constitución como el desarrollo de las reservas territoriales en nuestro país, por las razones siguientes:

1.- Cuenta con la experiencia de 23 años en materia de regularización de la tenencia de la tierra, que resuelve como se ha dicho tanto la problemática jurídica como la reordenación urbana, que presentan los asentamientos humanos irregulares.

2.- Cuenta con una estructura administrativa y con los recursos materiales y humanos distribuidos en 32 delegaciones en cada una de las entidades federativas de nuestro país.

3.- A la fecha no existe un organismo coordinador o promotor de la constitución y desarrollo de las reservas territoriales en nuestra nación, que armonice a la federación, al Estado, a los Municipios, a los núcleos agrarios e incluso a los particulares con quienes guarde permanentemente contacto.

4.- Porque CORETT tiene una estrecha relación con las Secretarías de la Reforma Agraria y Desarrollo Social, con motivo del cumplimiento de su actual objetivo y que son las dos más importantes Secretarías Estado, vinculadas con la constitución y desarrollo de reservas territoriales.

5.- Porque desde la creación del comité para la regularización de la tenencia de la tierra hasta la actual CORETT, ha tenido facultades como desarrollar fraccionamientos urbanos y suburbanos, obtener de la banca oficial y particular créditos blandos para el impulso de la vivienda, facultades que se suprimieron de nuestro organismo al nacer otro denominado INDECO.

6.- Este organismo puede concretar los proyectos de incorporación de tierras ejidales o comunales al desarrollo urbano y la vivienda, pues normalmente forma parte de los consejos o institutos de coordinación estatales en los que participan los de vivienda locales y con quienes nos reunimos periódicamente.

7.- Porque las metas actuales de regularización de la tenencia de la tierra, en la medida que se cumplan llevan implícitamente la desaparición de este organismo y es necesario reforzarlo y ampliar sus objetivos para seguir cumpliendo con su papel el contexto del desarrollo nacional.

8.-Porque si bien los órganos centrales del gobierno federal o desconcentrados vienen atendiendo la problemática de la constitución y desarrollo de las reservas territoriales, lo hacen cumpliendo con innumerables objetivos y compromisos que la propia legislación mexicana les señala, de manera que esta tarea puede ser ejecutada de mejor manera sin un organismo descentralizado solo se ocupa de esta materia, sin necesidad de crear otro distinto.

Por ello y de acuerdo con la información de Programa de Uso de Suelo Urbano y Reservas Territoriales de la Secretaría de Desarrollo Social, en 100 ciudades de nuestro país y en relación a 116 planes de desarrollo urbano de centros de población, donde de las 125,000 hectáreas que se requiere incorporara las reservas territoriales para el año 2000, el 65% son terrenos de origen ejidal o comunal.

La aplicación del programa se sustenta en las alternativas que establece la Ley Agraria, para el cambio de régimen de la tenencia de la tierra social a otra modalidad, identificado tres procedimientos para su incorporación al desarrollo urbano:

- a) La adopción del dominio pleno

- b) La aportación de tierras de uso común a una sociedad

c) La expropiación, con la modalidad de ser previamente concertada

El programa pretende, bajo la vigilancia del Gobierno, alcanzar beneficios para todos los sectores que participan:

Mayores beneficios para los núcleos agrarios;

Para los inversionistas proyectos atractivos y financieramente viables.

Encabezan este proyecto en sus respectivas competencias y de forma permanente la Secretaría de la Reforma Agraria y la de Desarrollo Social, la Procuraduría Agraria y concurrentemente los gobiernos de los Estatales y Municipales.

Los tres procedimientos que a partir de la Ley Agraria posibilitan que la tierra ejidal salga de este régimen de propiedad para ser incorporada al desarrollo urbano, como son la adquisición del dominio pleno de la tierra parcelada, la aportación de tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil (inmobiliarias ejidales) y aun la expropiación para la constitución de reservas territoriales con la modalidad de previamente concertada, requieren precisar lo siguiente:

A) Adopción del dominio pleno de la tierra parcelada.

Por lo que respecta a la incorporación de tierra parcelada al desarrollo urbano, mediante la adopción del dominio pleno, implica necesariamente la adquisición del dominio pleno del ejidatario titular sobre la misma, en virtud de que el cambio de uso de suelo y su posible comercialización solo podrá darse una vez que dicha tierra quede desincorporada del régimen ejidal, para el mejor aprovechamiento de estas tierras en favor de sus titulares y en función del interés público que representa la constitución de reservas territoriales.

