



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARACÓN

154

LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS  
EN EJIDOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

294125

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
CARLOS GARCÍA TAPIA.

Asesor: Mtro. LUIS GUERRA VICENTE.

México

2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A DIOS

PORQUE HA SIDO LA LUZ EN MI CAMINO

Y ME HA DADO TODO PARA SEGUIR

EXISTIENDO.

**A MI ESPOSA**

**GUADALUPE CRUZ GONZÁLEZ, FUENTE DE  
INSPIRACIÓN DE LOS ACTOS  
DESTACADOS DE MI VIDA, CON AMOR.**

**A MIS HIJOS**

**JUAN CARLOS, ÉDGAR, NAYELLY Y  
RICARDO. QUIENES SON MI  
ORGULLO Y LOS GRANDES AMORES  
DE MI VIDA.**

**A MIS PADRES**

**LEOPOLDO GARCÍA LÓPEZ Y  
FLORENTINA TAPIA CRUZ.  
CON TODO MI AGRADECIMIENTO  
AMOR Y RESPETO.**

A MI HERMANO JESÚS ALBERTO GARCÍA  
TAPIA Y A SU ESPOSA PATRICIA, POR EL  
APOYO INCONDICIONAL QUE SIEMPRE HE  
RECIBIDO DE USTEDES.

3

A MIS HERMANOS  
JESÚS ALBERTO, SELERINO, MARGARITA,  
FERNANDO, ARMANDO, LILIANA E IVÁN.  
PORQUE SON PARTE DE LO QUE MÁS QUIERO.

A MI HERMANO SELERINO GARCÍA TAPIA  
POR EL APOYO RECIBIDO SIEMPRE. GRACIAS  
HERMANO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, A LA  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES 'ARAGÓN'  
Y A TODOS MIS MAESTROS, TODO MI AGRADECIMIENTO.

AL MAESTRO LUIS GUERRA VICENTE.

A QUIEN ADMIRÉ DESDE LA PRIMERA VEZ QUE ESCUCHÉ  
SU CÁTEDRA, POR EL GUSTO Y LA EXCELENCIA DE SU  
ENSEÑANZA Y POR EL APOYO EN LA DIRECCIÓN DE ESTE  
TRABAJO.

AL INGENIERO

RODOLFO GONZÁLEZ DE LA GARZA Y A  
SU ESPOSA CORAL LABASTIDA MUÑOZ  
POR LA GRAN AYUDA BRINDADA PARA  
MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

)

**A MIS SINODALES:**

**Mtro. LUIS GUERRA VICENTE**

**Lic. VÍCTOR A. MÉNDEZ MARTÍNEZ.**

**Lic. IGNACIO CASTELLANOS GONZÁLEZ.**

**Lic. LÁZARO ALONSO LUNA.**

**Lic. JULIO C. PONCE QUITZAMÁN.**

Gracias porque fueron ustedes la realización de estudiante pasante, a profesionista. Mi gratitud porque tuve la dicha y privilegio que ustedes me examinaran en mi trabajo de investigación.

**Al Licenciado José Arpe y Rosas.**

**Por el apoyo incondicional para la  
culminación de este trabajo.**

**Al Licenciado Horacio Labastida Muñoz**

**Por haber influenciado en mi formación  
Profesional, debido a su gran preparación  
cultural.**

**Al Licenciado Ernesto Reyes Cuéllar y  
su esposa María Clemencia.**

**Por haber sido mis guías en mi Desarrollo  
Profesional.**

## I N T R O D U C C I Ó N

Después de meditar en la búsqueda de un tema que sea de actualidad y que sirva para obtener el título de Licenciado en Derecho, nos hemos encontrado que uno de los problemas que más aquejan a los ciudadanos de nuestro país es la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Por lo que se consideró importante desarrollar este tema: "La Regularización de Asentamientos Humanos en Ejidos de la República Mexicana".

Aprovechando la experiencia que hemos obtenido al haber trabajado doce años en la Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, nos hemos dado cuenta que los Asentamientos Humanos irregulares en zonas ejidales y comunales, por la falta de vivienda y por la explosión demográfica, ha creado cinturones de miseria en toda la República Mexicana, porque sobre una superficie de tierra la gente busca brindarle un techo a sus hijos donde puedan estar protegidos de las inclemencias del tiempo y todo esto ha propiciado la invasión en los terrenos ejidales, mismos que fueron establecidos para la agricultura y ahora en lugar de sembrar maíz, los han tomado para casas habitación.

