

262



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"REPERCUSIONES JURIDICAS DE LOS TITULOS DE PROPIEDAD EMITIDOS POR LA CRESEM EN EL ESTADO DE MEXICO"

279638

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

LUCILA ELIZABETH ROLDAN AVILES

ASESOR: LIC. MANUEL FAGOAGA MARTINEZ.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A DIOS

ELEVO UNA ORACION POR BRINDARME  
LA OPORTUNIDAD DE VIVIR Y DE DISFRUTAR  
ESTE GRAN MOMENTO AL LADO DE MIS  
SERES QUERIDOS. GRACIAS POR SU AMOR,  
SUS BENDICIONES E INFINITA MISERICORDIA.

A MIS PADRES

SR. ELISEO ROLDAN NUÑEZ

SRA. MARIA ISABEL AVILES MORAN

A QUINES LES ESTOY ETERNA Y PROFUNDAMENTE  
AGRADECIDA POR EL GRAN APOYO BRINDADO,  
POR SUS CONSEJOS, ENSEÑANZAS Y EJEMPLOS,  
PERO SOBRE TODO POR EL INFINITO AMOR MOSTRADO.  
POR ELLO, CON CARIÑO Y ADMIRACION A QUIENES  
ME HAN DADO ALGO MAS QUE TODO... LA VIDA.

A MIS HERMANAS

DRA. NORMA ANGELICA

LIC. NANCY ROCIO

GRACIAS POR BRINDARME SIEMPRE  
SU PROFUNDO AMOR, APOYO Y POR  
DEMOSTRAR QUE LA CONFIANZA EN  
UNO MISMO, PERMITE LOGRAR TUS  
OBJETIVOS. POR LA DICHA DE TE  
NERLAS A MI LADO, ESPERANDO -  
SER UN EJEMPLO PARA USTEDES.

A MI GRAN AMIGA

LIC. LETICIA FLORES SERRANO

A TI CONFIDENTE Y GRANDIOSA COMPAÑERA  
DE LA VIDA, QUE ESTUVISTE SIEMPRE  
PRESENTE EN LOS MOMENTOS DIFICILES  
DE MI VIDA, TU QUE SIN IMPORTARTE  
SI FUERAS CORRESPONDIDA, ME APOYASTE  
Y COMPARTISTE LO MEJOR QUE EN TI HABIA,  
POR HOY Y PARA SIEMPRE, TU SERAS  
MI MEJOR AMIGA.

A CESAR

CON AMOR A QUIEN DIA A DIA  
ESTA PRESENTE, EN TODO MOMENTO  
Y EN TODO LUGAR, BRINDANDO LO  
MEJOR DE SI. GRACIAS POR TU  
FUERZA Y AMOR QUE ME HACES  
SENTIR EN CADA INSTANTE.

A TI, QUE ME COMPARTES LAS  
PEQUEÑAS Y GRANDES COSAS DE  
LA VIDA, GRACIAS POR ESTAR AQUI.

A MI ASESOR

LIC. MANUEL FAGOAGA RAMIREZ  
CON AFECTO Y ADMIRACION, POR  
SER UN EXITOSO Y DESTACADO  
CATEDRATICO, QUE CON SU GRAN  
CONOCIMIENTO COLABORO EN LA  
REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO,  
AGRADECIENDO SU APOYO Y TIEMPO  
BRINDADO.

# I N D I C E

Pág.

INTRODUCCCIÓN .....	1
---------------------	---

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD

A) ROMA	
1. Concepto de propiedad .....	5
2. Formas de propiedad	
a) Propiedad Quiritaria .....	7
b) Propiedad Bonitaria .....	8
1) Propiedad Provincial .....	9
2) Propiedad Peregrina .....	11
3. Modos de Adquirir la propiedad	
a) Modos originarios .....	12
b) Modos derivativos .....	14
B) MÉXICO	
1. época Prehispánica .....	17
2. - época de la Colonia .....	21
3. - Etapa de la Independencia al Porfiriato .....	31
4. - Etapa de la Revolución Mexicana .....	37

CAPITULO II  
NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD

1. - Concepto .....	43
2. - Medios de Adquirir la Propiedad	
a) Contrato .....	48
b) Herencia .....	51
c) Prescripción .....	53
d) Ley .....	54
e) Adjudicación .....	55
f) Acción Reivindicatoria .....	56
g) Expropiación .....	58

CAPITULO III

BASES NORMATIVAS PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA  
REGULACIÓN DEL SUELO DEL ESTADO DE MÉXICO

A) Naturaleza Jurídica

1. Bases Legales

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	65
b) Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos .....	71
c) Ley Federal de Entidades Paraestatales .....	73
d) Decreto de la CRESEM .....	79

B) La Descentralización	
1.- Concepto .....	81
2.- Formas .....	83
3.- Elementos .....	85
C) Los fines del Estado por medio de la Descentralización .....	87

#### CAPITULO IV

### LA LEY PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN DEL SUELO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SU REALIDAD ACTUAL

1.- Exposición de motivos para la creación de la CRESEM .....	89
2.- Objetivos de la CRESEM .....	92
3.- Estructura orgánica .....	93
4.- Procedimientos de escrituración establecidos en la CRESEM para obtener la propiedad .....	105
CONCLUSIONES.....	134
BIBLIOGRAFÍA.....	142

## I N T R O D U C C I Ó N

Uno de los principales problemas de México, es sin duda el crecimiento demográfico explosivo, la irreversible migración interna del sector rural a las áreas urbanas, la escasa o nula capacidad económica de las grandes mayorías, por lo que no es extraño que ese inmenso conglomerado humano desborde las estructuras materiales e infrinja la ley vigente. Provocándose así el problema de los asentamientos humanos irregulares, lo que trae como consecuencia la proliferación de densos grupos de población marginada tanto física, como económica y jurídicamente.

Como respuesta al reclamo y demanda de la población de disponer de una fracción de terreno *donde construir su vivienda*, el Gobierno del Estado por conducto de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM), pretende precisamente eso, establecer un orden en la regulación del suelo del Estado de México a través de los diversos procedimientos que ha determinado para regular y escriturar los predios.

La regulación de la tenencia de la tierra es una acción de orden público y de interés social que partiendo del reconocimiento de la posesión irregular incorpora a los

tenedores precarios al orden legal, otorgando títulos de propiedad, que son la causa en cuya virtud poseemos alguna cosa y el instrumento con que acredita nuestro derecho. De lo que se desprenden dos aspectos, uno material que consiste en la causa cuya virtud poseemos alguna cosa y otra formal, que se refiere al instrumento con que se acredita nuestro derecho.

Consecuentemente, podemos afirmar que en sentido material título de propiedad es la causa por la que se posee o se es propietario de una cosa, y en sentido formal título de propiedad, es la forma que se le dio al mismo, si fue en contrato privado o en escritura pública, en sentencia judicial, en resolución administrativa o en cualquier otra. En el desarrollo de la presente investigación demostraremos que no todos los títulos de propiedad brindan a sus titulares una seguridad jurídica, de acuerdo a los procedimientos de escrituración establecidos, tal es el caso de la inmatriculación administrativa y la escrituración (vía convenio, adjudicación y expropiación), ya que algunos de estos trámites de dichos procedimientos carecen de formalidades de ley, y lejos de brindar una seguridad ocasionan repercusiones jurídicas, omitiendo la tramitación de

juicios en materia familiar.

La inquietud de la realización de este trabajo fue en primer término el referirnos a la propiedad, exponiendo sus antecedentes y su fundamento legal, mismo que se encuentra consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizando una explicación de la propiedad originaria y privada. Asimismo se expusieron en forma general los motivos que dieron pauta para la creación de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM), analizando su naturaleza jurídica como organismo público descentralizado, que como tal se coloca dentro de la forma de descentralización por servicio, así mismo se analizaron los diversos procedimientos de escrituración con los que cuenta el organismo para "cumplir" sus objetivos.

Al realizar la investigación de este trabajo, se pretendió ser propositivo, estimando aportar soluciones y alternativas a la problemática que se presenta con los procedimientos de escrituración, así como en la forma de llevar a cabo su respectiva tramitación, que provocan las repercusiones jurídicas de los títulos de propiedad emitidos por el organismo. Situación que permite que se

deje entre ver y preguntarse, ¿El Estado verdaderamente cumple su finalidad, que es la de servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social?

## C A P I T U L O I

## ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD

## A) ROMA

## 1. CONCEPTO DE PROPIEDAD

La propiedad se define como el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que este pueda proporcionar. Era tan sencillo para los romanos como decir la cosa me pertenece o la cosa es mía.

La propiedad procede de la voz latina "*proprietas*" derivada de *propium*, lo que pertenece a una persona o es propio de ella. Palabra que a su vez procede de *prope*, cerca denotando cierta unión o adherencia física o moral de las cosas de una persona, es decir, la propiedad es una relación en que se encuentran las cosas con las personas. Consistente pues, en la adherencia física y moral de las primeras con las segunda de un modo exclusivo, para servir a los fines de ellas.

La denominación antigua de propiedad entre los romanos tomaba el nombre de "*mancipium*", sinónimo de *mancipatio* que era poder del *pater familias* sobre personas o cosas, al

paso del tiempo apareció el término "*dominium*", que proviene de *dominus* quien era el dueño de la *domus*, o sea el *pater*, de esa costumbre surgió el empleo del vocablo siguientes "*proprietas*" que deriva de *propiem*, lo que pertenece a una persona o es propio de ella.

El maestro Floris Margadant nos dice que en el Derecho Romano propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua.

Los juristas romanos no definieron el derecho de propiedad pues consideraban que al ser un derecho tan exclusivo pero tan sencillo, era inútil elaborar una definición de él. Los juristas romanos sólo se dedicaron a estudiar los beneficios que obtenía de sus cosas el propietario. Fue tiempo después de la caída del Imperio Romano, cuando los primeros comentaristas de su derecho desarrollaron en los textos romanos y concretaron que en aquel Imperio el propietario tenía tres beneficios derivados de esa calidad:

a) El "*Jus Utendi*" o "*Usus*". - Que era la facultad de servirse de las cosa y aprovecharse de los servicios que

pudiera rendir, fuera de sus frutos.

b) El "*Jus Fruendi*" o "*Fructus*".- Que era el derecho de recoger todos los frutos de la cosa sujeta a propiedad.

c) El "*Jus Abutendi*" o "*Abusus*".- Que era el poder de consumir la cosa, y por extensión el beneficio de disponer de ella de una manera total y definitiva, ya enajenándola, ya destruyéndola.

## 2.- FORMAS DE PROPIEDAD

### a) PROPIEDAD QUIRITARIA

La opinión que ha prevalecido en la doctrina, es la que se considera a la propiedad quiritaria (*dominum ex iure Quiritium*) como expresión de la soberanía del paterfamilias sobre las cosas pertenecientes colectivamente al grupo de la familia, es decir, sobre las *res macipi*. Según los romanos la fuente originaria de esta propiedad fueron los botines de guerra de los que sólo podían ser propietarios los ciudadanos romanos y los latinos con *ius commercii*, los que debían adquirirla por alguna de las formas establecidas por el derecho civil. Por lo que, para que existiera un

verdadero derecho de propiedad se requería:

- Que el titular sea ciudadano romano.
- Que la cosa tenga carácter romano, mueble o suelo itálico.
- Que la adquisición sea adecuada a la condición *mancipi* o *nec mancipi* de la cosa (*mancipatio* o *in iure cessio*).
- Que los casos de transmisión de la cosa de una persona a otra (adquisición derivada); el transmitente tuviese a su vez el *dominium ex iure quiritium* de la cosa transmitida.

#### b) PROPIEDAD BONITARIA

Paralelamente a la propiedad quiritaria surge esta propiedad, por el *Ius honorarium*, la cual nace cuando los contratantes en la transmisión de una *res mancipi* no observan las solemnidades exigidas por el *ius civile*, sino sólo la *traditio*, ya que una *res mancipi* únicamente se puede enajenar mediante *mancipatio* o *in iure cessio*.

Ante la rigidez de semejante principio el pretor otorgó protección a quienes eran menos poseedores de la

cosa, a través de medidas procesales, tal es el caso de la excepción llamada *rei reivindicatoria et tradital* que procedía para rechazar la acción reivindicatoria del transmitente, que pretendía reclamar el bien al comprador, ya que dicho poseedor de la *res mancipi* se podía convertir en propietario quirritario mediante la usucapión, es decir, por el transcurso del tiempo que era de uno o de dos años, según se tratara de cosa mueble o inmueble, y en tanto no transcurriera el plazo para prescribir, el dueño podía reclamarle el bien al poseedor.

En este orden de ideas, si durante ese tiempo la posesión de la cosa retornaba de modo eventual al *dominus* y éste queriendo retener la cosa (no obstante de haberla vendido y entregado), el pretor otorgaba a los poseedores una acción llamada publiciana, en cuya fórmula se fingía como si el plazo de la usucapión iniciada se hubiera consumado.

La propiedad Bonitaria a su vez se divide en: Propiedad Provincial y Propiedad Peregrina.

#### 1) PROPIEDAD PROVINCIAL

Se le denomina así a las regiones conquistadas por los

romanos fuera de Italia. Los particulares no podían ser propietarios de los fundos provinciales, sino solamente poseedores, ya que éstos fundos pertenecían al Estado por derecho de conquista; sin embargo les concedían un uso y disfrute sobre tales tierras, teniendo que pagar al Estado un censo llamado *Tributum o Stipendium*.

"Desde el tiempo de Augusto se diferenciaron las provincias del emperador y las del pueblo o del senado. Por lo general, las provincias del emperador eran las más lejanas y las más expuestas a los ataques de los bárbaros, quedando sometidas al mando del Gobierno, que enviaban para representarles los *Legali Caesaris* y pagaban el *tributum* asignado en el *fisco*, tesoro del emperador. Las provincias del pueblo o del senado eran gobernadas por precónsules, asistidos de funcionarios y pagaban el *stipendium* asignado en el *aerarium*".<sup>1</sup>

A varias provincias se les fue concedido por los emperadores el favor de similarlas al terreno de Italia, sobre todo a las colonias, llamándose este privilegio *Jus*

---

<sup>1</sup> PETIT, EUGENE. Tratado Elemental de Derecho Romano. Ed. Porrúa, S. A., México 1996. Pág. 325.

*Italicum*, por lo que los particulares podían ser propietarios quiritarios, sobre esos fundos provinciales y no tenían que pagar al Estado el impuesto territorial. A partir de Justiniano se suprimió la división de las *res Mancipi* y *res Mancipi*, desde el punto de vista de la propiedad privada entre el terreno de provincias y las tierras itálicas.

## 2) PROPIEDAD PEREGRINA

Los peregrini que no tenían la condición de ciudadanos romanos no podían ser propietarios *ex iure Quiritium*. Sin embargo lo que formaba su hacienda privada, a pesar de que los juristas no la designaban como propiedad, en esencia lo era y tuvo que ser amparada por el poder público romano.

A pesar de que no les competía ninguna defensa fundada sobre acción civil, el pretor peregrino y los gobernantes de las provincias protegían la propiedad de hecho de los peregrinos mediante acciones análogas a las que tutelan el dominio quiritario.

Con la *Constitutio Antoniana* desaparece la condición jurídica de los peregrinos, en el sentido clásico del

término y la propiedad.

### 3. - MODOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD

Son aquellos hechos jurídicos que el ordenamiento declara idóneos para crear en los particulares, un derecho de propiedad o para transmitirlo de uno a otro sujeto.

#### a) MODOS ORIGINARIOS

Son aquellos que consisten en una relación directa con la cosa. Se pueden señalar los siguientes:

1. - Ocupación. - Consiste en apoderarse del objeto o tomar la posesión de una cosa susceptible de propiedad privada y que no pertenezca a nadie con la intención de hacerla propia, es decir, las *res nullius*, y a lo cual son necesarios tres requisitos:

- I. - La existencia de una *res nullius*,
- II. - La aprehensión de una cosa,
- III. - La intención de hacerla propia.

2. - Accesión. - Es adquisición de la propiedad o el aumento que se adiciona a la cosa principal y que se realiza por efecto de la conjunción de dos cosas, es decir,

cuando una cosa se une natural o artificialmente a otra, formando un todo de componentes prácticamente inseparables.

3.- Especificación.- Es la transformación de una determinada materia, la cual permita sacar de ella un objeto que tenga una esencia propia y distinta, o sea una finalidad económica-social diferente, como ejemplo uva-vino.