Por otra parte, la falla de una estrategia de adecuada constitución de reservas territoriales, puede generar para el ejidatario, la adquisición del dominio pleno de su parcela y la inmediata enajenación de su parcela en favor de terceros, sin posibilidad para el ejidatario de involucrarse en el desarrollo de dichas reservas territoriales.

Ahora bien, el procedimiento para adoptar el dominio pleno, se determina a partir del supuesto de que el ejido esté formalmente parcelado y de que se cumplan las condiciones siguientes:

- 1.-Que el ejidatario solicite la adopción del dominio pleno:
- 2.- Es potestativo de cada asamblea acordar que el ejidatario adquiera el dominio pleno.
- 3.- La adopción del dominio pleno no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de la demás tierras que conforman el ejido, ni cambio de uso de suelo;
- 4.- Que los trabajos técnicos operativos para la certificación de los derechos parcelarios, deberán realizarse por el PROCEDE o bien que dichos trabajos de medición se efectúen por profesionales particulares.

Para el caso de que, la adopción del dominio pleno la soliciten la totalidad de los ejidatarios, se requiera la opinión de la Procuraduría Agraria ya que pudiese implicar la terminación del régimen ejidal.

El procedimiento para adoptar el dominio pleno, a partir del parcelamiento de tierras, provoca algunas posibles desventajas para su incorporación al desarrollo urbano, ya que para el ejido no hay una distribución equitativa de ganancias, ni tampoco se garantizan beneficios a corto, mediano o largo plazo, en lo individual el

ejidatario no obtiene el mejor precio para su tierra, resulta muy difícil que una vez obtenido el dominio pleno en lo particular, los ejidatarios se vuelvan a poner de acuerdo en destinar toda la superficie para la constitución y desarrollo de una reserva territorial, y mucho menos en unificar costos de suelo.

Por otra parte, al posibilitarse la comercialización de la tierra en tantas fracciones como parcelas haya, la autoridad no podrá direccionar el crecimiento urbano, ni ordenar el mercado de tierra urbana.

B) Aportación de tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil.

Con respecto a la aportación de tierras ejidales de uso común a una sociedad civil o mercantil, con fines de lucro, que tenga por objeto la incorporación de estas tierras al desarrollo urbano, mediante la planeación, autorización y realización de proyectos urbanos a corto, mediano y largo plazo, resulta una alternativa altamente redituable desde la perspectiva ejidal, esencialmente gubernamental, incluso privada, ya que representa para los ejidatarios la ventaja de distribuir ganancias equitativas entre ellos, mejor precio para la tierra y beneficios a largo plazo; Para la autoridad, porque le da la oportunidad de direccionar el desarrollo urbano, ordenar el mercado inmobiliario urbano y le permite hacer efectivo oportunamente su derecho de preferencia; Por último para los inversionistas representa las siguientes ventajas: Evita su descapitalización y posibilita la autorización urbana con la debida coordinación de las autoridades estatales y municipales.

Se tiene contemplado que en el desarrollo de proyectos inmobiliarios CORETT intervenga como asesor técnico de los núcleos agrarios; en razón de la complejidad para poder concebirlos y materializarlos.

Asimismo para que participe como socio en sus proyectos conjuntamente con el FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL y con algún núcleo

agrario, en el que este último se comprometería a regularizar sus tierras y de obtener las opiniones y autorizaciones de la Procuraduría Agraria y de la Asamblea Ejidal, para posteriormente aportarlas en definitiva a la sociedad como elemento básico que se requiere para concebir el proyecto.

Por su parte CORETT se comprometería a confirmar y obtener las constancias de las autoridades municipales de que el proyecto a desarrollar esta dentro de la normatividad de uso del suelo, así como obtener también de dicha autoridad las constancias que aseguren la dotación de servicios públicos e infraestructura, así como el otorgamiento de la licencia de construcción, y la realización del proyecto definitivo inmobiliario con profesionales autorizado, así como la correspondiente cartografía derivada de dicho proyecto.