En el tema y capitulado de este trabajo de tesis, no se menciona la regularización de asentamientos humanos,

ubicados en propiedades comunales debido a la resistencia de los habitantes de estas comunidades para que se les efectúe la regularización de los predios que tienen en posesión; y por lo mismo la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CO.RE.T.T.) sólo ha regularizado el núcleo comunal ubicado en San Pablo Tepetlapa, Delegación de Coyoacán, Distrito Federal. Sin embargo se hace mención de las propiedades comunales durante el desarrollo del presente trabajo de tesis, debido a que la Ley de Asentamientos Humanos, Ley Agraria, etcétera, hacen mención de la regularización de asentamientos humanos que se encuentran ubicados en propiedades comunales, aunque en la práctica casi no se regularizan por lo antes mencionado.

Es importante hacer notar que esta problemática ha creado colonias populares donde no se cuenta con los servicios indispensables que puedan satisfacer las necesidades de sus moradores, por lo que se cree deben establecerse mecanismos jurídicos que lleven como finalidad primordial brindar una seguridad jurídica para los habitantes de las colonias erigidas en terrenos ejidales, para lograr que el Gobierno Federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CO.RE.T.T.) pueda otorgarles el beneficio de una Escritura Pública o Título de Propiedad que les daría la seguridad de contar con un patrimonio familiar que podrán legar a sus hijos.

Por eso a través de una forma sencilla se trata de explicar, desde los antecedentes la problemática que ha ocasionado la regularización de asentamientos humanos ubicados en ejidos de la República Mexicana. En el desarrollo de este trabajo nos damos cuenta en el Primer Capítulo, que el Calpulli es el antecedente que dá origen a la institución del ejido.

}

En el Capítulo Segundo, se explica sobre las causas o antecedentes de los asentamientos humanos irregulares en ejidos y nos damos cuenta que una de las causas que propician éstos, son la demanda de vivienda de bajo costo, y esta demanda es propiciada por el crecimiento de la población, fuentes de empleo, acceso a los mismos y el mercado del suelo.

En el Tercer Capítulo, trata sobre las instituciones que se crearon con el objeto de atender la regularización y primeramente nacieron los Fideicomisos como Fideurbe, Cd. Nezahualcóyotl, Cumbres de Llano Largo, Bahía de Banderas, Vallarta y otros. Posteriormente nacieron las oficinas de Colonias Populares, Procuraduría de Colonias Populares, Codeur, Diret, D.G.R.T., hasta la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En el Cuarto Capítulo, se enfoca sobre la estructura de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En el Quinto Capítulo, se detalla el procedimiento de expropiación de terrenos ejidales, y de la necesidad de legislar específicamente sobre la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Es por esto y viviendo los problemas que traen consigo la inseguridad de la regularización de la tenencia de la tierra, lo que nos ha motivado a profundizar y tratar de poner un granito de arena a esa gran labor, a fin de que se implementen nuevos sistemas que lleven a lograr una efectiva regularización de la tenencia de la tierra, a los moradores de las colonias populares ubicadas en ejidos de la República Mexicana, para lograr esa seguridad jurídica que tanto anhelan.

Finalmente señalaremos las aportaciones que creemos convenientes para la regularización de los asentamientos humanos en ejidos de la República Mexicana.

LA REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS  
EN EJIDOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

Í N D I C E

PAG.

INTRODUCCIÓN . . . . . I

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN

1.- LA ORGANIZACIÓN DE LOS AZTECAS . . . . . 1  
2.- LOS PUEBLOS NOVOHISPÁNICOS A PARTIR DE LA CONQUISTA . 20  
3.- ZONA URBANA EJIDAL . . . . . 36

CAPÍTULO II

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EJIDOS

1.- ANTECEDENTES . . . . . 53  
2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS  
HUMANOS IRREGULARES . . . . . 55  
3.- CAUSAS QUE ORIGINAN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS  
IRREGULARES EN MÉXICO . . . . . 58

### CAPÍTULO III

#### INSTITUCIONES QUE SE CREAN PARA LA REGULARIZACIÓN

1.- DIVERSOS INSTRUMENTOS QUE SE CREARON PARA RESOLVER EL PROBLEMA . . . . .	64
2.- OFICINAS DE COLONIAS POPULARES, PROCURADURÍA DE COLONIAS POPULARES, FIDEICOMISOS, CODEUR - DIRET., D.G.R.T. . . . .	65
3.- EL COMITÉ PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA . . . . .	69
4.- LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA . . . . .	70

### CAPÍTULO IV

#### ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CO.RE.T.T.)

1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTO DE LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA . . . . .	77
2.- LOS ÓRGANOS DE LA COMISIÓN . . . . .	82
3.- PROCEDIMIENTO . . . . .	84

## CAPÍTULO V

### PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN EN EJIDOS

1.- PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES .	88
2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA . . . . .	91
3.- LA RESOLUCIÓN Y SU EJECUCIÓN . . . . .	92
4.- NECESIDAD DE LEGISLAR ESPECÍFICAMENTE SOBRE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA . . . . .	96
PROPUESTA . . . . .	115
CONCLUSIONES . . . . .	120
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	124

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN**

- 1.- LA ORGANIZACIÓN DE LOS AZTECAS**
- 2.- LOS PUEBLOS NOVOHISPÁNICOS A PARTIR DE LA CONQUISTA**
- 3.- ZONA URBANA EJIDAL**

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN.