4.- Confusio y commixto.- Existe cuando los líquidos o metales en fusión, perteneciendo a propietarios diferentes, son mezclados juntos, por lo que ninguna de las cosas mezcladas puede decirse absorbida por una cosa principal, ni el todo que resulta es una cosa nueva, por ejemplo, si se mezcla vino-vino.

5.- De la adquisición de los frutos.- El fruto separado de la cosa productiva es objeto independiente y son adquiridos a veces, por personas distintas del dueño de las mismas, las cuales tienen derecho a ello, a base de la relación con la cosa, el propietario, el enfiteuta, el poseedor de buena fe en el momento mismo de la separación y el usufructuario solamente con la percepción.

6.- Adquisición del tesoro.- Para los romanos el tesoro es una suma de dinero u objetos preciosos, escondidos desde tiempo inmemorial que nadie puede saber quién fue el último propietario, y que haya sido descubierto casualmente.

#### b) MODOS DERIVATIVOS

Son aquellos que se constituyen mediante una relación jurídica entre el que adquiere el derecho y el propietario precedente de la cosa.

Como modos derivativos de propiedad señalamos los siguientes:

1.- *Mancipatio*.- Consiste en la transferencia de la propiedad plena quiritaria sobre la cosa del enajenante al adquirente, surgiendo entre estos, las respectivas obligaciones y créditos que se deriven de las *auctoritas*.

Como distinción de modo *traditio* encontramos que la transferencia de la propiedad derivaba exclusivamente de las *res Mancipi*. Sus formalidades eran las siguientes:

En presencia de cinco testigos ciudadanos romanos y

púberes, y de otra sexta persona (*libripens*) que sostiene una balanza, el que va adquirir la propiedad (*mancipio accipiens*) golpea uno de los platos de la balanza con un trozo de bronce (*raudusculum*), y al propio tiempo pronuncia fórmula solemne, afirmando que la cosa se hace suya con arreglo al derecho de los *quirites*, porque la compra valiéndose del metal y la balanza, luego golpeaba la balanza con el bronce y lo presentaba al enajenante como precio, porque no se empleaba aún moneda acuñada.

2.- *In Iure Cessio*. - Es un acto que es realizado por tres personas: el propietario que cede *in iure*, el adquirente que realiza la *vindicatio* y el magistrado que lleva a cabo la *addictio*. Consiste en que el enajenante y el adquirente se presentan ante el magistrado, con la cosa cuando era mueble; si la cosa es inmueble era necesario transportarse al lugar, entonces el adquirente ponía la mano sobre la cosa y pronunciaba una fórmula solemne afirmando ser el propietario según el derecho civil, después el magistrado pregunta al cedente si opone alguna pretensión contraria, sino protesta de dicha afirmación y consciente la enajenación, el magistrado declara propietario de la cosa al adquirente (*addicit*).

En resumen la *in iure cessio* es la imagen de un proceso de reivindicación bajo las acciones de la Ley, proceso ficticio, en que las partes están de acuerdo y todo se termina en *iure* por la adhesión del demandado a la pretensión del demandante.

La *in iure cessio* se aplicaba no sólo para realizar la transferencia de la propiedad sino para la constitución de ciertos derechos sobre las cosas como el usufructo, uso y servidumbres.

3. - *Traditio*. - Es cuando el propietario entrega una cosa con intención de transferir la propiedad a una persona, y ésta tenga intención de adquirirla, en virtud de una justa causa.

La *traditio* es el modo más importante de adquirir del derecho de gentes, únicamente se utilizaba para las *res nec mancipi*. Era una mera transmisión fáctica que puede cumplir fines distintos de aquellos que son propios de la transmisión dominical (comodato, arrendamiento, depósito, prenda y restitución de las cosas objeto de estos negocios).

Sus generalidades son:

1. - Que el enajenante tenga la capacidad de obrar, sea propietario de la cosa y pueda disponer de ella.

2. - Que el adquirente tenga la capacidad de adquirir la propiedad de la cosa que se transfiere.

3. - Que la cosa sea entregada por el enajenante al adquirente, o puesta de algún modo a disposición material de éste.

4. - Que tal entrega o puesta a disposición sea llevada a cabo por el enajenante con la intención de despojarse definitivamente del dominio de la cosa a favor del que la recibe, y que la cosa sea recibida por éste último con la intención de tenerla definitivamente bajo su dominio.

## B) MÉXICO

### 1. - ÉPOCA PREHISPÁNICA

En la época prehispánica no se llegó a integrar un concepto definido de la propiedad y las palabras con que los indios o naturales designaban las diferentes clases de tierra, además correspondían a la calidad de quienes las poseían. <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> MENDIETA Y NUREZ, LUCIO. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa, S. A., México 1978, Pág. 13

Para los aztecas, solamente el señor (*Tzin*) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer la plena *in re potestas* (derecho de usar del fruto y de disponer de una cosa), el señor podía dejar la tierra para sí, llamándose *Tlatocalalli* (*Tlatoa*, mandar, calli, cosa) o la repartía entre los principales (*pipiltzin*), siguiendo por regla general sus costumbres, pero podían volver al poder del señor cuando éste lo desease. <sup>3</sup>

La organización política y social del pueblo azteca en relación con la distribución de la tierra estaba comprendida de la siguiente manera:

- a) Tierras Comunes
- b) Tierras Públicas

#### a) TIERRAS COMUNALES

En cuanto a su repartimiento es la de mayor importancia, que corresponde a los núcleos de población, por los notorios vínculos con las instituciones agrarias contemporáneas, en ella distinguimos dos puntos fundamentales. <sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, pag 19.

<sup>4</sup> LEMUS GARCÍA, RAUL, *Derecho Agrario Mexicano*, Ed. Limusa, México 1996, págs. 91-93

1.- Calpulli.- Era el nombre con el que se designaba al conjunto de tierras destinadas a la comunidad, que originariamente significaba "Barrio de Gente Conocida o Linaje Antiguo".

Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas "Tlalmilli", deslindadas con cercas o magueyes. Cada parcela se le asignaba en usufructo a una familia, con derecho a conservarla mientras la trabajaran con la condición de que permanecieran en ese barrio. Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto del jefe de cada familia, calpullec o chinalcallec, con la autorización del Consejo de Ancianos. El calpullec era el representante del calpulli, que era el pariente mayor de la agrupación, su cargo era vitalicio pero no hereditario.

Las familias de los calpullis, no gozaban del derecho de propiedad de las parcelas del calpullalli, con que se les dotaba, pues se les estaba prohibido enajenarlo, grabarlo o arrendarlo, siendo el monarca el dueño absoluto de todo el territorio.

2.- Altepetlalli.- Eran las tierras de los pueblos en que se encontraban enclavados los barrios, eran trabajadas

colectivamente por los comuneros en horas determinadas, sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas. Sus productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo; así como al pago de tributos al señor, y con los productos restantes se integraba un fondo común que dio origen a las cajas de comunidad que reglamentó la Legislación de Indias en la Colonia.

#### b) TIERRAS PÚBLICAS

Eran aquellas destinadas al sostenimiento de las instituciones u órganos del Gobierno, que financiaban la función política, las cuales se clasificaban en:

a) Tecpantlalli.- Eran tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos de conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del jefe supremo o Tlacatecutli.

b) Tlatocalalli.- Tierras propiedad del rey, sus productos se destinaban al sostenimiento del Consejo de Gobierno y altas autoridades.

c).- Mitlchimalli.- Tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y gastos de guerra.

d).- Teotlapan.- Eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos por el

sostenimiento de la función religiosa o culto público.

e).- Tierras de los Señores.- Tierras que se clasificaban en dos tipos:

1.- Pillalli: Tierras otorgadas a los nobles (pipiltsin), quienes tenían la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes.

2.- Tecpillalli: Tierras otorgadas a los Tecpantlaca, quienes servían en los palacios de Tlalcatecutli o jefe supremo.

f).- Yahutlalli.- Eran las tierras conquistadas por los aztecas, las cuales aún no tenían un destino específico, por lo que se encontraban a disposición de las autoridades.

Por lo anterior, se puede decir, que la distribución de las tierras públicas se hacía en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo, las cuales eran cultivadas por los labradores, asalariados, macehuales, aparcaderos o mayeques.

## 2.- ÉPOCA DE LA COLONIA

Durante la conquista se destruyó la estructura agraria que predominaba hasta entonces en el México prehispánico y

sólo en los últimos años del dominio colonial se intentó restituir cuando menos en parte, los derechos de los pueblos, que habían sido violados. Este período fue testigo de tremendas concentraciones y acumulación de tierras y de la continua y desesperada lucha de los pueblos para conservar sus propiedades.

El cuatro de mayo de 1493, meses después de ocurrido el descubrimiento de América, el Papa Alejandro VI expidió la bula "Noverunt Universi" que confirmó a la Corona de Castilla el dominio y posesión de las tierras del Nuevo Mundo. En esta Bula el Gobierno Español fundó su derecho de propiedad sobre las tierra de las Indias, y así los soldados españoles llegaron a México a apropiarse de las tierras de los indios, porque ya eran propiedad de los reyes de España y así sufriendo con ello el consecuente despojo, invadieron los derechos de propiedad que tenían los nativos mexicanos sobre sus tierras.

Pero según la época el espíritu religioso del pueblo español, la Bula Alejandro VI fue el único y verdadero título que justificó la ocupación de las tierras de indias por las fuerzas reales de España; quienes no conquistaban las tierras descubiertas, sino tomaban posesión de ellas en

nombre de los reyes para los reyes de España.<sup>5</sup>

En el transcurso de tres siglos de dominio colonial, surgieron tres grupos distintos y antagónicos de propiedad de la tierra:

- I .- Los Terratenientes Españoles
- II.- Los Poblados Indígenas
- III.- La iglesia

#### I. LOS TERRATENIENTES ESPAÑOLES

El origen de la propiedad territorial de los españoles en lo que fue la Nueva España se encuentra en los repartos y mercedes otorgadas a los conquistadores para recompensar los servicios prestados a la Corona.

La propiedad de los españoles adopta dos modalidades:

- a).- Individual
- b).- Comunal

#### a) PROPIEDAD INDIVIDUAL

Esta modalidad de propiedad surge con los primeros

---

<sup>5</sup> SILVA HERZOG, JESUS, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, 3ª Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1996, Pág. 238.

repartos de tierra realizados por Hernán Cortés y los posteriormente efectuados directamente por la Corona.

Entre las instituciones que dieron origen a las diversas formas de tenencia de la tierra en este período, se citan algunas:

1.- Merced Real: La merced real es una disposición del soberano mediante la cual se concedían tierras y otras clases de bienes a los españoles como recompensa por los servicios prestados a la Corona. El autor Raul Lemus Garcia al respecto dice lo siguiente: "El fundamento, formalidades y condiciones de la Merced, se contiene en la recopilación de las leyes de los Reinos de la Indias, que expresa: Porque nuestro vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, puedan vivir con la comodidad, y convivencia que deseamos: es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras en los pueblos y lugares que por el Gobernador del nuevo Gobernador de la nueva población les fueron señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y de los que fueran de menos grado y merecimiento, los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; habiendo hecho en

ellas su morada y labor, y residido en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad, para que de allí en adelante las puedan vender, y hacer de ellas a su voluntad libremente, como cosa suya; así mismo conforme a su calidad, el Gobernador o quien tuviere nuestra facultad, les encomiende a los indios en el repartimiento que hiciere para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, de conformidad de las tasas, y de lo que está ordenado..."<sup>6</sup>

2.- Caballería: En un principio fue considerada como medida agraria, esta medida se dio hasta finales del siglo XVI, y se les entregaban a los soldados de a caballo, quienes prestaron una mayor utilidad en la conquista. Esta medida agraria, según Mendieta Nuñez "... Tenían una extensión superficial de seiscientos nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas que equivale a 42 hectáreas, 9 áreas y 53 centiáreas..."<sup>7</sup>

3.- Peonía: La peonía como la caballería es una

---

<sup>6</sup> LEMUS GARCÍA, RAUL, Derecho Agrario Mexicano (Síntesis Histórica), 3ª Edición, Ed. Limsa, México 1996, Pág 116.

<sup>7</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO, El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria, 13ª Edición, México 1996. Pág. 326.

medida agraria que sirvió de base para recompensar con tierras a los infantes o soldados de a pie. La peonía equivale a ocho hectáreas y 42 áreas aproximadamente.

4.- Las Suertes: Estas eran tierras de propiedad y usufructo individual, ya que eran para el sostenimiento de la familia del colono español, la suerte de tierra equivalía a la cuarta parte de una caballería, consecuentemente tenía una extensión de 10 hectáreas, 9 áreas y 88 centiáreas.

5.- Confirmación: Esta institución surgió a mediados del siglo XVIII, según la cual era utilizada por legalizar la propiedad en la Nueva España, la persona, ya sea física o moral, podía obtener "confirmación" de sus derechos sobre la tierra poseída, esgrimiendo, título legítimo y si carecía de él comprobando justa prescripción, estando en obligación de devolver a la Real Corona las tierras que no poseía en tales condiciones.

6.- La Encomienda: Esta forma de tenencia de la tierra, consistía en que llevaban aparejada, tanto la distribución de la tierra, como la distribución de indios, el propósito oficial de esta forma era confiar a los

españoles beneficiados (encomendaderos), la santa misión de enseñar la fe católica a los indios que quedaban bajo su tutela.

#### b) PROPIEDAD COMUNAL

Estas formas fueron introducidas por los españoles en la fundación de pueblos en la Nueva España, tales como el ejido, las tierras de común repartimiento, el fundo legal y los propios.

1. - Ejido: Situado a la salida del pueblo, estaba constituido generalmente por terreno agostadero y monte que eran usufructuadas en común por todos los habitantes y que tenían por lo general, una legua de largo, donde los indígenas podían tener su ganado sin revolveerse con el de los españoles.

2. - Las Tierras de Común Repartimiento: Eran la superficie de cultivo, divididas, en parcelas de usufructo individual y transmisible por herencia, perdiendo el derecho sobre ellas cuando las dejaban improductivas durante dos años consecutivos.

3. - El Fundo Legal: Era el terreno destinada para construir la zona urbana, y por regla general tenia forma cuadrada y 1,200 varas por lado; en el centro se edificaba la iglesia. Los lados que delimitaban esta superficie debía orientarse de Norte a Sur y de Este Oeste.

4. - Los Propios: Eran tierras que se explotaban en arrendamiento o aparcería bajo el control de las autoridades, a fin de aplicar las rentas que produjeron, al sostenimiento de los gastos públicos.

## II. LOS POBLADOS INDÍGENAS

Desde inicios del periodo, la Corona trató de proteger los poblados indigenas de las ambiciones sin limite de los colonizadores españoles y los tres siglos del periodo colonial con prodigios en decretos reales (Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias), urgiendo a la administración de la Nueva España a respetar no sólo las posesiones indigenas, sino además, el sistema de tenencia que los indigenas tenían antes de la conquista; sin embargo el hecho de que estas instrucciones tuvieran que ser repetidas tan a menudo, hace resaltar el poco valor que se les daba en la práctica y la influencia mínima que ejercieron en la confirmación de la estructura agraria en

esa época.

### III. LA IGLESIA

La propiedad eclesiástica fue el último de los grupos que surgieron durante el dominio colonial y que logró acaparar grandes extensiones de tierra.

A medida que transcurrían los tres siglos de dominación colonial, el clero se fue convirtiendo en el terrateniente individual más importantes de la Nueva España, no obstante la prohibición expresa para enajenar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas.

A fines del siglo XVIII, el clero en la Nueva España había acumulado una inmensa riqueza en propiedades urbanas y rurales al mismo tiempo que se convertía en el prestamista más importantes del país, ligando sus intereses con los de los grandes terratenientes; pues cuando éstos por malas cosechas o por cualquier otra circunstancia necesitaban dinero, acudían al clero, hipotecando sus fincas para asegurar el pago de sus deudas y de ahí resultaban dos cosas: que dependían económicamente del clero y que no sólo por devoción, sino más bien por

conveniencia se veían obligados a defender a la iglesia. Así fue como se fueron acrecentado sus propiedades, que posteriormente constituyeron lo que se llamó "Bienes de Manos Muertas", ya que una vez adquirida la propiedad, difícilmente podía ser vendida y por ello automáticamente se retiraba del mercado.