Por último FIFONAFE se comprometería entre otras cosas a aportar los recursos económicos, así como realizar todos los actos financieros necesarios para determinar la viabilidad del proyecto relativo a la constitución de la sociedad mercantil inmobiliaria, su presupuesto, las necesidades de inversión y la rentabilidad esperada y expresar numéricamente a través de documentos idóneos todos los costos y gastos a incluir en el desarrollo del proyecto, relativos al terreno, diseño, infraestructura y servicios, construcción administración y gastos de financiamiento, legales y de seguros.

C) La expropiación para la constitución de reservas territoriales, con la modalidad de previamente concertadas.

La desincorporación de tierras del régimen o comunal, teniendo como causa de utilidad pública la constitución y desarrollo de reservas territoriales se da mediante el procedimiento expropiatorio, que se tramita ante la Secretaría de la Reforma Agraria, se insta un procedimiento interinstitucional, en el que se justifica fehacientemente la

causa de utilidad pública, que culmina con un Decreto Presidencial y se ejecuta mediante el pago de una indemnización constitucional.

La modalidad de la expropiación previamente concertada, significa que la promovente obtenga antes de que se inicie o culmine el procedimiento expropiatorio, el acuerdo correspondiente con la Asamblea Ejidal, que es el órgano supremo del ejido, por lo que se refiera a la forma de participación del ejido, y sus beneficios, pudiendo incluso convenirse sobre la ocupación previa del polígono a expropiar y pagos anticipados. Si se trata de terrenos de uso común y la aprobación de los ejidatarios en lo individual cuando la expropiación afecta sólo a estos últimos en sus parcelas.

CORETT también funge como un organismo de soporte técnico catastral de los municipios.

Como es sabido la CORETT es un organismo que por el objetivo que actualmente cumple, viene elaborando la cartografía necesaria tanto a nivel macro para las expropiaciones, como al detalle de lote, manzana, zona, superficie, localidad, municipio, entidad federativa en cada uno de los polígonos que regulariza; cabe destacar que en la realización de esta tarea, encontramos que hay entidades federativas de la República Mexicana, que cuenta con la tecnología y los programas más avanzados en materia catastral, que son los menos y que cuentan con vuelos aéreos periódicos, aerofotometría, sistemas computacionales de restitución a planos y su elaboración, por otra parte, una gran mayoría de estados que tienen procesos incipientes y particularmente municipios que carecen de sistema catastral alguno, que traen consecuencias negativas tales como:

- a) Falta de un padrón catastral, con indicación de propietario, identificación del predio, prestación de servicios públicos con los que cuenta y valores;
- b) Falta de control fiscal sobre el territorio municipal;

- c) Falta de captación de recursos fiscales del Municipio;
- d) Desatención a las demandas de obras y servicios públicos por carecer el Municipio de recursos económicos;
- e) Falta de un sistema catastral permanente y no sujeto a la temporalidad de tres años de duración de la administración municipal.
- f) Se propicia el desorden y la corrupción de la administración municipal.

Ante esta problemática se propone que la CORETT, por la experiencia técnica y de recursos con los que cuenta pudiese prestar el servicio de elaboración de sistemas catastrales adecuados a las necesidades municipales y cobrar por este servicio; pues resultaría redituable para el Municipio, en la medida en que una vez estructurado y modernizado el padrón catastral, deben mejorar los ingresos y consecuentemente las finanzas municipales.

ANTEPROYECTO DE DECRETO

DECRETO por el que se reforma y adiciona al Artículo Segundo; del Decreto Presidencial de fecha 26 de marzo de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de abril del mismo año, por el que se reestructuro la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidente de la República.

Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el Artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los

artículos 27 de la propia Constitución, 93, 94 y 96 de la Ley Agraria y 4,5,7,8,11,12,14,38,39,40,41,42,43,44, y 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en relación con los artículos 32, 41 y fracción I, 45 y quinto transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 2o. de la Ley para control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; y

CONSIDERANDO

Que por acuerdo presidencial del 7 de agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 del mismo mes y año, se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra con el fin de establecer un programa nacional acorde con la política encaminada a resolver los problemas derivados de los asentamientos humanos irregulares en terrenos sujetos a los regímenes ejidal y comunal.

Que por Decreto Presidencial del 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, el Comité a que se refiere el considerando anterior, se reestructuró como un Organismo Público Descentralizado de carácter técnico y social, reorientando su objeto a fin de favorecer el crecimiento racional y homogéneo de las zonas urbanas de los centros de población.