#### 1.- LA ORGANIZACIÓN DE LOS AZTECAS.

)

A la llegada del conquistador español, alrededor del año 1519, la mayor parte de lo que actualmente constituye el territorio mexicano, se encontraba bajo la dominación de tres Señoríos que habían constituido la llamada triple alianza: azteca, tecpaneca y acolhua, integrada por pueblos de avanzada civilización y singular poderío bélico y que en la alianza habían encontrado un medio para consolidar el poder en la mutua defensa contra los pueblos hostiles y en la guerra y sojuzgamiento de otros pueblos no menos aguerridos asentados en el territorio mexicano.

Sorpresa enorme debió causar, seguramente, al conquistador, el encontrar en estos pueblos una ejemplar organización social para su tiempo, aparentemente confundidos en un sólo pueblo, pero integrando en realidad, señoríos reinos diversos, unidos por estrechas relaciones políticas y económicas. En cuanto a su forma de gobierno, Mendieta y Núñez, señala que evolucionando de una oligarquía primitiva, devinieron estos pueblos en una monarquía absoluta en la que el "rey" representaba

la autoridad suprema, señor de vidas y haciendas y en cuyo derredor se agrupaban algunas clases privilegiadas: los sacerdotes, representantes del poder divino, los guerreros igual que aquéllos de noble estirpe y la nobleza, en general, integrada por familias de abolengo; finalmente, en esta escala de clases, se encontraba el pueblo, integrado por una masa enorme de individuos predominantemente "macehuales" dedicados al cultivo de las tierras.

Contrariamente a Mendieta y Núñez, Ángel Caso, sostiene que el régimen político azteca debe calificarse como una monarquía electiva-hereditaria, limitada y en apoyo de su aseveración de que el poder se adquiría mediante elección directa y citando a Manuel M. Moreno, da el ejemplo de Acamapichtli quien subió al poder por elección escogiéndosele de entre las familias más ilustres, de manera que en esta elección intervino todo el pueblo. <sup>1</sup>

Añade Caso, que el poder supremo residía en el "Tlacatecuhtli", que Moreno denomina "Hueytlatocan" y que era electo de entre las familias más ilustres y que a su lado, conjuntamente, existía el "Tlatocan", elegido al mismo tiempo y que estaba integrado por un consejo de personas respetables,

---

<sup>1</sup> Caso Ángel: "Derecho Agrario", Editorial Porrúa, S.A., México, 1950. p. 10.

parece ser en número de cuatro o seis; este consejo, desempeñaba funciones legislativas, administrativas y judiciales.

En cuanto a la organización de la propiedad territorial, Mendieta y Núñez, relata que cuando un pueblo enemigo era vencido, el vencedor se apropiaba de sus tierras y de ellas, las mejores, las reservaba para sí, otras las distribuía bajo ciertas condiciones o ninguna, entre los guerreros que se hubiesen distinguido en la guerra de conquista y el resto, las daba a los nobles de la casa real o las destinaba para gastos de culto, de guerra o erogaciones públicas; pero independientemente de estos repartos los pueblos que constitúan estos reinos, estaban en posesión y disfrutaban de algunas extensiones de tierras y de ahí la clasificación que ensaya este autor de tres diversos géneros y clases de propiedad de la tierra, teniendo en cuenta la afinidad de sus características y, al efecto, considera los siguientes grupos: Primer grupo: Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros; Segundo grupo: Propiedad de los Pueblos y Tercer grupo: Propiedad del ejército y los Dioses. En relación con el primer grupo, cabe resaltar respecto a las propiedades del "Rey", su similitud en relación del concepto de propiedad elaborado por los romanos en la triple facultad de usar, gozar y disponer de las cosas -"ius utendi, fuendi et abutendi"- o en la "plena in re potestas"; es decir, poder pleno sobre la cosa o señoría jurídica sobre la cosa con exclusión de todos los demás; en efecto, el "Rey", disponía de sus propiedades