Para dar por concluida esta etapa transcribo un fragmento sobre la opinión que tiene el autor José Luis Zaragoza, en relación a la situación que imperaba en la Colonia. "... la organización de la Colonia en todos sus aspectos y particularmente en el de la propiedad rústica por la extensión del territorio y la escasa población, favorecía la concentración de grandes extensiones de tierras en unas cuantas manos de españoles y criollos, y el despojo de tierras buenas, propiedad de los pueblos indígenas, por lo que desde la colonia se establecen las bases de una defectuosa repartición de la riqueza territorial. A esta circunstancia ha de añadirse la posición desventajosa de los conquistados, y por consecuencia la sujeción de éstos, a un servilismo que había

que ahondar la diferencia de casta y clases." <sup>9</sup>

### 3. - ETAPA DE LA INDEPENDENCIA AL PORFIRIATO

El problema de la tenencia de la tierra en este período, presentaba dos hechos:

- a) La distribución desproporcionada de la tierra y,
- b) La distribución inadecuada de la población.

Esto originó la existencia de grandes latifundios y excesiva concentración de la tierra por un lado, y una densidad de población muy alta en algunas regiones del país por el otro, pero sin tierras.

Durante la guerra de independencia se consideró el primer aspecto. Pero realizada la independencia, el nuevo gobierno hizo caso omiso de la injusta distribución de la tierra. Y para resolver el problema de la mala distribución de la población, se implementaron varias disposiciones para la colonización de baldíos del territorio mexicano, entre las más importantes destacan:

La orden dictada por Agustín de Iturbide del 23 al 24 de marzo de 1821, concediendo a los militares una vez que

---

<sup>9</sup> ZARAGOZA, JOSE LUIS Y MACÍAS, RUIZ, El desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico, Ed. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México 1996, Págs. 90-91.

probasen que habían pertenecido al ejército de las Tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes, en el lugar de su nacimiento o en el que hubiesen elegido para vivir.

Decreto del 4 de enero de 1823, este decreto fue expedido por la Junta Nacional Instituyente, se le consideró como una verdadera Ley de Colonización. Su objeto era estimular la Colonización con extranjeros, ofreciéndoles tierra para que se establecieran en el país.

La Ley del 3 de Agosto de 1824, facultando al Congreso de los Estados, para que expidieran Leyes y reglamentos necesarios con el fin de promover la colonización, en sus respectivas jurisdicciones, ajustándose a la Constitución y a dicha Ley (art. 3), por lo que los Estados tuvieron la facultad para disponer de los terrenos baldíos como cosa de su propiedad. Los Estados como Coahuila y Texas, otorgaron infinidad de concesiones, al expedir su Ley, aprovechando la facultad que se les dio.

La Ley de Abril de 1830, se expide con el propósito de controlar la entrada ilegal de extranjeros en la frontera norte y fomentar la colonización de los puntos

deshabitados, principalmente en el Estado de Texas, dándoles a los colonos mexicanos, tierras útiles de labor, manutención por un año y gasto de traslado.

Desafortunadamente disposiciones como ésta y como la Ley de Colonización de 1824, dieron motivo para que Texas se separara de México y estallara la guerra entre éste y los Estados Unidos de América.

De todas estas medidas legales, lo común de ellas fue:

- 1.- Dotaciones de terrenos baldíos a los futuros colonos,
- 2.- Concesiones a los colonos extranjeros y
- 3.- Preferencia para la distribución de terrenos baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a ellos.

Sin embargo, ninguna de estas medidas resultó ser efectiva, ya que los indios sin tierras, a quienes la legislación consideraba como colonos no entendieron las leyes, porque la mayor parte de la población no sabía leer ni escribir, porque aún suponiendo que esta Legislación contradecía su idiosincrasia, no estaban preparados cultural ni psicológicamente para abandonar su pueblo natal

ni su santo patrono. A este respecto Mendieta y Nuñez nos da su opinión acerca del indígena del periodo independiente y afirma: "... El indio del México Independiente se caracteriza por su apatía y por su arraigo a la tierra donde ha nacido, por lo tanto, lo que necesita era mejorarlo en su medio y no dictar leyes encomendadas a sacarlo bruscamente de él..."<sup>9</sup>

Por las razones anteriormente expuestas, considero que las Leyes de Colonización fracasaron, ya que el problema no era la falta de tierra, sino el mal reparto de la misma y de la población, además de la política de los gobernantes tanto liberales como conservadores, no se preocuparon por proteger realmente a las clases necesitadas de aborígenes y mestizos, preocupándose únicamente por el beneficio propio.

En el periodo de la Reforma, con la expedición de la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas el 25 junio de 1856, se trato de elevar el nivel económico del país saneando las finanzas públicas, cambiando la calidad de las riquezas del Clero,

---

<sup>9</sup> MENDIETA Y NUÑEZ. Op cit.. Pág 101.

impulsando el comercio, a las artes y las industrias; así como también trató de mejorar la situación de la población pobre y necesitada, tratando de que obtuviera en propiedad una fracción de terreno para cultivo, y así satisfacer sus necesidades primordiales. Ya que esta Ley ordena que todas las fincas rústicas y urbanas, que tienen o administren como propietarios las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República, se adjudiquen en propiedad a los arrendatarios por el valor de la renta calculada como rédito anual al 6 % .

Sin embargo en la práctica aconteció que el Clero no quiso vender sus propiedades ni dar los títulos correspondientes a las comunidades aborígenes y hasta amenazó con la excomunión a quienes compraran sus bienes.

El arrendatario no se benefició por tener en contra el pago del precio de la finca, los réditos, los gastos de adjudicación y la amenaza de la excomunión. El que se benefició fue el denunciante con el precio de la finca que cobraba al denunciarla, y como no se legisló sobre la división y fijación de límites de la propiedad rústica nació el hacendado mexicano, convirtiéndose en latifundista a fines del siglo XIX.

Con la avenencia de la dictadura de Porfirio Díaz, se vuelve a dar la concentración territorial en perjuicio casi inmediato de los pueblos necesitados y del progreso de la nación.

El artículo 18 del Decreto de Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883, facultaba al Ejecutivo Federal para autorizar la creación de la compañías deslindadoras, con el fin de que habiliten los terrenos no aprovechados todavía en nuestro país, con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y bajo las condiciones para el transporte de colonos y su establecimiento en dichos terrenos, pero lo que en realidad propicio fue la concentración de manos en unos pocos. Dichas compañías fueron el instrumento de la dictadura que consolida el régimen latifundista mexicano, sistematizándose el despojo y la injusticia, pues no sólo se apoderaron de los mejores terrenos baldíos, sino con propósitos meramente especulativos y en muchos de los casos con el fin de enajenarlos a empresas particulares extranjeras; privaron de sus tierras a multitud de pequeñas propiedades y aún de comunidades indígenas, adueñándose de gran parte de las tierras del país. En estas condiciones el periodo

comprendido de 1821 a 1889 se deslindaron 12'382,292 hectáreas, expidiéndose en total, en todo este tiempo 289 títulos de propiedad. <sup>10</sup>

#### 4. - ETAPA DE LA REVOLUCIÓN

El movimiento social de 1910 es resultado de la dictadura porfirista, que se perpetúa en el poder por más de treinta años, instituyéndose un régimen de injusticia y miseria para la población campesina.

El 5 de octubre de 1910, se proclama el "Plan de San Luis" por Francisco I. Madero, el cual fue un plan político-militar, sin planteamientos económicos fundamentales, mas el contenido del artículo tercero, en donde se hablaba de restituir las tierras despojadas a los campesinos, el cual lo transcribo a continuación: "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus tierras, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión

---

<sup>10</sup> MENDIETA Y NUÑEZ. Op cit., Pág. 116.

tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que las adquirieran de un modo inmoral o sus herederos que las restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso de que estos terrenos hayan pasado a terceras personas antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnizaciones de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo. <sup>11</sup>

Estas líneas hicieron que se identificaran con Madero muchos miembros de la clase campesina, hambrientos de justicia, vejada y privada de casi todos sus derechos en la lucha contra la dictadura.

Así estalló la Revolución y surgieron los caudillos que encabezarían los movimientos armados revolucionarios como Don Pascual Orozco y Doroteo Arango, mejor conocido como Francisco Villa, sus avanzadas gritaban por las tierras del norte; en el sur del país cabalgarían los campesinos con las armas en la mano exigiendo tierra y libertad, comandados por el caudillo del sur, Emiliano Zapata.

---

<sup>11</sup> CASO. ÁNGEL. DERECHO AGROARIO, Ed. Porrúa, S.A., México 1995, Pág 131.

Una vez que Madero llegó a la presidencia, se pensó que ahora sí se repartirían las tierras, pero al no dar indicios de solución al problema, la simpatía de Madero comenzó a declinar. Pronto Zapata tuvo noticias de que las cosas venían mal para él y los suyos, pues Madero en lugar de repartir las tierras a los revolucionarios los desconoce y los acusa de rebeldes.

Roto con Madero y desconociéndolo como presidente y a quien debía combatir permanentemente pugnando por la restitución de las tierras. Zapata enarbola el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, en el cual en una de sus declaraciones dice: "Que los terrenos montes y aguas, que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia vanal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores..." <sup>12</sup>

Después de haber sido asesinado Don Francisco I. Madero y Pino Suárez, por orden del General de División

---

<sup>12</sup> MENDIETA Y NUÑEZ. Op. cit., pág. 102.

Victoriano Huerta y éste haber asumido la presidencia, dio origen a la Revolución Constitucionalista, que iba a ser acaudillada por Venustiano Carranza, el cual el 12 de diciembre de 1914 expide el Plan de Veracruz en donde manifiesta que "... durante la lucha expedirá y pondrá en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a todas las necesidades económicas y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.."

13

Una de las obras más meritorias y trascendentales del Constituyente de Querétaro, es sin duda, el artículo 27 Constitucional, que contiene principios y normas fundamentales que regulan la propiedad territorial.

Dentro de este artículo cabe distinguir algunos postulados que estructuran genéricamente el régimen de la propiedad inmueble y otras normas que son aplicables de

---

13 CASO, ANGEL. Op cit., Pág. 147.

manera específica a la propiedad agraria.

Quizás, "... la más acertada explicación que puede darse al principio fundamental a que se refiere el párrafo primero de este artículo 27 constitucional, desde el punto de vista de su gestación parlamentaria, consiste en suponer que los Constituyentes de Querétaro trataron de fundar, en la declaración contenida en dicha disposición, la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar, sobre todo, el problema agrario. Ya que, urgía establecer una base hipotética que legitimase principalmente el fraccionamiento de los latifundios de acuerdo con un principio teórico primario, el cual se tradujo en considerar que la nación es la "propietaria originaria" de todas las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, a fin de excluir todo derecho preferente que sobre ellas alegasen los particulares." <sup>14</sup>

Ahora bien, como lo veremos más adelante en el capítulo II de la presente investigación, la propiedad de origen a que alude el precepto constitucional equivale a la

---

<sup>14</sup> BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales, 2da Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1996, Pág. 454.

idea de dominio inminente, o sea, la de imperio, soberanía o autoridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: territorio. Con vista a la implicación del concepto de "propiedad originaria", la propiedad privada constitucionalmente deriva de una supuesta transmisión efectuada por la nación en favor de los particulares de ciertas tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Para finalizar el presente capítulo, diremos que el problema de la tenencia de la tierra, no fue creación ni vislumbre de un Hidalgo o de Morelos, ni de un Zapata ni de un carranza, sino de una interpretación clara y de un planteamiento firme de la misma población porque al fin los próceres y las vibraciones nacionales de la angustia popular habían explotado de esa opresión de necesidad social de tierra y libertad, para conseguir una fracción de terreno, donde vivir con su familia y tener la seguridad jurídica de que esa fracción tierra es de ellos, con la posibilidad de enajenar, vender o heredar.

## C A P I T U L O   I I

## NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD

## 1.- CONCEPTO

A continuación se transcribe algunas definiciones que los juristas han dado a esta figura:

Ernesto Gutiérrez y González, dice que la propiedad: "Es el derecho real más amplio, para usar, gozar y disponer de las cosas dentro del sistema jurídico positivo de limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época". <sup>15</sup>

Rafael de Pina Vara, señala que: "Derecho de goce y disposición que una persona tiene sobre determinados bienes de acuerdo con lo permitido por las leyes, y sin perjuicio de tercero". <sup>16</sup>

Rafael Rojina Villegas, dice que: "La propiedad

---

<sup>15</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. El Patrimonio. Ed. Porrúa. S.A., México 1997. Pág. 232.

<sup>16</sup> DE PINA VARA, RAFAEL. Derecho Civil. Vol. II. Novena Edición, Ed. Porrúa. S.A., México 1997. Pág. 52

es un derecho real que se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo personal, por virtud de una relación que se origina entre el titular del bien y dicho sujeto." <sup>17</sup>

Con estas definiciones tenemos una idea más clara de lo que es la propiedad, sin embargo este derecho se encuentra limitado, existiendo el fundamento legal en el artículo 27 Constitucional, que si bien nos otorga el derecho de propiedad también nos limita, como se desprende del tercer párrafo: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..." <sup>18</sup>

A lo que agregamos que el Código Civil del Estado de México vigente, en su artículo 805 emplea los términos limitación y modalidad, el que a la letra dice lo

---

<sup>17</sup> ARAUJO VALDIVIA, LUIS. Derecho de las Cosas y Sucesiones. Ed. Cajías. México 1997. Págs. 184-185.

<sup>18</sup> Título Primero. Capítulo I, De las Garantías Individuales. Artículo 27. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 123ª Edición. Ed. Porrúa. S.A.. México 1998. Pág. 23.

siguiente: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes y los Planes de Desarrollo Urbano Nacional, Estatal y Municipal o las parciales y Especiales que se deriven de los mismos." <sup>19</sup>

Analizando lo que jurídicamente concierne a los términos limitación y modalidad, manifestamos lo siguiente:

Limitación: "Es la carga positiva o bien la abstención que el legislador de la época que se considere, impone al titular de derechos, a efecto de que no los ejercite contra el interés de otros particulares o bien contra el interés general". <sup>20</sup>

Un ejemplo de limitación es cuando una persona no puede realizar determinado tipo de obras en su terreno y así se le está limitando su derecho de propiedad, pues se le impone e impide, realizar determinados actos que la ley estima pueden lesionar intereses de otros particulares o de la colectividad.

---

<sup>19</sup> Título Cuarto De la Propiedad en General y de los Medios de Adquirirla. Capítulo I Disposiciones Generales. Artículo 503. CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE MEXICO. Ed. Sieta S.A. DE C.V., Mexico 1996. Pág. 70.

<sup>20</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, Op cit., Pág. 233.

El establecimiento de limitaciones o prohibiciones a los derechos específicos emanados de la propiedad, así como la obligación impuesta a su titular, consiste en realizar actos positivos; deben tener como móvil, como causa final, la satisfacción del interés público, esto es de un interés general personalmente indeterminado.

Modalidad: La Suprema Corte ha establecido el criterio de que por modalidad de la propiedad privada debe entenderse "El establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique esencialmente la forma jurídica de ese derecho". <sup>21</sup>

En otras palabras, la modalidad es la manera de ser de una cosa, habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidades y no expropiación mientras el propietario conserve el ejercicio de estos atributos.

"La modalidad puede afectar al uso o al usufructo o

---

<sup>21</sup> BURGOA, IGNACIO, Op cit., Pág. 458.

sólo a la forma de gozar de los frutos de una cosa, siempre que reconociendo el derecho del propietario para ejercer esos atributos de la propiedad, se concrete a imponer la forma de expresión de tales atributos." 22

Compete al Congreso de la Unión la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada en aras siempre y exclusivamente de un interés público o social.

## 2. - MEDIOS DE ADQUIRIR LA PROPIEDAD

Durante el curso de la historia han existido casos muy diversos de adquirir los bienes inmuebles, además el hombre se ha visto en la necesidad de regular las condiciones y formalidades con las que han de realizarse, y las limitaciones en cuanto al goce y disfrute de las propiedades.

El Código Civil del Estado de México, reglamenta las formas de adquirir la propiedad, encontrando que existen medios contractuales, medios sucesorios; así como jurisdiccionales y administrativos.

---

22 *Ibidem*, Pág. 458.

Como medios de adquirir la propiedad tenemos los siguientes:

a) **CONTRATO**

El Código Civil del Estado de México distingue entre convenio y contrato, pues considera al primero la especie y al segundo el género. El artículo 1621 del citado ordenamiento dice: "Convenio es el acuerdo de dos o más voluntades para crear, modificar o extinguir obligaciones", y el artículo 1622 dice: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".