Que por Decreto Presidencial del 26 de marzo de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de abril de 1979 se reformaron los artículos Segundo; Cuarto; Noveno, fracción VII y Décimo Primero del Decreto de su creación, redefiniendo sus objetivos, reestructurando la composición del órgano supremo de la Comisión, a fin de que en él participen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que en atención a sus atribuciones deban contribuir a la toma de decisiones, estableciéndose bases para una adecuada coordinación, quedando como objetivos fundamentales: los de regularizar la Tenencia de la Tierra en

donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales y promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda.

Que acorde con la realidad social del país, el Ejecutivo Federal promovió reformas al artículo 27 Constitucional, que son de gran trascendencia histórica, puesto que la propiedad ejidal y comunal por primera vez se eleva a rango constitucional otorgando al ejido y comunidad tanto el dominio como la administración de sus recursos, permitiendo la ejecución de acciones de fomento que eleven el nivel de vida de unos y otros, mediante nuevas formas de asociación. Como resultado de lo anterior, el 26 de febrero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional, en la cual se faculta a la Asamblea para celebrar convenios, así como para decidir el destino de sus tierras.

Posteriormente el día 21 de julio de 1993, se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, modificada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1994, que entre otras cosas, faculta a la Secretaría de Desarrollo Social a fijar las normas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, a constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como la ejecución y financiamiento de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

Que siendo CORETT el organismo del Gobierno Federal, encargado de la regularización de la Tenencia de la Tierra en bienes de origen ejidal o comunal, a la fecha, mediante un esfuerzo serio y continuado ha venido simplificando sus complejos procedimientos intersectoriales para expropiar los inmuebles de la naturaleza jurídica mencionada a fin de regularizar y expedir los títulos de propiedad a sus poseedores, procurando la solución a los conflictos jurídicos y procurando la reordenación urbana en lo posible por tratarse de situaciones de hecho.

Asimismo ha venido modernizando su estructura administrativa en todo el territorio nacional, para dar respuesta a los asentamientos humanos irregulares, que históricamente se operan como un proceso de invasión-regularización, sin orden urbano, sin que existan las condiciones necesarias para la debida prestación de los servicios públicos o simplemente sin ellos, cuya dinámica social y económica, nos permite vislumbrar que en los próximos años, de no abordarse soluciones integrales, se continuará con un acelerado cambio de uso del suelo, pasando de agrícola a urbano, con lo cual se estará fomentando la irregularidad urbana, la especulación y las operaciones ilegales de traslación de dominio de tierras ejidales y comunales, que son el resultado del desarrollo desigual de campo-ciudad y como consecuencia receptora de flujos migratorios, de manera que, la regularización de los asentamientos humanos irregulares es una respuesta de retaguardia, es decir, paradójicamente, una vez que el asentamiento humano irregular se encuentra suficientemente consolidado, es como se obtiene un dictamen que determina la procedencia de la expropiación, ello es caminar después, atrás de dichos asentamientos irregulares, mientras no se rompa ese círculo vicioso de invasión-regularización de manera definitiva, las tierras cercanas a los centros de población, seguirán padeciendo la fuerte presión del asentamiento irregular, proponiéndose por ello que la regularización se lleve a cabo, independiente del tradicional procedimiento expropiatorio, por convenio con la asamblea de ejidatarios, como órgano supremo del ejido, cuando el poblado este asentado en tierras ejidales, en el que la CORETT, se comprometa, entre otras cosas, a aportar la infraestructura técnica y humana para la delimitación de la zona de urbanización del ejido.

En virtud de que tanto en bienes propiedad de la administración pública federal, centralizada, paraestatal o de particulares, existen asentamientos humanos irregulares fruto de invasiones, se propone que la CORETT, potestativamente lleve a cabo la regularización de dichos asentamientos, a petición expresa de sus titulares, dada la experiencia regularizadora con que cuenta este organismo.

Que el proceso de regularización de terrenos de origen ejidal y comunal, implica la necesaria y estrecha coordinación de las autoridades federales y locales, ya que afecta el inmediato futuro crecimiento de los centros de población, por lo que en todo caso y en atención a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley General de asentamientos Humanos, la Comisión para la Regularización de la tenencia de la Tierra deberá considerar las opiniones que emitan los gobiernos de los estados y los ayuntamientos respectivos.