sin limitación alguna y además constituía el derecho de propiedad territorial en favor de los nobles y de los guerreros, imponiéndoles, inclusive, en algunos casos determinadas modalidades, siendo la más usual, la de transmitir la propiedad de la tierra a sus descendientes y en ningún caso a los plebeyos a quienes les estaba vedado adquirir la propiedad inmueble. En cuanto al tercer grupo, constituido por grandes extensiones de tierra destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y a los gastos del culto, usualmente se daban en arrendamiento a quienes las solicitasen o se trabajaban de manera colectiva; pero la nuda propiedad de estas tierras correspondía a las instituciones: el ejército y la clase sacerdotal. Finalmente, respecto del tercer grupo de la clasificación propuesta por Mendieta y Núñez, señala este autor, que los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte y que cada tribu se integraba de pequeños grupos emparentados entre sí y sujetos a la autoridad del individuo más anciano; de esa manera al asentarse en el territorio elegido del Valle de Anáhuac, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares apropiándose las tierras cultivables necesarias para su subsistencia y a estos barrios y secciones, expresa dicho autor se les dio el nombre de "Chinancalli" o "Calpulli". La nuda propiedad de las tierras del "Calpulli" pertenecía a éste y el usufructo correspondía a las familias que las poseían en lotes perfectamente bien delimitados con cercas de piedras y magueyes, presentando además las

siguientes modalidades: en efecto, el usufructo era transmisible de padres a hijos sin limitación de término, pero bajo dos condiciones:

a) Cultivar la tierra sin interrupción, de manera que si la familia dejaba de cultivarla por dos años consecutivos, el jefe o principal de cada barrio la reconvenía y si para el siguiente año el grupo familiar no se enmendaba y persistía en abstenerse de cultivar la tierra, perdía el usufructo irremisiblemente; y

b) La segunda condición consistía en la obligación del beneficiario de permanecer en el barrio a que correspondía la tierra usufructuada, no pudiendo, por tanto, cambiarse de un barrio a otro ni mucho menos de un pueblo a otro.

Otra interesante modalidad en el aprovechamiento de las tierras del "Calpulli", consistía en que cuando alguna de estas tierras quedaba vacante por cualquier causa, bien sea extinción del grupo familiar beneficiario o su ausencia y desvecindad del barrio, entonces el principal del mismo, con acuerdo de los ancianos, repartía estas tierras entre las familias nuevamente formadas de cada pueblo, que carecían de cercas y cuyo disfrute era general, destinándose parte de ellas para los gastos públicos y pago de tributos y que eran cultivadas por los vecinos todos de cada pueblo; trátase de las tierras

llamadas "Altepetlalli" muy similares a los "ejidos" de los pueblos españoles, considerados como terrenos comunales y que no podían adjudicarse en propiedad privada y que constituye una de las más antiguas instituciones españolas creadoras de la propiedad rústica y que siguiendo el Diccionario de la Real Academia, viene a ser, en resumen: "el campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni labra y es común para todos los vecinos y suele servir de dehesa para el uso común de los vecinos".

A partir de los tres grupos genéricos propuestos por Mendieta y Núñez de la propiedad territorial de los aztecas, el propio autor presenta las siguientes especificaciones de dicha propiedad, tomando como base la calidad del poseedor y no el género de propiedad: <sup>2</sup>

- Tlatocallalli - Tierras del "Rey".
- Pillalli - Tierras de los nobles.
- Altepetlalli - Tierras del pueblo.
- Calpullalli - Tierras de los barrios.
- Mitlchimalli - Tierras para la guerra.
- Teotlalpan - Tierras de los dioses.

---

<sup>2</sup> Mendieta y Núñez, Lucio: "El Problema Agrario de México", 16a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1954, p. 19.

Manuel M. Moreno, en cuanto a la organización de la propiedad de la tierra entre los aztecas, distingue tres grupos con coincidencia substancial respecto a la clasificación de Mendieta y Núñez; en efecto, aquel autor distingue entre: 1o. propiedades de las comunidades o pueblos y que vienen a ser los "Calpullallis" y "altepetlallis", de carácter comunal; 2o. propiedades de los nobles que serían los "pillallis" y "tecpillallis", de carácter individual y 3o. propiedades públicas constituidas por los "teopantlallis", "milchimallis", "tlatocatlallis" y "tecpantlallis", destinados a los distintos servicios para los cuales se hallaban adecuados y que resultaban, por tanto, propiedades de carácter colectivo. <sup>3</sup>

Como ya se expresó con anterioridad los "calpullallis" vienen a ser las tierras del "calpulli" o barrio y que Zurita define de la siguiente manera: "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje y las tales tierras llámense calpullalli, que quiere decir tierras de aquel barrio o linaje". Por lo que toca a los "altepelallis", eran las tierras comunales pertenecientes a los pueblos y cuyos productos se destinaban, según se dijo, a los gastos locales y pago de tributos. Los "pillallis" y los "tecpillallis", vienen a ser las tierras de los señores según el rango de cada uno de

---

<sup>3</sup> Moreno, Manuel M. "La Organización Política y Social de los Aztecas", 3a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1931, p.p. 22 y 23.