Para la doctrina mexicana los elementos esenciales del contrato son: el consentimiento y el objeto. Y los elementos de validez son: la capacidad, la ausencia de vicios en el consentimiento, la licitud en el objeto, motivo o fin y la forma.

El contrato es un medio eficaz para la transmisión del dominio por sí sólo, respecto de cosas ciertas y determinadas, es decir, la propiedad se transfiere como consecuencia directa e inmediata del contrato sin necesidad de recurrir a ninguna forma de solemnidad más.

En el caso de que los bienes sean indeterminados, rige el principio romano de la tradición real, simbólica o ficticia. La real es aquella en que se realiza la entrega material, que es el medio más perfecto para la identificación de la cosa, la tradición ficta es aquella en que el adquirente, sin recibir la cosa manifiesta que ya la conoce, dándose por recibido.

En la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, el contrato de compraventa y el contrato de donación son requisitos indispensables y necesarios que se solicitan para poder iniciar cualquiera de los procedimientos de escrituración establecidos en el organismo, y obtener un título de propiedad. Por lo que a continuación se dará una breve explicación de cada uno de estos contratos:

#### a) CONTRATO DE COMPRAVENTA

De acuerdo a lo establecido por el Código Civil del Estado de México en su artículo 2102, diremos qué es compraventa: "Habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho, y el otro a su vez se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero".

La compraventa es un contrato: principal, traslativo de dominio, sinalagmático, oneroso, generalmente conmutativo y formal cuando versa sobre inmuebles.

#### b) DONACIÓN

El Código de Civil del Estado de México en su artículo 2186 establece que donación "Es un contrato por el que una persona transfiere a otra, gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes".

Para que haya donación se requiere la existencia de un contrato y que mediante él se lleve a cabo la transmisión gratuita de un derecho real (propiedad, usufructo, uso y habitación, co-propiedad, servidumbre) o de un derecho de crédito, como la cesión gratuita de un crédito. En toda donación se requiere el enriquecimiento de un sujeto con el correlativo empobrecimiento de otro. <sup>23</sup>

El contrato de donación: es un contrato principal; generalmente unilateral, pero por excepción bilateral en un sentido amplio en la donación onerosa; gratuito y generalmente un contrato formal e instantáneo.

---

<sup>23</sup> SÁNCHEZ MEDAL, RAMÓN, De los Contratos Civiles, Quinta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1997, Pág. 163.

**b) HERENCIA**

- 1.- Adquisiciones a Título Universal
- 2.- Adquisiciones a Título Particular

Las adquisiciones a Título Universal: Son aquellas cuando se recibe la totalidad de un patrimonio, o una parte alicuota del mismo. En este caso al adquirir la totalidad o una parte alicuota de un patrimonio, se obtiene sin duda los derechos reales que forman parte de él, pero de igual manera se adquieren en la misma proporción las deudas u obligaciones que graven ese patrimonio.

Las adquisiciones a Título Particular: Se realizan cuando una persona adquiere de otra un bien específico y determinado.

La clasificación de heredero y legatario no se hace por la cantidad de bienes que cada uno recibe, sino por el modo como es llamado a gozar y recoger. Por lo que, "el heredero adquiere a título universal y responde de las cargas de la herencia hasta donde alcance la cuantía de los bienes que hereda y el legatario adquiere a título particular y no tiene más cargas que las que expresamente le imponga el testador, sin perjuicio de su responsabilidad

subsidiaria con los herederos." 24

La forma de adquisición a título universal reconocida en nuestro derecho mexicano, es la herencia ya sea legítima o testamentaria.

Al respecto el Código Sustantivo de la materia en su artículo 1130 establece que: "Herencia es la sucesión en todos los bienes del difunto y en todos sus derechos y obligaciones que no se extinguen por la muerte."

La Sucesión Testamentaria: Es la sucesión en todos los derechos y obligaciones de una que fue persona física, después de que fallece, por la o las personas que aquella designó, a través de una manifestación unilateral de voluntad, conocida como testamento.

La Sucesión Legítima: Es cuando una persona sujeto de patrimonio, ha dejado de existir sin haber expresado previamente su última voluntad en cuanto a sus bienes: su personalidad jurídica desaparece y entonces otra persona es

---

24 Libro Tercero De las Sucesiones, Título Primero Disposiciones Preliminares, Artículos 1133 y 1134. CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE MEXICO, Ed. Sista, México 1998, Pág. 122.

llamada por la ley a ocupar su puesto para continuar las relaciones patrimoniales del difunto. <sup>25</sup>

### C) PRESCRIPCIÓN

El Código Civil para el Distrito Federal regula la prescripción adquisitiva o positiva, que es la usucapión del derecho romano, pero para efectos del desarrollo de la presente investigación y tomando como base legal el Código Civil del Estado de México, el cual establece esta figura, hablaremos de usucapión.

Usucapión: "Es una forma de adquirir el derecho real de propiedad, mediante la posesión de la cosa en que recae, en una forma pacífica, continua, pública y a título de dueño, por todo el tiempo que pide la ley". <sup>26</sup>

Al hablar de usucapión es elemental hablar de posesión. Para Planiol la posesión es un estado de hecho, que consiste en retener una cosa en una forma exclusiva, llevando a cabo sobre ella los mismos actos materiales de

---

<sup>25</sup> DE IBARROLA. ANTONIO, *Comar y Sucesiones*, Séptima Edición, Ed. Porrúa. S.A., México 1998, Pág. 902.

<sup>26</sup> GUTIERREZ Y GONZALEZ, *Op cit.*, Pág. 316.

uso y goce como si se fuera el propietario de la misma.

La usucapión es uno de los procedimientos de escrituración que establece la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, para escriturar los predios, por lo que seré breve en este rubro, señalando únicamente su concepto, ya que con posterioridad en el capítulo IV de esta investigación, se dará una explicación amplia sobre esta figura.

#### d) LEY

La Ley es otro de los medios de adquirir la propiedad, una causa que concurre con todas las formas de transmisión de dicha propiedad, de manera que es importante su fundamento, si se toma en cuenta que el contrato, la herencia, la usucapión, adjudicación, supone siempre la concurrencia de la Ley, de manera que en rigor puede decirse que la propiedad se transmite por contrato y ley, por herencia y ley, por usucapión y ley, etc.

Diversos autores han sostenido que la Ley establece una situación jurídica abstracta, es decir, que la norma es un cuadro o una hipótesis general que provee un conjunto de

situaciones que vendrían a realizarse cuando se verifica un acto o un hecho jurídico.

#### e) ADJUDICACIÓN

No es una forma atributiva de dominio sino simplemente declarativa, es decir, por virtud de la adjudicación el Juez simplemente declara que anteriormente una persona ha adquirido el dominio de un bien inmueble, por esto la adjudicación no tiene efecto atributivo, sino declarativo.

La adjudicación se da principalmente en los siguientes casos:

- a) Herencia
- b) Venta judicial y remate
- c) Juicio divisorio.

En el primer caso los herederos adquieren el dominio y posesión de los bienes desde el momento de la muerte del autor de la sucesión.

Es por lo tanto, la herencia el medio de adquirir el dominio, pero tramitado el juicio sucesorio, una vez que se llega a la partición y división de los bienes el Juez

adjudica cosas determinadas o partes alicuotas, determinando la proporción que corresponda a los herederos.

En el segundo caso, en la venta judicial y remate, cuando se pide por el acreedor la adjudicación de los bienes objeto de la subasta debido a que no se presentan postores, el Juez dicta una resolución adjudicando esos bienes a dicho acreedor.

La adjudicación judicial tiene efecto declarativo y no atributivo, es decir, el ejecutante ha adquirido el dominio de la subasta pública al ofrecer un precio por los bienes rematados, existiendo una adjudicación de carácter judicial, ya que en el momento de la almoneda se realiza con modalidades especiales, por cuanto se lleva a cabo sin o contra la voluntad del ejecutado.

En el remate es un tercero quien adquiere pagando un precio en dinero. En ambas cosas se trata de un acto jurídico mixto, porque interviene un particular y un órgano del Estado.

#### **f) ACCIÓN REIVINDICATORIA**

La acción reivindicatoria es una defensa ordinaria con

que cuenta el propietario en el sistema jurídico mexicano.

Es uno de los instrumentos en la tutela de la propiedad de los derechos reales, es una acción mediante la cual el propietario que no posee materialmente su cosa, hace efectivo su derecho de persecución contra el poseedor material, pero no propietario de la cosa.

Así mismo, Planiol nos dice que la reivindicación es la acción ejercitada por una persona que reclama la restitución de una cosa de la cual pretende ser propietario.

#### **ELEMENTOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN REIVINDICATORIA**

1.- Que el actor acredite ante el Estado por conducto de su autoridad judicial, ser el propietario de la cosa que pretende reivindicar.

2.- Que la cosa que pretende reivindicar la posea el demandado.

3.- Acreditar la identidad de la cosa, o sea que no pueda dudarse cuál es la cosa que se pretende reivindicar, y que es precisamente a la cuál se refieran los documentos fundatorios de la acción.

### g) EXPROPIACIÓN

Uno de los procedimientos que ha establecido la CRESEM para la Regulación del Suelo del Estado de México, es precisamente la escrituración por expropiación, en donde el Estado adquiere la propiedad, a través de un acto unilateral y soberano, por medio del cual priva para sí o para un tercero, a una persona de un bien de su propiedad, mediante el pago de una indemnización, para destinarlo a la satisfacción de una necesidad.

Y para el caso que nos ocupa, el Gobierno del Estado de México expropia precisamente un bien, para la regularización de la tenencia de la tierra, satisfaciendo la necesidad de la población de tener una fracción de terreno donde vivir, otorgando títulos de propiedad. Este procedimiento de escrituración se tratará en el Capítulo IV de esta investigación.

Por lo que ahora, procederemos a dar una explicación de esta figura, exponiendo los fundamentos de la regularización de la tenencia de la tierra como causa de utilidad pública.

Al respecto, el maestro Miguel Acosta Romero

señala que: "La expropiación es un acto de Derecho Público, por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad en determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de utilidad pública que así lo requiera, siempre que se cubra una indemnización por causa de esa transferencia al particular." <sup>27</sup>

El fundamento legal de esta figura se encuentra en el párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución General de la República, que a la letra dice lo siguiente: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

De acuerdo a lo anterior, el móvil o la razón de ser, es decir, la causa de la expropiación es la utilidad pública, que es la cualidad que atribuimos a las cosas de satisfacer nuestras necesidades, por lo que, la utilidad pública es el elemento esencial de la facultad de expropiar.

Se dice que hay utilidad cuando el bien satisfactor

---

<sup>27</sup> ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., México 1997, Pág. 480.

colma una necesidad preexistente, para cuyo efecto se requiere que entre aquél y éste haya una cierta adecuación o idoneidad. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad se requiere que haya una necesidad pública, esto es estatal, social o general y un objeto susceptible económicamente de colmar o satisfacer dicha necesidad. En conclusión, la expropiación por causa de utilidad pública exige el cumplimiento o existencia de dos elementos:

- a) Que haya una necesidad pública,
- b) Que el bien que se pretende expropiar sea susceptible de producir la satisfacción de esa necesidad, extinguiéndola. <sup>20</sup>

No concurriendo estos dos elementos, cualquier expropiación que sé decreta respecto de un bien, es evidente y notoriamente inconstitucional, ya que constitucionalmente la expropiación sólo procede por causa de utilidad pública.

Así también, el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 27 constitucional regula la expropiación al establecer que: "Las leyes de la Federación y de los

---

<sup>20</sup> IGNACIO BURROA. Op. cit., Pág. 459.

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 hará la declaración correspondiente..."

La materia de expropiación, de acuerdo con estas bases constitucionales, puede ser federal o local de cada uno de los Estados. Por lo que cada Poder Legislativo, al dictar las correspondientes leyes, puede determinar los casos de utilidad Pública en los que proceda la ocupación de la propiedad privada. Consecuentemente, corresponde tanto al Poder Legislativo estatal como federal, a través de una Ley, señalar las causas de utilidad pública que darán fundamento y motivo a la expropiación.

Así, la Ley Reglamentaria del artículo 209 de la Constitución Política del Estado de México, en su fracción X artículo 10, considera como causas de utilidad Pública "los demás casos prescritos por Leyes Especiales". Y al respecto, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México que entró en vigor el 2 de marzo de 1993, señala en su fracción III artículo 54, que para los efectos de esta Ley se determina como causa de utilidad pública: "La Regularización de la Tenencia de la tierra."

En efecto, como se ha manifestado anteriormente, la expropiación según lo manda el artículo 27 constitucional, sólo procede por causa de utilidad pública y mediante indemnización, pero al respecto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "En el caso de expropiación, corresponde a la autoridad respectiva justificar fehacientemente la causa de utilidad pública en que se apoya para dictar el acto expropiatorio, por tanto no basta que dicha autoridad tenga en cuenta y mencione en su resolución expropiatoria, los preceptos legales aplicables, si no se allegan suficientes elementos de prueba para justificar la causa de utilidad pública que sirvió de base a la expropiación." <sup>29</sup>

Es decir, se requiere que en el decreto expropiatorio se especifiquen o se pormenoricen las circunstancias, hechos y elementos que concurran en la situación concreta sobre la que verse la expropiación, para acreditar que dichos elementos o circunstancias se adecuan dentro del supuesto legal de la utilidad pública.

Y por lo que hace a la indemnización como condición

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, Pág. 472.

constitucional *sine qua non* del acto expropiatorio, la indemnización que en la doctrina se llama justo precio, es: "la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene valor fiscal."<sup>30</sup>

#### PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

El procedimiento para decretar la expropiación se integra previamente con los estudios que hace el Ejecutivo, ya sea que se trate de materia federal como local; para fundar y motivar dicha expropiación y la necesidad de la obra, a la cual se van a destinar los bienes expropiados; una vez que existe fundamentación y motivación, el Ejecutivo hará la declaratoria de expropiación en el Diario Oficial de la Federación o en el Diario Oficial de los Estados, sin audiencia judicial. Publicada la declaratoria, se concede un plazo determinado para que los propietarios afectados entreguen voluntariamente el bien, con el apercibimiento que si no lo desocupan, la autoridad tomará

---

<sup>30</sup> ACOSTA ROMERO. Op cit., Pág. 486.

posesión del bien con el auxilio de la fuerza pública.

Si el propietario afectado no estuviese conforme con la declaración mencionada, tiene derecho a interponer dentro de quince días, contados a partir de la notificación de la cita declaración, el recurso administrativo de revocación contra ésta y si lo que se resuelve es negativo o el recurso no fue presentado en tiempo, la autoridad administrativa procederá a la ejecución. En los casos en que sea necesario el bien para satisfacer necesidades colectivas, abastecimientos de víveres a ciudades, epidemia, plagas, calamidades públicas, guerra, etc., en este caso la expropiación se hará sin esperar la resolución.

Con este inciso concluimos este capítulo, procediendo a estudiar la naturaleza jurídica de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México.

## C A P I T U L O    I I I

BASES NORMATIVAS PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DEL  
SUELO DEL ESTADO DE MÉXICO

## A) NATURALEZA JURÍDICA

## a) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADO UNIDOS MEXICANOS

En este capítulo se pretende dar una explicación jurídica de la creación de la Comisión de la Regulación del Suelo del Estado de México, partiendo de la Constitución General, que es la Ley Suprema del país y que representa la base legal del sistema jurídico mexicano.

La Comisión para la Regulación del Suelo del Estado del Estado de México es un organismo público descentralizado creado conforme al Decreto 162 de la Honorable Legislatura del Estado de México, organismo que tiene como principal objetivo la prevención, regularización y mejoramiento de los asentamiento humanos irregulares, así como la escrituración de predios de propiedad privada.

Por lo tanto, el fundamento legal de la Propiedad, se

encuentra consagrado en el párrafo primero del artículo 27 Constitucional, el que a la letra dice lo siguiente:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

De lo anterior se desprende que, la propiedad originaria de que habla este artículo significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta. Por lo que la propiedad originaria implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que el Estado como persona política y jurídica ejerce dentro de sus límites.

El dominio originario, es el ejercicio de un acto de soberanía de la nación sobre todo el territorio en el cual se ejerce actos de autoridad.

Por lo que, la propiedad "de origen" a que se refiere el primer párrafo del precepto en comento, no es sino la

atribución al Estado Mexicano de todo el territorio que integra su elemento físico como integrante substancial de su ser y sobre el que desarrolla su poder de imperio, reconociendo y transmitiendo la propiedad; constituyéndose así la propiedad privada inmobiliaria.