Por ello, se ha considerado necesario también que la CORETT se convierta en un instrumento de vanguardia, que antes de regularizar, su papel sea el de promover alternativas de solución a los demandantes de suelo, que constituyen uno de los requerimientos más importantes que reciben los gobiernos de los estados y de los municipios del país, en consecuencia, se propone ampliar las atribuciones de la CORETT, a efecto de que no se constriña únicamente a la regularización de asentamientos humanos irregulares, sino considerarla como un ente coordinador interinstitucional materializando la constitución y desarrollo de las reservas territoriales, a partir de la incorporación de la tierra ejidal o comunal al desarrollo urbano y a la vivienda, además de la regularización de la tenencia de la tierra, con respecto irrestricto al marco normativo que previene la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Agraria, de la Ley General de asentamientos Humanos, dada la concurrencia de las legislaciones y responsabilidades en la materia; a la legislación urbana local, a los planes y programas de desarrollo urbano municipales, así como a las disposiciones del derecho común, y que de acuerdo a la información proporcionada por el programa de Suelo Urbano y Reservas territoriales, de la Secretaría de Desarrollo Social, de las 125,000 hectáreas que se requieren incorporar a las reservas territoriales para el año 2,000, el 65% son terrenos ejidales y comunales.

La ampliación de facultades del organismo comprende también la de asesor técnicamente a los núcleos agrarios, en relación a los proyectos inmobiliarios que

estos desarrollen en los terrenos que la asamblea haya delimitado como tierras de uso común, lo que posibilita obtener a estas alternativas altamente redituables, pues les permite constituir inmobiliarias ejidales, aportar sus tierras a empresas mercantiles, distribuir equitativamente las ganancias entre sus integrantes, recibir mejor precio para la venta de tierra y beneficios a corto, mediano y largo plazo.

Para las autoridades estatales y municipales les permitirá dar respuesta legal y ordenada a la creciente demanda de suelo para vivienda popular, ejercitar oportunamente su derecho de preferencia, direccionar el desarrollo urbano y ordenar el mercado de tierra y finalmente para los inversionistas privados representa la posibilidad de realizar obras urbanísticas importantes, mediante la ejecución de fraccionamientos sociales progresivos y la venta de lotes con servicios o pie de casa, así como otros proyectos de mayor relevancia, obras de servicios públicos y cualquier otro que demanden los planes y programas de desarrollo urbano municipales. Aunado a lo anterior y como complemento necesario, la Comisión emitirá no sólo las escrituras de propiedad en favor de los poseedores de los inmuebles regularizados, sino que ampliando sus facultades también previa elaboración de la cartografía necesaria hasta lograr su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, pueda expedir los títulos de propiedad en favor de los adquirentes de lotes de los fraccionamientos sociales progresivos a la figura jurídica equivalente en aquellas entidades federativas cuya legislación urbana que no contemplen aquellos.

Asimismo, dentro de la facultad con que cuenta el organismo, para celebrar convenios necesarios para el cumplimiento de su objetivo, se contempla ahora, celebrar con la Secretaría de desarrollo Social aquellos convenios en que se otorguen financiamientos en favor de los proyectos que incorporen tierra, comunales, bienes nacionales o de los particulares, como, reserva territorial para el desarrollo urbano tanto para la introducción de servicios públicos en los fraccionamientos sociales progresivos, o de la figura de notificación que contemplen la leyes o códigos urbanos de las diferentes entidades del país, así como para la construcción de viviendas de tipo

social o para el mejoramiento de la vivienda, recabando en todo caso la opinión y participación de las autoridades municipales y del estado, con esta facultad de coordinación, se tendrá como consecuencia inmediata dar respuesta a la gran demanda de vivienda popular que hay en el país.

El H. Ayuntamiento, donde se encuentre el fraccionamiento social progresivo, o el desarrollo urbano que se contemple en los planes y programas debidamente aprobados por la propia autoridad municipal, deberá integrar el consejo de colaboración municipal o la autoridad auxiliar de participación ciudadana correspondiente con los adquirentes de lotes, mismos que deberán realizar y promover la construcción de las obras subsecuentes de urbanización y equipamiento en forma progresiva, mediante el sistema de cooperación, con la asesoría técnica de CORETT.