ellos y respecto de esta clase de propiedades expresa Moreno que siendo sus titulares sujetos particulares, pueden ser consideradas como de carácter individual, pese a las limitaciones dictadas por el interés de la colectividad, porque estas tierras no podían ser enajenadas sino a otros señores y jamás a un "macehual", pues en este caso se perdía la propiedad y las tierras se revertían al soberano. Respecto, finalmente, de las demás propiedades que Moreno denomina públicas, eran propiedades que explotaban los macehuales y tomaban su nombre de las instituciones que se sostenían de sus productos y no de la calidad del titular y así se tiene que "teopantlalli" o tierras de los dioses, eran aquéllas cuyos productos se destinaban al sostenimiento del culto; "tlatocatlalli" o tierras del "tlatocan" o gobierno, eran las tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento de las personas físicas gobernantes, estas tierras no podían ser enajenadas, sino que pertenecían al soberano, como tal, adecuadas más bien al cargo que al individuo y de ahí el carácter que se les atribuye de propiedades públicas; respecto de "milchimalli", se trata de las tierras que, estando enclavadas en los capullalli, se destinaban a cubrir los gastos de la guerra y, finalmente, "teopantlalli" eran tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento de los palacios reales.

Impónese, en este momento, la determinación de la cuestión relativa a si los aztecas tenían o no un concepto claro de la propiedad privada o individual, al tenor de las

instituciones analizadas con anterioridad. Mendieta y Núñez, opina que los aztecas, evidentemente, no llegaron a concebir el concepto de propiedad individual con los alcances y modalidades que a tal concepto le imprimieron los romanos; si bien, por nuestra parte, estimamos que las características del concepto romano de propiedad individual, bien pudieran ubicarse, aun cuando de manera exclusiva, respecto de los actos de propiedad ejercidos por el "rey", pues solamente a él le era permisible disponer de la tierra, sin limitación alguna, pudiendo hacerla objeto de donaciones, enajenaciones y aun darla en usufructo, imponer modalidades en su transmisión y reivindicarlas, cuando se extinguía el grupo familiar en la línea directa o cuando el beneficiario de las tierras otorgadas abandonaba el servicio del "rey", pero todo ello constituye la "plena in re potestas" que resume la concepción romana del derecho de propiedad individual del que la disponibilidad, constituye fundamental característica.

Ángel Caso, por el contrario asevera rotundamente, que en rigor, no existió la propiedad privada entre los aztecas y si bien reconoce que las formas de propiedad denominadas "pillalli" y "tecpillalli", representaban instituciones más cercanas al concepto de propiedad privada, porque en ellas ocurría el principio de libre disposición del bien; si bien, esta disponibilidad no era absoluta, en cuanto excluía la enajenación de la tierra al macehual y en estas consideraciones estamos de acuerdo, salvo que Caso, omite el análisis de las tierras

denominadas "tlatocatlalli" o tierras del "rey" y respecto de las cuales, como lo expresamos con anterioridad se tienen cumplidamente las características individualizantes del derecho de propiedad individual o privada. Pero Caso, maliciosamente, sostiene de manera absoluta la inexistencia de la propiedad privada entre los aztecas, para llegar a la conclusión falaz de que los españoles no quitaron a los indígenas sus propiedades privadas, porque ninguna propiedad podían quitar a quien nunca la tuvo, según dice Ángel Caso; pero llega más lejos en su exagerado hispanismo para asentar que no existía la propiedad entre los aztecas y aquí, Caso, vuelve a olvidar las características de otras importantes instituciones aztecas en torno a la propiedad territorial y que él mismo analiza, como es el caso del "calpulli" y el "altepetlalli" que constituían en sí la nuda propiedad del barrio o "calpulli", integrando estas instituciones, de manera clara, nuestro concepto moderno de propiedad común que, consideramos, evidentemente, no era desconocido para los aztecas; pero además estas formas de propiedad "calpulli" y "altepetlalli", al lado de las otras formas de propiedad territorial citadas por Moreno: "milchimallis", "tlatocatlalli" y "tecpantlallis", respectivamente destinadas al sostenimiento de los gastos de guerra, de las personas físicas de los gobernantes y de los palacios reales, venían a llenar, en conjunto, una función especial y de ahí es que estas formas de propiedad de la tierra, propiedad común, en los dos primeros casos y propiedad pública en