En este orden de ideas, cuando la persona a quien se imputa una cosa con facultad de disposición sobre ésta, no es el Estado, sino un sujeto particular, privado bien sea físico o moral, tendremos el caso de la propiedad privada.

Así mismo, el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución establece que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, 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..."

La propiedad de la Nación, es el conjunto de bienes que forman el patrimonio del Estado y el Estado es el único propietario.

Este párrafo nos expresa que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, la imposición de estas modalidades se traduce en restricciones o prohibiciones respecto del uso, disfrute o disposición de alguno de los derechos reales inherentes y substanciales a ella, el derecho de usar de la cosa (*ius utendi*), el de disfrutar de la misma (*ius fruendi*) y el de disposición respectiva (*ius abutendi*).

Y sólo el Poder Legislativo puede expedir leyes que impongan modalidades al derecho de la propiedad.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el precepto constitucional en el cual el Gobierno fundamenta

su acción regularizadora de la tenencia de la tierra se encuentra consagrado, precisamente en este artículo 27 constitucional, ya que el Estado como único propietario transmite y reconoce la propiedad privada inmobiliaria .

Partiendo de que la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México es un organismo público descentralizado, se coloca dentro de la Administración Pública, ya que de acuerdo con nuestra Carta Magna, la estructura de dicha administración se encuentra contemplada en el artículo 90 de la Constitución General de la República, el cual a la letra dice lo siguiente:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de la Secretarías de Estado y Departamento Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. "

La administración Pública "es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que

tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación."<sup>31</sup>

El concepto de Administración Pública, es un término que reviste dos sentidos:

a) La administración en su sentido material. - Que es la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción de las necesidades de la colectividad y de los individuos que lo integran.

b) La administración en su sentido orgánico. - Se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección, a fin de perseguir una tarea determinada de interés público.

La administración pública es un aparato u organización que forma parte de la actividad del Estado al servicio de los fines que la Ley señala.

---

<sup>31</sup> SERRA ROJAS, ANDRÉS. Derecho Administrativo. Primer Curso. Ed. Porrúa, S.A., México, 1997. Pág. 87.

La administración pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, entre ellas la administración pública federal, la de las entidades federativas y las administrativas municipales.

En términos generales, la administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control.

Para efectos del presente capítulo nos avocaremos únicamente al estudio de los organismos descentralizados, los cuales dentro de la Administración Pública, se colocan dentro del régimen de organización paraestatal, como lo estudiaremos en el inciso siguiente.

#### **b) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Partiendo de que el artículo 90 de la Constitución General establece la base de la estructura administrativa, el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, establece las bases de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

Y así, el artículo primero de la Ley en cita, establece que la administración pública paraestatal se compone de:

- 1.- Los organismos descentralizados
- 2.- Las institucionales nacionales de crédito
- 3.- Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- 4.- Las instituciones nacionales de seguros y fianzas
- 5.- Los fideicomisos

De lo anteriormente expuesto, se desprende que los fundamentos legales que sustentan la creación de los organismos descentralizados se encuentran contemplados en los artículos 90 Constitucional y 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Al disponer el primero de ellos, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal y al establecer el segundo, las bases de organización de dichos órganos, disponiendo que la administración pública paraestatal se compone precisamente, de organismos descentralizados.

La administración Pública Paraestatal, es la forma de organización administrativa que conforme a la Ley se establece junto a la administración centralizada, mediante los organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.

El Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

#### **c) LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

El artículo Primero de esta Ley establece que: "La presente Ley, es reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal."

El artículo 14 de la misma Ley establece que: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objetivo sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

El artículo 15 de Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que: "En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán entre otros elementos:

I.- La denominación del organismo;

II.- El domicilio legal;

III.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;

IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquéllas que se determinen para su incremento;

V.- La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI.- Las facultades y obligaciones de órgano de gobierno, señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII.- Sus órganos de vigilancia así como sus facultades;

IX.- El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación,

debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación."

El proyecto de Ley para la creación de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México fue presentado por el Gobernador del Estado y creado por Decreto de la Legislatura del mismo Estado, y tal y como su propia denominación lo indica su campo de acción se ejerce y aplica únicamente en el Estado de México, por lo que resulta importante señalar los fundamentos legales que sustentan su creación y regulación, tomando como base legal la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Por consiguiente, el artículo 13 de la Constitución Local señala que el Estado de México como Entidad Jurídica, constituye una persona moral capaz de derechos y obligaciones, en relación con el artículo 14 de la misma Constitución que establece que, por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior corresponderán al Estado como persona moral, todos los derechos que el artículo 27 de la Constitución Federal reconoce a la Nación y que por la misma constitución o por las leyes que de ella deriven, no deban considerarse como reservados a la Federación o

concedidos expresamente a los Municipios.

El artículo 70 de la Constitución Local en comento, establece las facultades que tiene la Legislatura y entre otras, dispone en su fracción XXXIX:

- Aprobar la creación de Organismos Descentralizados.

De lo antes expuesto, se desprende que la Constitución Local faculta a la Legislatura del Estado para aprobar la creación de los organismos descentralizados; asimismo tienen el derecho de iniciar las leyes y decretos los Diputados y el Gobernador del Estado, entre autoridades.

Por otro lado, la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México también se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado.

Por lo que, la Ley en comento señala que para el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias,

organismos y entidades que señale la Constitución del Estado. Para efectos de la presente Ley los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y dichos organismos forman parte de la Administración Pública del Estado.

La Constitución Local establece que el Gobernador del Estado podrá solicitar al Congreso, la creación de organismos descentralizados, ordenar la creación, fusión o liquidación de empresas de participación estatal o disponer la constitución y liquidación de fideicomisos públicos para la atención del objeto que expresamente les encomiende. El Ejecutivo deberá rendir cuenta a la Legislatura del uso que hiciere de esta facultad. (art. 46)

Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones. (art. 47)

Otra Ley que regula los organismos descentralizados es, La Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, que tiene

por objeto fijar las bases conforme a las cuales el Ejecutivo del Estado, ejercerá la planeación, vigilancia, control y evaluación de las actividades de sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos, en los términos de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás ordenamientos aplicables. (art. 1)

Así también, la Ley en comento señala que los organismos descentralizados, empresas de propiedad o participación mayoritaria del Gobierno Estatal y Fideicomisos están sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo del Estado.

De una manera concreta he señalado los ordenamientos y preceptos legales que fundamentan la facultad a los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la creación, modificación, control y vigilancia de los organismos descentralizados, y para el caso que nos ocupa llamados también organismos auxiliares del Poder Ejecutivo.

#### d) DECRETO DE LA CRESEM

Como anteriormente ya se ha manifestado, la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México

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

fue creada conforme al Decreto 162 de la Honorable Legislatura del Estado de México, el 22 de agosto de 1983. Por lo que, en este inciso transcribo el Decreto que da nacimiento a este organismo materia de la presente investigación.

El Ciudadano Licenciado ALFREDO DEL MAZO G.  
Gobernador Constitucional del Estado Libre y  
Soberano de México, a sus habitantes, sabed:  
Que la Legislatura del Estado, ha tenido a bien  
aprobar lo siguiente:

#### DECRETO NÚMERO 162

LA LXVIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

DECRETAR:

LEY QUE CREA EL ORGANISMO PUBLICO

DESCENTRALIZADO DE CARÁCTER ESTATAL, DENOMINADO

COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN DEL SUELO DEL ESTADO

DE MÉXICO.

#### CAPÍTULO DE LOS OBJETIVOS

ARTICULO PRIMERO. - Se crea el Organismo público

descentralizado con personalidad jurídica y

patrimonio propios denominado "Comisión para la

Regulación del Suelo del Estado de México."

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

## B) LA DESCENTRALIZACIÓN

### 1.- CONCEPTO

La descentralización consiste en la creación de organismos con personalidad jurídica distinta a la de la Administración Pública Centralizada. Es decir, se trata de un ente jurídico diferente que por necesidades técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, es creado para la realización de actividades específicas.

Por lo que, la Descentralización Administrativa: "Es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la

tutela administrativa." 32

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central, no es independizarse sino solamente atenuar la jerarquía administrativa, y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

De lo anteriormente manifestado, se desprende que la descentralización implica:

- La creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo o de un decreto del Ejecutivo.

- Otorgamiento de personalidad jurídica propia, que es independiente de la personalidad general de la administración pública.

- Otorgamiento de un patrimonio propio, aunque originalmente pertenecen al Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial.

- Realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para

---

32 Ibidem. Pág. 327.

fines de asistencia o seguridad social.

- Tener cierta autonomía técnica, ya que no están sometidos a la reglas de gestión administrativa y financiera, que en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

- Control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia.

## 2. - FORMAS

La descentralización administrativa adopta las siguientes formas de organización:

a) La descentralización administrativa territorial o regional. - Se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios que le corresponden y conduce a la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina con referencia a un territorio.

El maestro Gabino Fraga señala que: "La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población

radicada en una determinada circunscripción territorial."<sup>33</sup>

Así mismo, dicho autor agrega que, la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región ha sido la organización municipal.

b) La descentralización administrativa por servicio.- "Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos." <sup>34</sup>

Los organismos administrativos por servicio obedecen a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades -personas jurídicas de derecho público- que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades, para lo cual se le transfieren poderes de decisión.

---

<sup>33</sup> FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Vigésima Novena Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1996, Pág. 218.

<sup>34</sup> SERRA ROJAS, Op cit, Pág. 778.

El autor Manuel María Díez manifiesta que: "La doctrina señala otro tipo de descentralización, que ocurre cuando la administración se descarga de alguna de sus labores, transfiriendo, en ciertos casos, facultades de decisión, en otros de ejecución y en los demás de preparación, a organizaciones privadas que no forman parte de la administración. Llamamos a este tipo de descentralización por colaboración. Es una forma que permite a las organizaciones privadas participar en el ejercicio de la función administrativa." <sup>33</sup>

### 3. - ELEMENTOS

Las formas de descentralización administrativa tienen los siguientes elementos que las caracterizan:

a) La descentralización administrativa territorial o regional:

1. - Asuntos locales propios a resolver.
2. - Organismos locales con cierta independencia del órgano central, con competencia para resolverlos, actuando con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

---

<sup>33</sup> DÍEZ, MANUEL MARÍA. Derecho Administrativo. Ed. Bibliográfica Omeba, México 1996. Pág 83.

3.- Estos organismos están sometidos a un control muy limitado del órgano central.

b) La descentralización administrativa por servicio tiene los siguientes elementos que la caracterizan:

1.- Estos organismos se les encomiendan fines de interés general, o la atención de su servicio público determinado.

2.- Personalidad jurídica de derecho público.

3.- Autonomía financiera, deben estos organismos procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines.

La Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, se coloca dentro de esta forma de descentralización administrativa por servicio, en razón de que dicho organismo tiene fines específicos que "atienden" los intereses mayoritarios de una colectividad, y en este caso trata de prevenir, regularizar y mejorar, uno de los problemas sociales más grandes que aquejan al país que son: los asentamientos humanos irregulares, y con la creación de este organismo se pretende brindar un servicio público, a través de la atención de personal técnico especializado.

## C) LOS FINES DEL ESTADO POR MEDIO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Siendo el Estado un producto social, una institución humana, que se integra a lo largo de un proceso histórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando.

Por lo que, "Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social." <sup>36</sup>

La actividad del Estado se origina en el conjunto de tareas y facultades para actuar, que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal.

La descentralización administrativa, como forma de la Administración Pública, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes

---

<sup>36</sup> SERRA ROJAS, Op cit., Pág. 22.

de derecho público, para administrar los negocios que les fueron encomendados y por los cuales fueron creados, para la realización de fines específicos del Estado.

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarles su autonomía orgánica y financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio, para la prestación de un servicio o la realización de otros fines de interés general.

Por lo tanto, el organismo descentralizado relaja los vínculos de la centralización administrativa al mismo tiempo que le transfiere una competencia limitada para mantener su autonomía. Realizando dentro del marco de la administración pública, ciertos fines específicos que le corresponden al Estado.

## C A P I T U L O   I V

LA LEY PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN  
DEL SUELO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SU REALIDAD ACTUAL

## 1.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PARA LA CREACIÓN DE LA CRESEM

El Ejecutivo del Estado planteó como una necesidad derivada del reclamo de la población, el ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares, la regularización de la tenencia de la tierra, la posibilidad de otorgar una superficie de terreno a esta creciente población y la necesidad de crear un organismo público descentralizado por servicio con personalidad jurídica y patrimonio propios, específicamente avocado a la prevención, regulación y mejoramiento de los asentamientos humanos irregulares, situación que da origen a la CRESEM. Sin embargo, antes de crear esta institución, el Gobierno del Estado tuvo una enorme tarea que se reflejó en diferentes programas, a través de los cuales fueron constituidos para cumplir con los principios elementales de seguridad social y responder a las demandas sociales, tal es el caso de:

a) INSTITUTO DE ACCIÓN URBANA E INTEGRACIÓN

SOCIAL (AURIS), creada por Decreto del Ejecutivo del Gobierno el 31 de diciembre de 1969. Esta institución tuvo como objetivo fundamental el dar acceso a una vivienda digna y decorosa con los servicios públicos más elementales a las clases sociales de escasos recursos económicos, pretendiendo evitar el crecimiento desordenado y anárquico.

b) PROGRAMA DE REGENERACIÓN INTEGRAL DE LA ZONA ORIENTE (PRIZO), creada por Decreto el 5 de mayo de 1972, esta institución tuvo como funciones y atribuciones promover la legalización de la propiedad en la zona oriente y fijándose los límites de los mismos para su aplicación, es decir, encaminada sólo a la regularización a una de las regiones del Estado.

c) FIDEICOMISO NEZAHUALCÓYOTL (FINEZA), se firmó el contrato de fideicomiso en fecha 13 de marzo de 1973, esta institución tuvo como objetivos regularizar la tenencia, el gran asentamiento humano irregular, mismo que dio origen a la creación del Municipio de Nezahualcóyotl. Dicho organismo cumplió sus objetivos y se extinguió en el año de 1981.

d) PLAN SAGITARIO, creado por el Gobierno del

Estado en septiembre de 1977, esta institución tuvo como objetivo la regularización de la tenencia de la tierra en todo el territorio del Estado de México, fundando sus acciones en el interés social y del orden público. Estas acciones se realizaban coordinadamente con las dependencias gubernamentales incluyendo a AURIS y a la Procuraduría General de Justicia del Estado, FINEZA, y a la participación del Colegio de Notarios del Estado de México. Dicho organismo tuvo su vigencia hasta el año de 1981, debido a que hubo una demanda de escrituración sin precedente, para la cual el Plan Sagitario no estaba preparado, reorientando su objetivo en razón de atender dichas demandas.

e) DIRECCIÓN GENERAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y RESERVAS TERRITORIALES, creada mediante Decreto número 2 publicada en la Gaceta de Gobierno el 17 de septiembre de 1981. Las funciones primordiales de esta Dirección fueron atender la demanda de suelo y regularización de la tenencia de la tierra; sin embargo no contaba con una organización administrativa capaz de dar respuesta inmediata y expedita a la problemática de la regularización de la tenencia de la tierra y la ordenación de los asentamientos humanos.

Por esta situación se constituye la COMISIÓN PARA LA REGULACIÓN DEL SUELO DEL ESTADO DE MÉXICO (CRESEM), creada el 22 de agosto de 1983, teniendo como objetivo la prevención, regulación y mejoramiento de los asentamientos humanos irregulares y la inducción de los mismos conforme a la figura del fraccionamiento social-progresivo.

## 2. OBJETIVOS DE LA CRESEM

Los programas y organismos que históricamente se constituyeron en su momento cumplieron con sus funciones; sin embargo no se logró resolver el problema social generado por el crecimiento acelerado y anárquico de los asentamiento humanos irregulares. Por lo que, la Ley que Crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, dispone en su artículo 2º que los objetivos de este organismo son de interés social, beneficio colectivo de servicio público y con propósitos no lucrativos.

Por ello, el cumplimiento de los objetivos del organismo de prevención, regulación y mejoramiento de los asentamientos irregulares de la tenencia de la tierra, será

a través de lo que dispone en su artículo 39:

- Regular el mercado inmobiliario evitando la especulación a través del control de las reservas territoriales.

- Ofrecer suelo por medio del Fraccionamiento Social Progresivo, en las zonas aptas para el desarrollo urbano.