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona el Artículo Segundo del Decreto Presidencial de fecha 26 de marzo de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de abril del mismo año, por el que se reestructuró la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, como organismo público descentralizado de carácter técnico y social, para quedar como sigue:

“Artículo Segundo.- La Comisión tiene por objeto.

1.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales. Tratandose de asentamientos humanos irregulares en bienes propiedad de la administración pública federal centralizada, paraestatal o de los particulares, la comisión podrá regularizarlos a petición expresa de aquellos, quienes cumpliendo con los

requisitos que exigen las leyes de la materia los pondrán a disposición de este organismo para su regularización.

II.- Coordinar a las entidades públicas de los gobiernos federales, estatal y municipal con los núcleos agrarios para la constitución, desarrollo y administración de las reservas territoriales, mediante la incorporación de bienes de régimen ejidal y comunal o de cualquier otro al desarrollo urbano, y la vivienda contemplados en los planes y programas municipales, sirviendo de enlace con las entidades federativas y los municipios del país, recabándoles su opinión y otorgándoles el derecho de preferencia que les concede la ley, a fin de que se desarrollen programas de vivienda de interés social en favor de los demandantes de suelo, principalmente en las ciudades consideradas como polos de desarrollo.

III.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas y de reservas territoriales al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda.

IV.- Suscribir cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad con

los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada o de la constitución y administración de reservas territoriales que deban incorporarse al desarrollo urbano y la vivienda.

V.- Asesorar a los núcleos agrarios, para la constitución, administración y ejecución de sus reservas territoriales,

contempladas en los, planes y programas de desarrollo urbano municipal, esencialmente en aquellos en que el núcleo agrario sea quien opere los fraccionamientos sociales progresivos o la figura urbana similar de lotificación de tierra, en áreas que por disposición de la asamblea, sean destinadas para el crecimiento del poblado o bien promoviendo la constitución de inmobiliarias ejidales o aportación de tierras a sociedades civiles y mercantiles para tal objeto.

VI.- Coordinarse con las Dependencias y Organismos Públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.

VII.- Celebrar convenios con las Autoridades Federales Estatales, Municipales y núcleos de población a fin de que cada uno en la esfera de su competencia provee lo necesario para la consecución de sus fines, respecto a los asentamientos humanos irregulares y al desarrollo de las reservas territoriales, para ser incorporadas al desarrollo urbano, y la vivienda.

VII.- Tramitar ante la Secretaría de Desarrollo Social la obtención de créditos en favor de las autoridades estatales municipales o los núcleos agrarios instituidos como desarrolladores, los que serán destinados para el financiamiento de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en los fraccionamientos sociales progresivos o lotificaciones para vivienda, tanto para la

constitución de viviendas de interés social, como el mejoramiento de las ya construidas.

IX.- Apoyar a los Municipios en la elaboración de sus sistemas catastrales a fin de lograr su modernización.

X.- La Comisión garantizará y/o entregará a la institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal, con motivo de las expropiaciones y tratándose de la repartición de los frutos de la inversión, la Sociedad Mercantil inmobiliaria, deberá fijar las bases para el pago de dividendos entre los Accionistas".

TRANSITORIO

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Concluimos que los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra se utilizan para normalizar los asentamientos humanos irregulares, ya sea en zonas habitadas ilegalmente o urbanas para fines habitacionales y que se encuentran localizadas en tierras de origen ejidal y comunal.

Estos asentamientos explican su existencia por diversas causas que van desde lo político hasta lo económico por ejemplo tenemos que la falta de ingresos da auge a la migración del campo a las ciudades en donde esta situación se agrava al no encontrarse una vivienda económica.

Los asentamientos irregulares obviamente generan conflictos y controversias directamente sobre la tenencia de la tierra entre las que se encuentran la ausencia de

servicios públicos la ausencia de la autoridad y los problemas derivados por la falta de control de inmuebles.

Es por tal razón que la regularización consiste en desincorporar los predios invadidos del régimen de propiedad social, vía expropiación bajo la causal de utilidad pública que aunque se encuentra confusa dentro de la fracción V del artículo 93 de la Ley Agraria ha resuelto de alguna manera este problema.

El monto de indemnización será fijado en atención a la cantidad que se cobrará por la regularización, lo que significa que deberá realizarse un estudio previo que determine su potencialidad .