los tres últimos casos, constituyan y representen un claro concepto de propiedad, con limitaciones derivadas de la función social concreta a la que se incorporan estas formas de propiedad existentes entre los aztecas, formas de propiedad territorial que, como lo expresamos con anterioridad, bien pueden subsumirse dentro de nuestro moderno concepto de propiedad común, de manera que las anteriores consideraciones, nos permiten concluir contrariamente a lo aseverado por Caso, que los aztecas tenían un claro concepto de la propiedad territorial y que ésta existió entre ellos bajo el rubro de propiedad común o comunal a la que pueden reducirse las instituciones aztecas del "calpulli" y del "altepetlalli", formas de propiedad, insistimos, que aparecían incorporadas a una función social. Resumimos, pues, nuestro particular punto de vista sobre esta cuestión y afirmamos que los aztecas, tuvieron un claro concepto de la propiedad territorial como institución jurídica, creando en torno suyo, formas diversas y modalidades coherentes a la calidad del titular de este derecho, configurándose la propiedad individual en la institución del "tlatocalalli", si bien, aproximase al concepto de propiedad privada las instituciones aztecas del "pillalli" y del "tacpillalli" y finalmente, configúrase la propiedad comunal en las instituciones aztecas del "calpulli" y del "altepetlalli".

De las anteriores instituciones jurídicas ideadas por los aztecas en torno al derecho de propiedad territorial, nos interesa particularmente el "calpulli" por constituir la forma

fundamental de la organización de la propiedad de la tierra y porque esta institución habría de servir de inspiración a nuestro actual ejido.

Por limitaciones explicables y acordes al tema central de este inciso, vamos a referirnos en lo sucesivo, de manera concreta, a la organización social del "calpulli" entre los Tenochca, es decir, nos referiremos a la población de origen azteca que emigrada del Norte, se asentó en lo que fue la Isla de México, Tenochtitlan.

Trataremos, a continuación de desentrañar algunas importantes características del "calpulli", para estar en condiciones de entender esta institución que constituye, sin lugar a dudas, el punto básico de la organización social de los Tenochca. Recordaremos, inicialmente la siguiente definición de Zurita, a propósito de esta institución: "barrio de gente conocida o linaje antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos que son de aquella cepa, barrio o linaje . . ." <sup>4</sup>

Arturo Monzón, en interesante estudio acerca del "calpulli", sostiene fundadamente que el "calpulli" entre los Tenochca y hacia la llegada de los españoles, constituía

---

<sup>4</sup> Zurita, Alonso de: "Breve y Sumaria Relación", Nueva Colección de Documentos para la Historia de México.

verdaderos clanes ambilaterales, con gran tendencia endogámica y fuertemente estratificados, por tener como principio básico de su integración el parentesco de sus miembros por la ascendencia común y no el principio de la diversidad de clase, de donde resulta adecuada la definición de Zurita respecto del "calpulli", en cuanto que insiste en el término cepa, que metafóricamente debe entenderse como el tronco y origen de alguna familia o linaje. <sup>5</sup>

En torno al estudio de la organización social de los tenochca que permite a Monzón llegar a la anterior conclusión, este autor recurre a las ideas de Lewis H. Morgan, Sociólogo que plantea dos tipos fundamentales de sociedades humanas, el uno, basado en el parentesco por ascendencia común, es decir "societas", con clanes ambilaterales, matrilineales o patrilineales, y el otro basado en la división territorial y en la propiedad de la tierra, o sea "civitas", de manera que algunos investigadores con base en tal planteamiento, llegaron a concluir que la sociedad tenochca sobre la base del "calpulli", era una comunidad tipo "societas" basada en el parentesco por la ascendencia común y otros sostenían que se trataba de una comunidad tipo "civitas", mientras que una tercera corriente consideraba que la sociedad tenochca estaba en una etapa de transición entre los dos extremos apuntados. Federico Engels,

---

<sup>5</sup> Monzón, Arturo: "El Calpulli en la Organización Social de los Tenochca", Instituto de Historia, U.N.A.M., 3a. Ed., México, 1949, p. 16.

adicionó el planteamiento de Morgan y llegó a concluir que las comunidades de tipo "societas" se fundan en la sistematización de la producción sexual, siendo, por tanto, "gentiles" y que la comunidad tipo "civitas", estriban en la producción de objetos, en la producción económica, siendo por tanto "políticas".

Posteriormente Paul Kirchoff en el estudio del clan, aceptando como base de la organización social la producción sexual y la producción económica, concluye que existen grupos basados en el parentesco por ascendencia común, ambilaterales y con tendencia endogámica; de manera que el clan conforme a estas ideas, vendría a ser: "un grupo de personas, organizado en forma permanente, al que se pertenece por ascendencia real o supuesta y excepcionalmente por adopción, que regula las relaciones de casamiento y que determina otras relaciones sociales donde se presenta . . .".

Sin embargo analizando la anterior definición de clan, se tiene que estos pueden ser unilaterales, si la ascendencia común se cuenta sólo por la línea paterna (patrilineal) o sólo por la línea (matrilineal); o bien, ambilaterales, si el parentesco se cuenta tomando en consideración a los antecesores, cualesquiera que sea su sexo. Los clanes, se pueden asimismo clasificar en exogámicos, si existe la prohibición de clan de realizar casamientos entre sí y

no exogámicos o con tendencia endogámica, si existe la tendencia a realizar casamientos dentro del mismo clan.