- Evitar el establecimiento de los asentamiento irregulares.

- Regularizar los asentamientos humanos.

- Regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos urbano y rural.

La CRESEM para el cumplimiento de sus objetivos, en la Ley de su creación establece en su artículo 49 sus atribuciones y asimismo para su aplicación se establece en el citado ordenamiento su organización.

### **3.- ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Hablar de organización puede significar algo complejo y con interpretaciones diversas, ya que dependen del tamaño, grado de especialización y cantidad de recursos con

que cuente una entidad social; sin embargo, la organización es algo muy simple que se caracteriza por la división de responsabilidades de trabajo, poder y comunicación y los encamina hacia los objetivos que les permita cumplir con sus fines.

Por lo que, existe una Dirección de Área y se consolida la función de desarrollo urbano orientando sus funciones a la Regulación de los asentamientos humanos, así también se ubican las zonas que por su situación geográfica son considerados como puntos estratégicos de desarrollo, razón por la cual son creadas las delegaciones especiales para atender a la problemática particular de un Municipio, como lo son: la de Chimalhuacán, Nicolás Romero y Valle de Bravo.

A continuación se expone el organigrama de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México:

**JUNTA DIRECTIVA  
DIRECCIÓN GENERAL**

UNIDAD DE  
CONTROLORIA  
INTERNA

SECRETARIA PARTICULAR

UNIDAD DE ANÁLISIS  
Y ASESORIA

DIRECCIÓN JURÍDICA

DIRECCIÓN TÉCNICA

DIRECCIÓN DE  
ADMÓN Y FINANZAS

COOR. DE  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL

UNIDAD DE  
INFORMÁTICA

SUBDIREC. DE REGULAR.	SUBDIREC. DE ESCRIT.	SUBDIREC. TÉCNICA ORIENTE	SUBDIREC. TÉCNICA NORTE	SUBDIREC. TÉCNICA PONIENTE	SUBDIREC. DE ADMÓN.	SUBDIREC DE FINANZAS
-----------------------------	----------------------------	---------------------------------	-------------------------------	----------------------------------	---------------------------	----------------------------

DEPTO. DE LO CONTEN.	DEPTO. DE ESCRIT.	DEPTO. DE TOPOGRAF.	DEPTO. DE TOPOGRAF.	DEPTO. DE TOPOGRAF.	DEPTO. DE RECURSOS HUMANOS	DEPTO. DE CONTAB. PREST.
----------------------------	-------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	-------------------------------------	-----------------------------------

DEPTO. DE PROCED. REGULZ.	DEPTO. DE TRAM. NOT.	DEPTO. DE CALCULO DIBUJO	DEPTO. DE CALCULO DIBUJO	DEPTO. DE CALCULO DIBUJO	DEPTO. DE SERV. GRALS.	DEPTO. DE TESO.
------------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------	---------------------------------	-----------------------

DEPTO DE INHAT.	DEPTO SUPERV. CONTROL				DEPTO DE ADQUIS.	DEPTO DE INGRESOS
-----------------------	-----------------------------	--	--	--	------------------------	-------------------------

DEPTO  
DE  
ORGANIZ.  
SYSTEMAT.

DELEGACIÓN  
REGIONAL

DEPTO.  
ADMATIVO.

DEPTO.  
JURIDICO

DEPTO.  
DE PREVEN.  
Y DESARROLLO  
SOCIAL.

Una vez expuesto el organigrama, se procede a describir los objetivos de cada área, los cuales son los siguientes:

#### JUNTA DIRECTIVA

OBJETIVO: Orientar las acciones del Organismo a la solución de los problemas de regularización y asentamientos humanos irregulares en el Estado de México, a través de los mecanismos que contribuyan a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

#### DIRECCIÓN GENERAL

OBJETIVO: Planear y proponer que permitan regularizar la tenencia de la tierra en el Estado de México, con estricto apego a la legislación vigente en la materia; así como verificar que la reserva territorial del Estado, se utilice de acuerdo a los objetivos establecidos por la Comisión.

#### SECRETARIA PARTICULAR

OBJETIVO: Apoyar a la Dirección General en la organización de su agenda de trabajo y dar seguimiento a la respuesta y/o solución de todos los asuntos que en forma directa o mediante turnos se dirijan al Director General.

#### UNIDAD DE CONTROLORÍA INTERNA

OBJETIVO: Analizar, controlar y evaluar el desarrollo de las funciones y programas de trabajo que realizan las unidades administrativas, verificando el cumplimiento de la normatividad vigente en el manejo de fondos y valores asignados a la Comisión, mediante la realización de auditorías.

#### UNIDAD DE ANÁLISIS Y ASESORÍA

OBJETIVO: Analizar y evaluar la situación de los asuntos que le sean turnados por la Dirección General, así como proponer estudios y proyectos derivados del análisis de la actividad integral de la Comisión.

#### DIRECCIÓN JURÍDICA

OBJETIVO: Planear dirigir, controlar y evaluar que el desarrollo de los programas de trabajo, se lleven a cabo con base en los procedimientos jurídicos vigentes en materia de regularización de la tenencia de la tierra, coordinando eficientemente las actividades de los órganos a su cargo.

#### SUBDIRECCIÓN DE REGULARIZACIÓN

OBJETIVO: Coordinar, proponer y estudiar las

alternativas jurídicas que contribuyan a la consolidación de convenios, decretos, adjudicaciones y demás instrumentos que permitan integrar al orden jurídico vigente los asentamientos humanos irregulares, así como supervisar las acciones en los juicios civiles, penales y administrativos en que tenga injerencia la Comisión.

#### DEPARTAMENTO DE LO CONTENCIOSO

OBJETIVOS: Promover, contestar y formular demandas, ofrecer pruebas y dar seguimiento a los juicios civiles, penales, administrativos y amparos en los que sea parte el Organismo.

#### DEPARTAMENTO DEL PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN

OBJETIVO: Contribuir en la determinación de las vías legales más convenientes, en los procesos de regularización de los predios bajo responsabilidad de la Comisión, previo estudio y análisis de los casos concretos planteados por las Delegaciones a la Dirección Jurídica.

#### DEPARTAMENTO DE INMATRICULACIÓN

OBJETIVO: Coordinar, supervisar y promover las inmatriculaciones administrativas, necesarias, para la incorporación al orden legal de los predios, a través de

las Delegaciones Regionales.

#### SUBDIRECCIÓN DE ESCRITURACIÓN

OBJETIVO: Coordinar y regular las diferentes fases del proceso de escrituración, que dará como resultado la seguridad jurídica a los propietarios de los predios que se encuentran en regularización, a través de la supervisión u control de las actividades y gestiones que realizan las Delegaciones Regionales.

#### DEPARTAMENTO DE ESCRITURACIÓN

OBJETIVO: Coordinar, supervisar y vigilar que se cumpla con los procedimientos jurídicos vigentes para la escrituración, a través de las normas legales necesarias que aseguren su apego a derecho.

#### DEPARTAMENTO DE TRÁMITES NOTARIALES

OBJETIVO: Coordinar las gestiones ante los notarios y autoridades en la materia, a efecto de que se autoricen los predios que serán regularizados, a través de los procedimientos jurídicos.

#### DEPARTAMENTO DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

OBJETIVO: Analizar y actualizar los protocolos de las

zonas que se encuentran en proceso de regularización a efecto de agilizar la entrega de escrituras, a través de las gestiones necesarias ante las autoridades respectivas.

#### DIRECCIÓN TÉCNICA

OBJETIVO: Coordinar el desarrollo de acciones tendientes a la realización de trabajos técnicos y tramitación de autorizaciones de la documentación necesaria para la regularización de predios, así como elaborar estudios y proyectos de las reservas territoriales para su desarrollo.

#### COORDINACIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

OBJETIVO: Formular y proponer los proyectos de desarrollo referentes a la regularización de predios o reservas territoriales, así como establecer los criterios en los proyectos de desarrollo urbano, de acuerdo con la normatividad vigente y con los estudios técnicos necesarios para que la Comisión cumpla con sus objetivos.

#### SUBDIRECCIÓN TÉCNICA (ZONA ORIENTE, NORTE Y PONIENTE)

OBJETIVO: Identificar, determinar y actualizar las zonas sujetas a regularización, por medio de la topografía,

misma que permitirá conocer las características de cada predio para la elaboración de planos y posteriormente tramitar la autorización correspondiente.

#### DEPARTAMENTO DE TOPOGRAFÍA

OBJETIVO: Elaborar, actualizar, modificar y supervisar los levantamientos topográficos de las colonias, predios y zonas contempladas en el programa de trabajo de la Comisión.

#### DEPARTAMENTO DE CALCULO Y DIBUJO

OBJETIVO: Desarrollar, elaborar y dibujar planos de lotificación, así como las adecuaciones urbanas señaladas por la instancia correspondiente, para llevar a cabo la regularización de los predios, colonias contempladas en el programa de trabajo de la Comisión.

DELEGACIONES REGIONALES (ATIZAPAN, CHALCO, CHICONAUTLA, ECATEPEC, NAUCALPAN, NEZA-CHILMAHUCAN, TEXCOCO Y TOLUCA)

OBJETIVO: Planear, dirigir, controlar y cumplir con los programas de trabajo de la Delegación Regional y con las disposiciones que emita la Dirección General coordinando eficientemente las actividades de las unidades

administrativas bajo su cargo, para alcanzar los objetivos de regularización de la tenencia de la tierra en la zona de su competencia.

#### DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

OBJETIVO: Planear, dirigir y controlar las actividades de las áreas administrativas de la Comisión, así como cuidar la correcta administración de sus recursos, para cumplir eficientemente con las actividades del Organismo.

#### UNIDAD DE INFORMÁTICA

OBJETIVO: Administrar el sistema de procesamiento electrónico y operar el equipo de cómputo, bajo criterios de eficiencia y calidad, además de proporcionar y elaborar los sistemas que se requieran de acuerdo a las necesidades del Organismo.

#### SUBDIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

OBJETIVO: Coordinar el desarrollo de los sistemas administrativos de personal, adquisiciones, servicios generales y de organización de las diversas áreas que conforman la Comisión, para cumplir sus funciones en razón de los objetivos institucionales, mediante la optimización de los recursos; además de integrar y mantener actualizado

el registro de la reserva territorial.

#### DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

OBJETIVO: Promover al Organismo de los recursos humanos necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales, mediante el establecimiento de técnicas y sistemas de reclutamiento, selección, integración, administración de sueldos y control de personal.

#### DEPARTAMENTO DE SERVICIOS GENERALES

OBJETIVO: Atender, proporcionar y controlar los servicios de mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles con que cuenta la Comisión y demás apoyos operativos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

#### DEPARTAMENTO DE ADQUISICIONES

OBJETIVO: Proporcionar con oportunidad y eficiencia los bienes y artículos solicitados por las diferentes áreas, a través de los procedimientos y normatividad vigente en la materia.

#### DEPARTAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN

OBJETIVO: Elaborar y proponer los manuales de

organización y procedimientos, así como los instrumentos normativos y organizacionales resultantes de los estudios administrativos realizados a las áreas que conforman la Comisión.

#### SUBDIRECCIÓN DE FINANZAS

OBJETIVO: Vigilar el ejercicio de los recursos financieros en razón de los programas específicos, de acuerdo al presupuesto autorizado, además de gestionar y verificar la recuperación de todos aquellos ingresos que se deriven de las actividades de la Comisión.

#### DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD Y CONTROL

##### PRESUPUESTAL

OBJETIVO: Establecer los criterios para el registro de las operaciones derivadas de las actividades del Organismo, así como formular y elaborar el presupuesto anual de la Comisión, estableciendo las medidas para su adjudicación, de acuerdo a los programas institucionales establecidos, mediante la aplicación de los principios de contabilidad generalmente aceptados.

#### DEPARTAMENTO DE TESORERÍA

OBJETIVO: Resguardar los fondos y valores confiados a

la Comisión, mediante la aplicación de las medidas de control necesarias para su administración, así como proporcionar la asistencia financiera que requiera la Comisión.

#### DEPARTAMENTO DE CONTROL DE INGRESOS

OBJETIVO: Establecer y supervisar los procedimientos administrativos que permitan el control, depósito y registro de la cobranza que se genera por las acciones de contratación de lotes y servicios, que celebran las Delegaciones Regionales del Organismo.

#### 4. - PROCEDIMIENTOS DE ESCRITURACIÓN ESTABLECIDOS EN LA CRESEM PARA OBTENER LA PROPIEDAD

La Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México debe ser garantía de tranquilidad social, la regulación de la tenencia de la tierra es una acción de orden público y de interés social que partiendo del reconocimiento de la posesión irregular incorpora a los tenedores precarios al orden legal, este proceso implica una amplia secuencia de pasos y requisitos conforme a la Legislación vigente en el Estado de México aplicable a cada caso.

Los procedimientos de escrituración establecidos en la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, son instrumentos por medio de los cuales el organismo trata de cumplir con sus objetivos (el de regularizar y escriturar los predios). Dichos procedimientos de escrituración son los siguientes:

- a) Escrituración:
  - 1. - Por Convenio
  - 2. - Por Adjudicación
  - 3. - Por Expropiación
- b) Inmatriculación Administrativa
- c) Juicio de Usucapión

Con el objeto de conocer el universo de predios irregulares de que consta el Estado de México y cada Municipio, se requiere desarrollar un sistema de información que permita determinar la aplicación de los diversos procedimientos establecidos para la regulación y escrituración de los predios.

Por lo que, la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México con fundamento en el artículo 49

fracción I de la Ley que crea este Organismo en coordinación con los Comités Municipales de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, han implementado un programa de detección de los asentamientos humanos irregulares, el cual tiene como objetivo básico el de mantener en forma de banco de datos la información del tipo de tenencia de la tierra en el Estado, Municipio, pueblo, colonia, manzana y lote; lo que permite, con base a esta información dirigir los esfuerzos de ejecución de la ordenación de los asentamientos humanos y la regularización de la tenencia de la tierra.

Asimismo, la Delegación Regional para poder determinar la vía o el procedimiento de escrituración que se establecerá en una determinada zona de una colonia o en la totalidad de la misma de un Municipio, cuenta con el Departamento de Prevención y Desarrollo Social, el cual dentro de otras funciones tiene la de detectar los asentamientos humanos irregulares de los Municipios que la Delegación Regional tiene a su cargo. Función que el personal lleva a cabo a través de recorridos, visitas o inspecciones físicas y oculares en cada colonia de los municipios; además realizan una investigación de campo a través de censos, mismos que les permite conocer:

1.- La forma de obtención del terreno que se habita, ya sea por contrato de compraventa, por herencia o por cualquier otra forma.

2.- Detectar y localizar al o los fraccionadores que vendieron en la zona.

3.- Ubicar y delimitar la zona vendida por los fraccionadores.

4.- Indagar a través de los contratos realizados, si las fracciones vendidas cuentan con antecedente registral.

La información que obtenga el Departamento de Prevención y Desarrollo Social de las inspecciones y de la investigación de campo, la dará a conocer al Departamento Jurídico, para que sea éste el que determine el procedimiento de escrituración que se establecerá en la zona o colonia de cada Municipio.

Cabe hacer mención que los problemas que existen en cada colonia son particulares y concretos; por lo que, no se puede establecer una sola forma o tipo de procedimiento a escriturar en una colonia y mucho menos en un Municipio en particular, dado que los lineamientos a seguir son diferentes.

## a) ESCRITURACIÓN

### 1.- ADQUISICIÓN DE DOMINIO POR CONVENIO

Es el procedimiento jurídico que se sigue cuando un fraccionador y/o propietario de un inmueble conviene con CRESEM, otorgándole el poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, con el objeto de regularizar asentamientos humanos y/o constituir áreas de reserva territorial. Asimismo, dentro de una las cláusulas del convenio se establece la recuperación de cartera, lo que significa que si el poseedor no cuenta con los recibos de pago que acrediten la liquidación del predio, CRESEM tendrá la facultad de cobrar el saldo de la totalidad del lote.

Para que el Departamento Jurídico determine establecer este procedimiento de escrituración, es necesario que se presenten los requisitos siguientes:

- 1.- Tener localizado al fraccionador.
- 2.- Que la fracción vendida esté inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- 3.- Tener plano de lotificación autorizado por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.  
(Requisito que puede o no ser cubierto).

## PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN

Una vez reunidos los requisitos, el Delegado Regional informa a la Dirección General y a la Dirección Jurídica de dicha situación. La Dirección Jurídica analiza la información presentada y gira instrucciones para citar a los fraccionadores a efecto de iniciar el procedimiento de regularización.

La Dirección Jurídica una vez que ha realizado el análisis correspondiente indica que se realice el estudio socio-económico de la zona, solicita la intervención de la Dirección Técnica para realizar el dictamen técnico, a la Dirección de Prevención y Desarrollo Social para que elabore el dictamen socio-político de la zona y a la Administración y Finanzas dictamine el estado contable que guarda la cartera del predio en cuestión.

La Delegación Regional de acuerdo con las indicaciones giradas por la Dirección Jurídica, realiza el estudio socio-económico y así mismo una vez que ha recibido los dictámenes de las Direcciones de la CRESEM, elabora el proyecto de convenio e integra un expediente con:

- El título de propiedad inscrito en el Registro

Público de la Propiedad y del Comercio.

- Certificado de Libertad de Gravámenes.
- Certificado de anotaciones marginales.
- Constancia o certificación por parte de la Dirección de Obras Públicas Municipal, especificando que el inmueble se encuentra dentro del área urbana.
- Constancia ejidal que certifique que el predio no pertenece a bienes ejidales.
- Cartera de crédito en caso de existir.
- Poligonal del predio.
- Afectaciones del predio legales y naturales.
- Número total de lotes ocupados y baldíos (cuando ya se encuentre subdividido).
- Estudio socio-económico y político de la zona a convenir.
- Acreditamiento de la personalidad (de no ser directamente el propietario se requiere de Poder Notarial con facultades, copia del acta de nacimiento del cónyuge y firma de conformidad).
- Tarjeta informativa sobre las circunstancias del predio a convenir.
- Identificación oficial del fraccionador.

Tanto el expediente como el proyecto de convenio son

enviados nuevamente a la Dirección Jurídica para que sean revisados, y a su vez esta Dirección solicita observaciones del proyecto a la Dirección Técnica y a la Dirección de Administración y Finanzas. Revisado el proyecto por las Direcciones antes citadas, se realizan las modificaciones convenientes y se integra el proyecto definitivo de convenio.

La Dirección Jurídica somete a consideración el proyecto definitivo de convenio al Director General, quien una vez que aprueba dicho proyecto, son citadas las partes a la firma del mismo.

Firmado el convenio se realiza la inscripción del mismo en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Judicial correspondiente y turna copias a las Direcciones de Áreas para su conocimiento y efectos consiguientes.

La Dirección Jurídica imprime el formato de escrituración en el Libro de Protocolo del Notario y lo remite a la Delegación Regional para obtener la firma del colono. Así mismo el Área de Titulación de la Delegación Regional elabora y realiza el armado del Testimonio de la

Escritura, remite el Libro de Protocolo al Notario para su autorización. El Notario lo sella y firma y expide testimonios de las escrituras, mismos que son nuevamente remitidos al Área de Titulación para llevarlos al Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Judicial Correspondiente.

El Área de Titulación integra los apéndices e imprime las notas complementarias en el Libro de Protocolo, elabora los índices y turna dicho Libro debidamente integrado a la Dirección Jurídica para su trámite respectivo.

Para el caso de que no exista plano de lotificación se lleva a cabo el procedimiento siguiente:

La Dirección Técnica elabora los planos de lotificación del predio a regularizar, los somete para su aprobación a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y al H. Ayuntamiento correspondiente, autorizados estos, son enviados a la Dirección Jurídica junto con la memoria descriptiva.

La Dirección Jurídica realiza el mecanografiado y cotejo de las memorias descriptivas de los lotes contra los

planos autorizados. Elabora el proyecto de la escritura de lotificación y lo remite al Notario Público para su aprobación. Una vez que ha sido aprobado el proyecto por el Notario correspondiente, dicho proyecto lo imprime en el Libro del Protocolo y solicita la firma del Director General.

Asimismo, la Dirección Jurídica elabora el testimonio de la escritura de lotificación, solicita al Notario Público la autorización definitiva en el Libro del Protocolo y expedición del Testimonio de Escritura. Hecho lo anterior, la Dirección turna el Testimonio al Registro Público de la Propiedad y del Comercio para su inscripción correspondiente, una vez efectuada dicha inscripción, la Dirección lo remite a la Delegación Regional para que proceda a escriturar individualmente.

#### REQUISITOS PARA LA INTEGRACIÓN DE EXPEDIENTES:

1.- Contrato de compraventa o documento que acredite la adquisición directa del terreno con el fraccionador.

2.- Contrato de compraventa o documento que acredite el tracto sucesivo, para el caso de no tener el contrato de compraventa directa con el fraccionador.

- 3.- Recibos de pago de lote
- 4.- Traslado de dominio
- 5.- Impuesto predial vigente a nombre del promovente
- 6.- Identificación del promovente con fotografía
- \* 7.- Estudio Jurídico
- \* 8.- Acta informativa

Cabe hacer mención que los últimos dos requisitos son opcionales a la escrituración por convenio, por lo que merecen los siguientes comentarios:

\* Estudio Jurídico.- Consiste en una narración de hechos, en donde se establece el tiempo de la posesión del inmueble y es aplicable cuando existe duda de que el poseedor "realmente tenga esa calidad" o la documentación que presenta sea dudosa o muestre alteraciones.

\* Acta Informativa.- Consiste en una narración en donde se presume que la cónyuge supérstite y los hijos, manifiestan de conformidad a quien desean que se le escriba el lote, por lo que en ese acto supuestamente repudian a su herencia.

Sin embargo, podemos apreciar que el estudio jurídico

y acta informativa carecen de soporte legal, debido a que no se contemplan en ninguna legislación, su forma tan especial de ventilar dichos casos, en virtud de que son únicamente trámites internos, en el que se cree en la buena fe del titular. Conllevando a que la Institución supla en muchas de las ocasiones juicios intestamentarios, liquidaciones de sociedad conyugal, etc.

Por lo que en estos casos qué seguridad y veracidad tendría el título de propiedad expedido en tales circunstancias por la Institución, en el que sólo se avalan en sus trámites internos, haciendo a un lado o dejando sin efecto la vía pertinente que legisla dichos casos.

## 2.- ADQUISICIÓN DE DOMINIO POR ADJUDICACIÓN

Este es el medio económico coactivo que establece el Código Fiscal Municipal del Estado de México, para hacer efectivo un crédito fiscal a favor del erario municipal, cuando éste no ha sido satisfecho dentro del plazo, que para tal efecto señalan las disposiciones legales, incluyendo recargos y gastos de ejecución. Es decir, cuando los fraccionadores han efectuado ventas de lotes de

terrenos, sin contar con los permisos y autorizaciones correspondientes de las autoridades competentes para poder fraccionar los inmuebles.

El fundamento legal de esta forma de adquisición de dominio por adjudicación se establece en la Ley que Crea al Organismo, en la fracción XIV del artículo 49, al señalar como atribución del organismo para el cumplimiento de sus fines, la de auxiliar a la autoridad competente para la realización del procedimiento administrativo de ejecución fiscal con fines a la regularizar la tenencia de la tierra.

Una vez que se ha adjudicado el inmueble al organismo, la Delegación Regional a través del Departamento de Titulación, para llevar a cabo la escrituración por medio de esta vía, se solicitan los requisitos siguientes:

1. - Contrato privado de compraventa o documento que acredite la adquisición del inmueble
2. - Recibos de pago de lote
3. - Traslado de dominio
4. - Impuesto predial vigente a nombre del promovente.
5. - Identificación con fotografía
6. - Recibos de pago de lote
- \* 7. - Estudio Jurídico

- 8.- Acta informativa

- Incisos que han sido comentados en el procedimiento anterior y que no dan seguridad jurídica.

### 3. - ADQUISICIÓN DE DOMINIO POR EXPROPIACIÓN

Es el procedimiento por medio del cual, el Organismo es el propietario de los predios a escriturar, en virtud de un Decreto del Ejecutivo, para efectos de regulación de la tenencia de la tierra.

La Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal, denominado Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México señala en la fracción V del artículo 4º como atribución del organismo, la de solicitar y coadyuvar con las autoridades correspondientes, en la expropiación de terrenos de propiedad privada, ejidal y comunal, para fines de regulación y oferta de suelo, siendo el organismo en su caso, beneficiario de las expropiaciones que se decreten.

Para la tramitación de este procedimiento se solicitan los siguientes requisitos:

- 1- Comprobante de domicilio que pueden ser recibos de agua, luz y teléfono.
- 2.- Traslado de dominio.
- 3.- Recibo de pago del impuesto predial vigente.
- 4.- Identificación con fotografía.
- 5.- Constancia domiciliaria expedida por el Delegado de la Colonia.
- 6.- Constancia de posesión expedida por el Municipio.

En este tipo de escrituración por expropiación, CRESEM celebra un contrato de compraventa con los poseedores, estableciendo una cantidad simbólica por la venta del predio, otorgándoles facilidades de pago por la venta del mismo.

Una vez que se ha celebrado el contrato de compraventa con CRESEM, se les autoriza a los colonos la tramitación del pago del impuesto de traslación de dominio y el pago del impuesto predial.

#### b) INMATRICULACIÓN ADMINISTRATIVA

Es el acto jurídico por medio del cual se incorpora un predio en el Registro Público de la Propiedad

correspondiente, estando anteriormente fuera del régimen registral por problemas derivados de la defectuosa titulación de la tierra, a través de un procedimiento seguido ante una autoridad administrativa, con el objeto de dar publicidad a su existencia.

De lo anterior, podemos desglosar los elementos básicos de la inmatriculación:

1.- Que la finca de que se trate no tenga antecedentes en el Registro Público, ni mucho menos a favor de persona alguna.

2.- Lo anterior debe ser certificado por el propio registro a fin de que conste de manera fehaciente la ausencia del registro del inmueble a matricular.

3.- Con base a ello se practica la primera inscripción de la finca, es decir, su ingreso al mundo registral.

Dentro de la Legislación Civil del Estado de México, la inmatriculación administrativa se encuentra reglamentada de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 2893 fracción VIII, 2897 fracción V y 2903A-F del Código Civil vigente en la Entidad, los cuales rezan lo siguiente:

## ARTÍCULO 2893 FRACCIÓN VIII

En el registro de la propiedad inmueble se inscribirán:

VIII. - El testimonio de las informaciones ad perpétuum promovidas y protocolizadas de acuerdo con lo que disponga el Código de Procedimientos Civiles, así como las resoluciones administrativas de inmatriculación.

## ARTÍCULO 2897 FRACCIÓN V

La inmatriculación se verificará:

V. - Mediante resolución administrativa que la ordene, y que se haya dictado como consecuencia de la prestación de la solicitud del interesado.

ARTÍCULO 2903-A.- Para la inmatriculación de inmuebles que carezcan de antecedentes registrales, los interesados podrán ocurrir ante el Registro Público a solicitarla, mediante el procedimiento que establezca el reglamento respectivo.

ARTÍCULO 2903-C.- La inmatriculación de un inmueble por resolución del Director del Registro Público, dejará siempre a salvo derechos de terceros.

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo de inmatriculación se encuentra regulado en el Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Entidad, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147 y 148, en los términos siguientes:

## REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA INMATRICULACIÓN ADMINISTRATIVA

Los requisitos de procedencia de la inmatriculación Administrativa se encuentran contemplados en los artículos 140 y 141 de del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de México, los cuales son los siguientes:

- 1.- Escrito en el que se expresará nombre y domicilio.
- 2.- Naturaleza y descripción del inmueble, con su nombre, medidas, colindantes actuales con su domicilio si lo supiese y ubicación señalando población, municipio y distrito.
- 3.- Causa u origen de su posesión y tiempo que tiene de poseer el inmueble, mencionando el nombre de la persona de quien adquirió la posesión.

4.- Anexar certificado del Registro Público de la Propiedad que demuestre que el inmueble no está inscrito a nombre de persona alguna.

5.- Constancia que acredite que está al corriente en el pago del impuesto predial del inmueble de que se trata.

6.- Tener delimitado el inmueble mediante el plano y croquis de localización.

7.- Anexar constancia del comisario ejidal o comunal, con la cual se demuestre que el inmueble no tiene esa naturaleza, cuando se encuentre localizado en zonas próximas sujetas a éste régimen.

8.- Anexar constancia de la autoridad municipal de posesión del inmueble, de que no forma parte del dominio del poder público.

9.- Entregar a la oficina rentística del Gobierno del Estado la cantidad que por concepto de impuesto y derechos marca la Ley Fiscal.

10.- Se requiere poseer el bien inmueble por lo menos 5 años anteriores a la presentación de este procedimiento.

El artículo 142 del ordenamiento en comento establece que reunidos los requisitos, se formará el expediente respectivo notificándose su trámite a los colindantes mencionados en la solicitud, para que manifieste lo que a

su derecho convenga.

El Registrador dará aviso de la formación del expediente, a la Dirección del Registro Público de la Propiedad.

El artículo 143 del Reglamento en cita, señala que una vez hecho lo anterior, el Registrador de la Propiedad ordenará la publicación de un extracto de la solicitud a costa del interesado por tres veces, de tres en tres días, en la Gaceta del Gobierno y en otro periódico local de los de mayor circulación en el lugar de ubicación del inmueble.

Es importante señalar que la Ley concede al Registrador Público la facultad para recabar mayores datos, cuando a su juicio, estime incompleta la justificación del derecho del solicitante.

Una vez realizadas las publicaciones se presentarán al Registro Público y de considerarse completo el expediente, se envía a la Dirección General del Registro Público para su resolución, el cual previamente será calificado de acuerdo al artículo 2872 del Código Civil para el Estado de México.

Con vista del expediente respectivo el Director del Registro dictará resolución. Si ha procedido la inmatriculación, se ordenará su inscripción en el Registro Público que corresponda.

### c) JUICIO DE USUCAPIÓN

El Código Civil del Estado de México en su artículo 910 establece que "La usucapión es un medio de adquirir la propiedad de los bienes mediante la posesión de los mismos durante el tiempo y con las condiciones establecidas en este Código."

Conforme al artículo 911 del Ordenamiento en consulta, establece que la posesión necesaria para usucapir debe ser:

- 1.- En concepto de propietario;
- 2.- Pacífica;
- 3.- Continua;
- 4.- Pública.

Respecto del primer requisito, el poseedor debe haber adquirido la posesión en virtud de un acto traslativo de dominio, necesariamente debe existir una causa generadora de la posesión, tales como contrato de compraventa, cesión

de derechos, contrato de donación entre otros.

Por lo que hace el segundo requisito, la posesión debe ser pacífica, sin haber ejercido violencia al entrar en posesión del inmueble, es decir, que no se haya apoderado por la fuerza el bien poseído.

En cuanto al tercer requisito, el poseedor debe ejercer sobre el inmueble una posesión de continuidad, por lo que no deberá abandonar el inmueble, y en tanto no sea interrumpida dicha posesión por alguno de los medios establecidos en el artículo 926 del Código Civil vigente que establece:

I.- Si el poseedor es privado de la posesión de la cosa por más de un año.

II.- Por la interposición de demanda u otro cualquier género de interrupción judicial hecho al poseedor.

Se considerará como no interrumpido el término para la usucapión por interpelación judicial, si el actor desistiere de ella o fue desestimada su demanda.

III.- Porque la persona a cuyo favor transcurre

el término de la usucapión reconozca expresa o tácitamente, por hechos indudables, el derecho de la persona contra quien opera la usucapión.

El efecto de la interrupción es inutilizar todo el tiempo corrido antes de ella.

En lo tocante al cuarto requisito, la posesión debe ser pública. El artículo 800 del Código Sustantivo de la materia establece que "La posesión pública es la que se disfruta de manera que pueda ser conocida por todos.

También lo es la que está inscrita en el Registro Público de la Propiedad".

Además de las condiciones que exige la Ley respecto de la usucapión rige lo siguiente:

1. - Sólo los bienes susceptibles de apropiación, los que están en el comercio pueden inscribirse, esto es, no debe afectar el bien público.

2. - Sólo quienes tienen capacidad de goce para adquirir el dominio la tienen para adquirir por usucapión. Se exceptúan de esta regla los extranjeros, los religiosos, etc.

3. - Pueden adquirir por usucapión los que no

tienen capacidad de ejercicio, por conducto de sus representantes legítimos.