La regularización debe efectuarla la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, que atendiendo al fin y en el caso que nos ocupa será la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la actualidad el agro mexicano, se encuentra sumergido en profunda pobreza e injusticia social, que espera un reconocimiento y oportunidad de bienestar con resoluciones pacíficas y jurisdiccionales de los conflictos relacionados con la Tenencia de la Tierra que garanticen la elevación de las condiciones de vida de los campesinos y sus familias.

SEGUNDA.- Las Constituciones de México que han regido a lo largo de nuestra historia, establecieron en su contenido a la propiedad como uno de los derechos más importantes del individuo. Sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1857 cuando se empezó a vislumbrar la conformación de nuestro actual artículo 27 Constitucional que recoge de todas las Constituciones el contenido de justicia y libertad del derecho de propiedad para el campesino

TERCERA.- El reclamo de justicia, de restitución de tierras, la resistencia al acaparamiento y al abuso de la propiedad, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron el movimiento de Independencia, por el que México recuperó su dominio territorial

CUARTA.- En relación a lo investigado nuestra Carta Magna del 5 de febrero de 1917 recoge de la historia inmediata y de nuestro antiguo origen, cuatro formas de tenencia, a saber: la propiedad originaria de la Nación, la propiedad comunal, la ejidal; y, la propiedad privada, con un alto contenido social

QUINTA.- En el Derecho Mexicano la propiedad es una de las garantías más vulnerables en la Constitución Federal, porque su finalidad es la de resolver las necesidades de la población en general a través de las modalidades que la misma Constitución Federal prevé

SEXTA.- Hay que considerar que la reforma Constitucional del 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional, ha generado polémica dentro del territorio nacional pues se modificaron las bases rectoras de la tenencia de la tierra; sin embargo, pienso que ha dado origen a la conformación de un nuevo Derecho Agrario, transformado, evolucionado y actualizado. Esta reforma, en general contribuye a mejorar la economía nacional a través de una regulación más adecuada al reconocer la personalidad jurídica de ejidos y comunidades

SEPTIMA.- Para garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria se establecieron en la fracción VII del artículo 27 Constitucional, los Tribunales Federales Agrarios con plena jurisdicción, dotados de autonomía para resolver con apego a la ley y de manera expedita los asuntos relativos a la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

OCTAVA.-El cuarto párrafo del artículo 27 Constitucional faculta a ejidatarios y comuneros para adoptar, en ejercicio de su libre determinación, las condiciones que convengan a sus intereses para el mayor aprovechamiento y disposición de sus bienes y derechos. Definitivamente el nuevo ordenamiento permite la fácil y expedita justicia que se ve reflejada en la voluntad de esta clase social.

NOVENA.- Consideramos que la Ley Agraria en vigor ha resultado adecuada a las necesidades de los campesinos porque ofrece mejores condiciones y más alternativas a la comunidad agraria. Debemos reconocer que durante los primeros años de su vigencia se ha logrado un avance considerable en la solución de los problemas que aquejan al campo y en especial a los campesinos.

DECIMA.- Una de las más importantes restricciones a la propiedad lo constituye la expropiación, que implica la privación o limitación del derecho de propiedad que el Estado impone a un particular por existir una causa de utilidad pública ó social y mediante indemnización

DECIMA PRIMERA.- Entre las dependencias y entidades más importantes que nos ocupa de cuestiones agrarias en nuestro país, encontramos a la Secretaría de la Reforma Agraria, la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), la Procuraduría Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Es deseable que en breve plazo estos organismos resuelvan todos los problemas del agro, pues si no resuelven favorablemente los problemas relacionados con la Regularización de la Tenencia de la Tierra retrasarán la justicia.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. SEGUNDO CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Primera Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1989.
- 2.- Barrón de Morán, Concepción. HISTORIA DE MEXICO. Décimo novena Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1973.
- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Vigésimo quinta Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1988.
- 4.-_____. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Vigésimo sexta Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1994.
- 5.- Carpizo, Jorge. LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917. Séptima Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1986.
- 6.- Colín Sánchez, Guillermo. DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1974.
- 7.-_____. PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD. Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1985.
- 8.- Chavez Padrón, Martha. EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO. Décima Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1991.
- 9.- Carral y de Teresa, Luis. DERECHO NOTARIAL Y REGISTRAL. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1970.
- 10.- Delgado Moya, Rubén. DERECHO A LA PROPIEDAD RURAL Y URBANA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL DERECHO ECOLOGICO. s.e., Editorial Pac. México 1993.
- 11.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Quinta Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1976.
- 12.- González Ramírez, Manuel. LA REVOLUCION SOCIAL EN MEXICO. El Problema Agrario T. III. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México 1974.
- 13.- López Rosado, Diego G. CURSO DE HISTORIA ECONOMICA EN MEXICO. Primera reimpresión. Textos Universitarios UNAM. México 1981.
- 14.- Maza, Santiago de la. LEYES Y CEDULAS REALES. s.e., Madrid España. s-f. Editorial Bosch.