Monzón para corroborar su aseveración anteriormente expuesta, analiza tres fenómenos fundamentales, cuya delimitación resulta fundamental; trátase de los conceptos de: estamento, clase social y casta; de manera que el estamento viene a ser estratos sociales que ocurren en sociedades con determinada evolución social y que se forman con personas de una comunidad con posición social y económica semejantes: "que no son parientes entre sí", pero que pertenecen a su estrato por "herencia"; la clase social, representa, por su parte estratos antagónicos de una comunidad cuyo papel social se determina por los medios de producción, con clara referencia a sociedades muy avanzadas y finalmente la casta, viene a constituir la subdivisión de una sociedad con gran tendencia endogámica, a la que se pertenece por nacimiento, mismo que determina el rango de sus miembros y el papel de cada individuo en la división social del trabajo.

El propio autor, con base en el análisis de la estratificación social entre los tenochca y recurriendo a las fuentes de la Historia de México, encuentra en los siguientes datos: la división del trabajo, la tributación y la herencia predeterminante de la pertenencia a un estrato determinado y en otros datos más de menor relieve, que la organización social de los tenochca de ninguna manera puede equipararse a una

organización clasista ni de castas; en efecto, considera que el fenómeno de la división del trabajo, se resumía en actividades de dos tipos fundamentales de gentes: las que realizaban trabajos manuales y las que desempeñaban actividades directivas, estos dos tipos se subsumían y eran representados por "Macehuales" y "Pillís", que por regla general, respectivamente tenían la condición de tributarios y tributados; pero el rango era hereditario y así se tiene que los pillís, siendo "principales" eran hijos, nietos y bisnietos de señores y que los macehuales todos, descienden de los primeros macehuales, o sea, de los antiquísimos dioses "oxomoco" y "Cipactonal", conectados con las labores del cultivo del maíz propias de su rango; pero los macehuales que se distinguían en la guerra, eran hechos nobles por merced; sin embargo no podían ser tributados, porque no eran principales por herencia e igualmente se daba el caso de pillís que por la comisión de algún crimen eran reducidos a macehuales, imponiéndoseles la obligación de tributar, de donde se ve con evidencia, que estos estratos no tenían rigidez absoluta de la casta como fenómeno social, además de que como se sabe era costumbre la realización de matrimonio entre pillís y macehuales. Tampoco podemos pensar en la existencia de clases dentro de la organización social tenochca en tanto que los estratos, de ninguna manera se supeditaban ni determinaban por los medios de producción; más bien podría hablarse de estamentos y no de clases sociales, por la poca movilidad que implicaba su pertenencia a ellos, de donde la existencia de estos estratos, estaba ligada a

la existencia de clanes ambilaterales estratificados; es decir, los "calpullis".

Concluye pues Monzón como resultado de sus investigaciones, entre otras, las siguientes consideraciones:

a) Que los tenochca, tenían organismos permanentes, los calpulli, basados en el parentesco común por ascendencia de sus miembros;

b) Que los clanes de los tenochca aparecen como ambilaterales con tendencia endogámica y que su principio formativo era la cercanía del parentesco con los ascendientes, dando lugar a una "pirámide" de rangos y de posiciones económicas, estando en el vértice los jefes del calpulli y en la base los macehuales; y

c) Que hacia la llegada de los españoles había clanes entre los tenochca; pero que no se trataba de clanes unilaterales exogámicos e igualitarios que genéricamente han servido como ejemplos de clanes, sino que eran clanes ambilaterales, con gran tendencia endogámica y fuertemente estratificados, por tener como principio básico de integración la cercanía del parentesco de sus miembros con sus antecesores comunes. \*

---

\* Monzón, Arturo. Opus Cit., p. 90.

Con una idea precisa de la naturaleza del "calpulli" dentro de la organización social de los tenochca, trataremos ahora de su ubicación dentro de la organización territorial de Tenochtitlan y sobre este particular refiere Monzón que al establecerse los tenochca en la isla de México, se dividieron en cuatro barrios los señores o "principales", cada uno con parientes y allegados; cada uno de estos barrios se dividió en calpullis y cada calpulli estaba dividido en "tlaxilacallis", como a continuación se indica:

Altepetl Tenochtitlan - Pueblo.