4.- El que prescriba puede completar el término necesario para la usucapión reuniendo al tiempo que haya poseído el que poseyó la personas que le transmitió la cosa, con tal de que ambas posesiones tengan los requisitos legales. (art. 923 Código Civil Vigente)

#### TIEMPO NECESARIO PARA USUCAPIR

El Código Sustantivo de la materia en su artículo 912 establece los plazos para que el poseedor de un bien se convierta en propietario, encontrando así en sus fracciones:

I.- Cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica, continua y públicamente;

II.- Cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión;

III.- Diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública,

IV.- Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por

quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél.

#### SISTEMA PARA COMPUTAR EL PLAZO

El artículo 930 del Ordenamiento en consulta establece que, "El día en que comienza la usucapión se cuenta siempre entero, aunque no lo sea; pero aquél en que termine aquélla, debe ser completo." Por lo que, el poseedor tiene que justificar que el tiempo transcurrido para usucapir, debe ser exactamente el establecido por la Ley respecto a los plazos para usucapir.

#### SUSPENSIÓN DE LA USUCAPIÓN

La usucapión como medio para adquirir la propiedad, se encuentra limitada por la Ley al encontrar que, por su misma naturaleza muchos individuos se verían beneficiados dolosamente al utilizar esta figura e integrar a su patrimonio bienes que no le corresponden. A lo que el

artículo 925 del Código en cita, establece que la usucapión no opera en los siguientes casos:

I.- Entre ascendientes y descendientes, durante la patria potestad, respecto de los bienes a que los segundo tengan derecho, conforme a la Ley;

II.- Entre consortes;

III.- Contra incapacitados, mientras no se haya discernido su tutela conforme a la Ley. Los incapacitados tendrán derecho de exigir responsabilidad de sus tutores cuando por culpa de éstos no se hubiere interrumpido el término de la usucapión,

IV.- Entre los incapacitados y sus tutores o curadores, mientras dure la tutela;

V.- Entre los copropietarios o coposeedores respecto del bien común;

VI.- Contra los militares en servicio activo en tiempo de guerra.

#### LA USUCAPIÓN EN EL CAMPO PRÁCTICO

El fundamento legal para promover el juicio de usucapión como forma de procedimiento para escriturar, que ha establecido la Comisión para la Regulación del Suelo del

Estado de México, es el establecido en el artículo 932 del Código Sustantivo de la materia al disponer que: "El que hubiere poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas por este Código para adquirirlos por usucapión, puede promover el juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la usucapión se ha consumado y que ha adquirido por ende, la propiedad."

Para la presentación de la demanda y promover el juicio de usucapión se solicitan los requisitos siguientes:

- 1.- Contrato de compraventa o documento (s) que acrediten la posesión de 5 años atrás.
- 2.- Certificado de Inscripción, expedido por el Registro Público de la Propiedad. (Tramitado por la Comisión)
- 3.- Traslado de dominio.
- 4.- Recibo de Impuesto predial vigente a nombre del promovente, así como de los últimos 5 años.
- 5.- Croquis de ubicación con medidas y colindancias.
- 6.- Recibos de agua, luz, teléfono, que acrediten la posesión del inmueble.
- 7.- Constancia domiciliaria, expedida por el

Síndico Municipal correspondiente.

Por lo que hace al procedimiento de usucapión como juicio ordinario civil, se encuentra contemplado en el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México en los artículos 51, 194, 589 y demás relativos y aplicables.

Y una vez que ha causado ejecutoria la sentencia definitiva dictada por el Juez, se remitirán los insertos necesarios a efecto de su inscripción en el Registro público de la Propiedad y del Comercio correspondiente. Por lo que al respecto el artículo 933 del Código Civil en consulta señala que la sentencia ejecutoriada que declare procedente la acción de usucapión se inscribirá en el Registro Público y servirá de título de Propiedad. Por lo tanto el Registrador de dicha Institución calificará que se reúnan los requisitos siguientes:

- 1.- Sentencia Ejecutoriada, dictada por el Juez.
- 2.- Oficio dirigido al Registrador para la inscripción de la sentencia.
- 3.- Recibo de pago del impuesto predial vigente, para acreditar que se encuentra al corriente en el pago del mismo.

4.- Traslado de dominio.

5.- Certificado de Inscripción, expedido por el Registro Público de la Propiedad.

Una vez que se ha verificado la inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, se producirán los siguientes efectos jurídicos:

a).- El anterior propietario pierde su derecho.

b).- Borra el vicio de la adquisición, haciendo propietario al que antes sólo poseía.

c).- Consolida el justo título que sirvió a la posesión como causa generadora de la misma.

Por lo que podemos manifestar que el juicio de usucapión como forma de procedimiento para escriturar, es una vía confiable y segura para obtener un título de propiedad, ya que la resolución que se dicta proviene de una autoridad judicial, la cual tiene el carácter de cosa juzgada.

## CONCLUSIONES

El Estado de México por su posición geopolítica, ha visto incrementada su población de manera considerable, fundamentalmente por inmigrantes procedentes de otras Entidades Federativas. Lo que resulta en una problemática de vivienda o espacio de terreno donde alojar a su familia y ante la carencia de recursos económicos para poder alquilar o comprar una vivienda se ven obligados a buscar un lugar donde adquirir un pedazo de terreno para fincar un patrimonio familiar, provocando un conflicto entre el reclamo por ordenar los asentamientos humanos y la demanda social de los grupos migrantes propiciando invasiones de terrenos, lo que se hace patente y podríamos llamar "hambre de tierra".

Ante la necesidad de otorgar un marco de seguridad jurídica el Gobierno del Estado de México crea un organismo público descentralizado denominado Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, con personalidad y patrimonios propios; sin embargo a través del análisis de los procedimientos de escrituración establecidos, mismos que se han visto en el desarrollo de la presente investigación, podemos concluir que no todos los títulos de

propiedad que emite la CRESEM brindan a sus titulares una seguridad jurídica, tales como son:

La inmatriculación administrativa que su resolución deja a salvo los derechos de terceros, tal y como lo establece el artículo 2903-C del Código Civil Vigente. Esto quiere decir que esta figura es atacable pues cualquier persona que se crea con mejor derecho al bien materia de una inmatriculación administrativa puede ostentarse como propietario del mismo y podrá oponerse a que se lleve a cabo la inscripción del bien inmueble en el Registro Público de la Propiedad y aún cuando se haya inscrito podrá promover lo que a su derecho convenga.

Esta Institución fue creada entre otras cosas para dar publicidad a un acto jurídico y que conforme a la Ley deban surtir efectos contra terceros, es decir, que cualquier persona observe que hay un acto existente, el cual debe ser respetado por todos, más no que el bien que esté inscrito tenga la posibilidad de ser atacado en cualquier tiempo y que además pueda ser cancelado, entonces qué respaldo da la misma inscripción en el Registro Público al "propietario" del bien inmueble.

De la formación de un expediente se notificará de su trámite a los colindantes. (art. 142 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad.)

Para poder cumplir con las formalidades y con el procedimiento de la inmatriculación administrativa es necesario que las notificaciones a los colindantes se hagan de manera personal y exclusiva por los empleados del Registro Público de la Propiedad, situación que en la práctica y que específicamente en la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México no se cumple, en virtud de que se habilitan a notificadores por parte del organismo y no al personal del mismo Registro Público, que si bien, es ante esta Institución en donde se tramita la inmatriculación administrativa, serían precisamente los servidores públicos de esta última, quienes deberían de constituirse en el domicilio de los colindantes para cumplir realmente con el procedimiento, tal y como lo establece el artículo 142 del ordenamiento en comento. De lo que se desprende que, no se tiene la seguridad de que los colindantes notificados sean realmente quienes firman o aún más que hayan sido debidamente notificados para que estén en la posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga.

Por lo anterior, podemos observar la falta de seguridad jurídica que tiene el título de propiedad emitido por la Institución al propietario del inmueble en sus dos aspectos:

1. - En virtud de que la resolución del Director del Registro Público deja a salvo los derechos de tercero y no es posible que una persona pueda vivir con la incertidumbre de que en un futuro, exista otra persona que le reclame la "propiedad" del bien inmueble que con sacrificios ha logrado obtener.

2. - Al Acreedor Hipotecario, en virtud de que mediante un título de propiedad obtenido a través de la inmatriculación administrativa, la seguridad de la que se habla no la tiene tanto el poseedor del mismo como dado el caso, tampoco la tiene un acreedor hipotecario. Porque las instituciones de crédito, cuando les es solicitado un préstamo por una persona que ostenta la propiedad mediante una inmatriculación administrativa, el acreedor hipotecario se hace llegar de garantías que realmente le aseguren el crédito a conceder y en este caso qué seguridad hay en un título que está sujeto a un cambio, si aparece otra persona con mejor derecho sobre el bien inmueble que se pretende

dar en garantía, por lo que el acreedor hipotecario no se arriesgaría y lo más conveniente, es negar el crédito solicitado, evitándose posibles problemas posteriores.

Por tanto, y en razón de lo anteriormente manifestado, el procedimiento de escrituración por inmatriculación administrativa adolece de fuerza jurídica, partiendo de que este procedimiento es administrativo, por lo que una vez concluido no surte efectos definitivos, encontrándonos que la Ley en este caso específico no resuelve el problema del derecho de propiedad, por un lado y por otro el individuo en sociedad con el ánimo de ser propietario de sus bienes para disponer y gozar de ello ampliamente, se encontrará ante una inseguridad en cuanto a esta figura, pues los motivos antes planteados y con fundamento en el artículo 2903-C del Código Civil para el Estado de México, jamás se convertirá en propietario quedando desvanecido el fin de la norma jurídica, pues la norma se crea para regular conductas, para resolver los problemas de la sociedad y no para dejarlos de una manera más o menos firme.

Por lo que concluyo que el procedimiento de inmatriculación administrativa, establecida en la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México no brinda

la seguridad jurídica deseada, proponiendo que desaparezca como forma de procedimiento para escriturar, y se establezca la inmatriculación judicial, figura que se encuentra contemplada en el artículo 2898 del Código Civil Vigente del Estado de México.

Por otro lado, por lo que hace a los requisitos solicitados por el trámite de escrituración, tales como el estudio jurídico y acta informativa, en el procedimiento de escrituración (adjudicadas, convenidas), en cuanto a que el Organismo les da fuerza y valor como documentos fehacientes para poder escriturar, propongo que tales requisitos desaparezcan, debido a que no tienen respaldo jurídico alguno que los sustente, además que con dichos requisitos de escrituración se omiten llevar juicios intestamentarios o liquidaciones de sociedad conyugal, etc., pudiendo tales casos ser canalizados al DIF que como organismo público, de apoyo a la familia puede llevar a cabo el debido seguimiento a dichos procedimientos jurídicos, para que posteriormente pueda efectuarse el trámite de escrituración correspondiente o en su caso, propongo que con fundamento en la fracción XII del artículo 49 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado "Comisión para la Regulación del Suelo del

Estado de México", se faculte a la institución para llevar el trámite correspondiente de dichos juicios intestamentarios, divorcios, liquidaciones de sociedad conyugal, etc., ante las autoridades judiciales, para que posteriormente pueda llevarse a cabo el trámite de escrituración respectivo, logrando de esta manera una seguridad jurídica a los títulos emitidos por dicha institución.

Y en cuanto al Juicio de Usucapión establecido por el organismo, podemos manifestar que la Legislación para el Estado de México, contempla la prescripción adquisitiva, partiendo de la figura jurídica que toma el nombre de posesión, es decir, toda persona que tenga el poder de hecho sobre un bien inmueble podrá acudir a la autoridad competente y solicitar que se le otorgue el derecho real de propiedad, por lo que concluimos diciendo que la Legislación Civil contempla como verdadero medio para la adquisición de este derecho, la figura de la usucapión que como forma de procedimiento para escriturar, es una vía confiable y segura para obtener un título de propiedad, ya que la resolución que se dicta proviene de una autoridad judicial, la cual tiene el carácter de cosa juzgada.

Derivado de todo el estudio realizado en la presente investigación, concluimos manifestando que de los procedimientos de escrituración establecidos en la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, no todos los títulos que emite dicho Organismo brindan una seguridad jurídica, como la inmatriculación administrativa y los requisitos solicitados en los trámites de escrituración: estudio jurídico y acta informativa, ya que estos no tienen ningún respaldo jurídico que los sustente, omitiendo llevar a cabo los procedimientos legales correspondientes. Lo anterior a que quizás la institución no cuenta con los medios o los recursos necesarios para respaldar sus actos jurídicos. Lo que conlleva a que lejos de brindar a los titulares una seguridad jurídica y un respaldo absoluto de su propiedad, no resuelve la irregularidad del suelo, sino al contrario a los titulares les produce una intranquilidad, de lo que se desprende que estos no se sientan protegidos y dichos títulos de propiedad avalados en la ignorancia de la gente no brinden una seguridad jurídica.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ARAUJO VALDIVIA, LUIS, Derecho de las Cosas y Sucesiones, Ed. Cajica, México 1997.
- 2.- BONFANTE, PEDRO, Instituciones de Derecho Romano, Ed. Reve, Madrid 1996.
- 3.- CASO, ÁNGEL, Derecho Agrario, Ed. Porrúa, S.A., México 1996.
- 4.- DE IBARROLA, ANTONIO, Cosas y Sucesiones, Sexta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1998.
- 5.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO, Elementos de Derecho Administrativo, Editorial Limusa, México 1996.
- 6.- DE PINA VARA, RAFAEL, Derecho Civil, Vol. II, Novena Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1997.
- 7.- DIEZ, MANUEL MARÍA, Derecho Administrativo, Ed. Bibliográfica Omeba, México 1996.
- 8.- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Vigésima Novena Edición, Ed. Porrúa S.A., México 1996.
- 9.- GONZÁLEZ BRAVO, AGUSTÍN Y VALDÉS BRAVO, BEATRIZ, Primer Curso de Derecho Romano, Ed. Pax, México 1997.
- 10.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, ERNESTO, El Patrimonio, Ed. PORRÚA S.A., MÉXICO, 1997.
- 11.- IGLESIAS, JUAN, Derecho Romano, Instituciones de Derecho Romano, Ed. ARIEL, 1996.

12. - KASER, MAX, Derecho Romano, 5ª Edición, Ed. Reus, Madrid, 1996.
13. - LEMUS GARCÍA, RAUL, Derecho Agrario Mexicano, 2ª Edición, Ed. Limusa, México 1996.
14. - LEMUS GARCÍA, RAUL, Derecho Agrario Mexicano, (Sinopsis Histórica), 3ª Edición, Ed. Limusa, México 1996.
15. - MARGADANT, S., Y FLORIS, GUILLERMO, El Derecho Privado Romano, Ed. Esfinge, México 1998.
16. - MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO, El Problema Agrario en , México, 2ª Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1996.
17. - MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO, El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria, 13ª Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1996.
18. - PETIT, EUGENE, Tratado Elemental de Derecho Romano, Ed. Porrúa, S.A., México 1996.
19. - ROJINA VILLEGAS, RAFAEL, Derecho Civil Mexicano, Bienes, Derechos Reales y Posesión, Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.
20. - SAINZ GÓMEZ, JOSÉ MARÍA, Derecho Romano, Ed. Limusa, México 1997.
21. - SERRA ROJAS, ANDRÉS, Derecho Administrativo, Primer Curso, Ed. Porrúa, S.A., México 1997.

22. - SILVA HERZOG, JESÚS, El Agrarismo Mexicano y La Reforma Agraria, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
23. - SILVA VENTURA, SABINO, Derecho Romano Curso de Derecho Privado, Ed. Porrúa, S.A., México 1997.
24. - ZARAGOZA, JOSÉ LUIS Y MACÍAS, RUT, El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico, Ed. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México 1996.

### LEGISLACIÓN

1. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A., México 1998.
2. - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 31ª Edición, Ed. Porrúa, México 1998.
3. - Código Civil del Estado de México, Decimoquinta Edición, Ed. Porrúa, S.A., México 1998.
4. - Código de Procedimientos Civiles Para el Estado de México, Ed. Porrúa, S.A., México 1998.
5. - Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, Compilación Legislativa del Estado de México, Tomo IV, Toluca, México 1997.

6. - Ley Que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal Denominado "Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México" ,  
Compilación Legislativa del Estado de México, Tomo IV,  
Toluca, México 1997.
7. - Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México,  
Compilación Legislativa del Estado de México, Tomo IV,  
Toluca, México 1997.

#### REVISTA

1. - VIDA URBANA, No. 1/Agosto, CRESEM, Toluca, México 1997.
2. - VIDA URBANA, S/N Abril-Junio, CRESEM, TOLUCA, México 1998.