15.- Mendieta y Nuñez, Lucio. EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO Y LA LEY DE LA REFORMA AGRARIA. Vigésima segunda Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1989.

16.-_____. EL SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL. Segunda Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1966.

17.- Palacios Luna, Manuel R. EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO. Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1988.

18.- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. DERECHO REGISTRAL. Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1992.

19.-Portes Gil, Emilio. LA ORGANIZACION POLITICA DE MEXICO, LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA. Editorial Reus. Tomo 5, Capítulo Primero. Madrid España, 1917.

20.- Reyes Osorio, Sergio; Stavenhager Rodolfo, Eckstein Salomon, Ballesteros Juan, Restrepo Ivan, Aguirre Jerjes, Maturana Sergio y Sanchez Jose. ESTRUCTURA AGRARIA Y DESARROLLO AGRICOLA EN MEXICO. s.e., Fondo de Cultura Económica. México 1974.

21.- Rivera Rodriguez, Isaías. EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO.Primer Edición. Editorial McGraw-Hill Interamericana de México, S.A. de C.V. México 1994.

22.- Rouaix, Pastor. GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917. Segunda Edición. Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana. México 1959.

23.- Sayeg Helú, Jorge. INTRODUCCION A LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MEXICO. Primera Edición. Editorial Pac. México 1978.

24.- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Décimo cuarta Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1988.

25.- Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. Décimo quinta Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1989.

26.- WitKer V, Jorge. DERECHO ECONOMICO. Primera Edición. Editorial Harla S.A. de C.V., México 1985.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

27.- **Capitant, Henri. VOCABULARIO JURIDICO. Novena reimpresión. Editorial Depalma. Buenos Aires, Argentina 1986.**

28.- **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Volúmen 10. Editorial Aguilar. España 1979.**

29.- **Glosario de Términos Jurídicos. Procuraduría Agraria. s.e. Editorial Nivi. México 1995.**

30.- **Luna Arrollo, Antonio y Alcerréca Luis G. DICCIONARIO DE DERECHO AGRARIO MEXICANO. Primera Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1982.**

31.- **Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IX. Editorial Francisco Seix. España Barcelona 1958.**

32.- **Pina, Rafael De y Pina Vara Rafael De. DICCIONARIO DE DERECHO. Décimo Quinta edición. Editorial Porrúa S.A., México 1988.**

33.- **Seidon, Arthur y Pennance F.G. DICCIONARIO DE ECONOMIA. Cuarta Edición Colección Libros de Economía oikos-tau. Barcelona España 1986.**

LEGISLACION

34.- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 113a. Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1996.**

35.- **Código Civil para el Distrito Federal. 59a. Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1991.**

36.- **Ley Federal de la Reforma Agraria. 24a. Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1983.**

37.- **Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.**

38.- **Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936.**

39.- **Ley de Expropiación reformada mediante Decreto Presidencial del 1o. de enero de 1994.**

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

41.- Ley General de Asentamientos Humanos reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1994.

42.- Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa México S.A., México 1990.

43.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. 13a. Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1992.

44.- Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993.

45.- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996.

46.- Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1973.

47.- Acuerdo por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como Organismo Público Descentralizado de carácter técnico y social, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974.

48.- Acuerdo por el cual se reforma y se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Abril de 1979.

DOCUMENTAL

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

50.- Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y Evolución del articulado constitucional. Tomo II., Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII. Legislatura. Tercera Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1985.

51.- Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917. Tomo II.

JURISPRUDENCIA

52.- Tesis Jurisprudencial 385. apéndice 1917-1975 Tercera parte. Segunda Sala p. 637.

53.- Revisión Principal 32/74. 13 de Septiembre de 1974. tribunal Colegiado del Tercer Circuito. Pág 228.

54.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Segunda Sala. Pág. 123.