- Campan - Barrio grande (en número de cuatro)
- Calpulli - Barrio (eran varios)
- Tlaxilacalli - Barrio chico (eran varios)
- Chinampa - Parcela familiar (eran varias) <sup>7</sup>

Fernando Alvarado Tezozomoc, citado por Monzón, al referirse a la fundación de Tenochtitlan, señala los cuatro barrios expresados bajo el nombre de "nauhcampan" que se traduce como cuatro regiones y habla también del calpulli, traducido como casa grande o parcialidades en que se dividió cada una de las cuatro regiones o "nauhcampan" y añade que a la llegada de los españoles los calpullis todavía tenían la misma distribución que cuando se establecieron y más aun, en tiempo de la Colonia, la Ciudad de México estaba dividida en cuatro barrios grandes, cada

---

<sup>7</sup> Ibídem. p. 31.

uno con otros menores incluidos, suponiendo fundadamente que los barrios grandes eran restos de los "campan" y los barrios menores deben haber sido restos de los "calpulli" y además Monzón, citando a Fr. Juan de Torquemada, añade que "cada calpulli" estaba dividido en calles que ellos llaman "tlaxilacalli" y citando la "Descripción del Arzobispado", cuya tabla reproducimos, se dice que los tlaxilacalli eran como barrios pequeños y que en el Barrio de San Pablo, había doce tlaxilacallis y cinco estanzuelas pequeñas. De donde debemos inferir que estos tlaxilacallis a que se alude en la tabla de 1637, constituía los restos o subdivisiones de los capullis.

**TABLA DE TLAXILACALLIS DE TENOCHTITLAN EN 1637.**

**BARRIO GRANDE DE SAN JUAN O MOYOTLA:**

Tectancaltitlan, Cihuateocaltitlan, Teocaltitlan, Atlampa, San Cristóbal, Hueyztacalco, Tlalcocomoco, Amanalco, Petatlan, Aticapan, Tlatilco, Xihuitonco, Tequixquiapan, Necaltitlan, Xollohco, Acatla y Xocalpan.

**BARRIO GRANDE DE SAN PABLO O ZOQUIAPAN:**

Teocaltitlán, Tlachcuitlan, Ateponazco, Toltinco, Huitznahuatonco, Tozcaminan, Temazcaltitlan, Ometochtitlan, Contzinco, Zoquiapan, Ocelotzonteccontitlan.

**BARRIO GRANDE DE SAN SEBASTIÁN O ATZACOALCO:**

Teocaltitlán, Tomatla, Coatlan, Zacatlán,  
Cuitlahuatenco y Catolco.

**BARRIO GRANDE DE SANTA MARÍA O CUAPOPAN:**

Teocaltitlán, Tlacolpan, Tezcaltzonco, Analpa,  
Capolco, Atlampa, Colhuacayonco e Iztacalecan.

Como señala Monzón, los tlaxilacallis llamados Teocaltitlán, uno en cada campan, correspondía seguramente, a los lugares de los templos teocallis. \*

**2.- LOS PUEBLOS NOVOHISPÁNICOS A PARTIR DE LA CONQUISTA.**

Si bien es cierto que la empresa del descubrimiento de las Indias Occidentales o Nuevo Mundo, se llevó a cabo mediante el patrocinio económico de los Reyes Católicos, Fernando e Isabel, la conquista de las tierras descubiertas, por su parte se llevó a cabo con fondos particulares; de manera que como bien señala Mendieta y Núñez "los españoles se apoderaron mediante la fuerza de las armas del territorio dominado por los

---

\* ídem. p. 35.

indios, con lo cual no hicieron otra cosa que seguir la bárbara costumbre de los pueblos fuertes . . ." \*

Señala el propio autor la paradoja de que los pueblos conquistados por los españoles, a su vez, habían hecho otro tanto con los pueblos más débiles y en efecto, la conquista mediante la fuerza de las armas, fue el instrumento de consolidación de los reinos de la Triple Alianza. Como quiera que sea, el conquistador español, en la búsqueda de una fórmula más civilizada para justificar el apoderamiento del territorio conquistado, hubo de recurrir a la célebre Bula "Noverunt Universi" expedida por el Papa Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493, documento de dudosa consistencia jurídica y que en su parte relativa, es del tenor siguiente: "... que todas sus islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la dicha línea hacia el Occidente y Mediodía ... por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del vicario de Jesucristo que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, lugares, fuerzas, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a Vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores..." <sup>10</sup>

---

\* Mendieta y Núñez, Lucio. Opus Cit., p. 33.

<sup>10</sup> Ibídem, p.p. 34 y 35.

El propio maestro Mendieta y Núñez, señala en torno al anterior documento que ilustres teólogos y escritores han opinado que el Papa sólo dio a los Reyes Católicos la facultad de convertir a los indios a su religión, pero no el derecho de propiedad sobre sus bienes y señoríos. Señala asimismo dicho autor que la Bula antes mencionada constituye el verdadero y único título que justifica la ocupación de las tierras de Indias por las fuerzas reales de España y comenta que notables juristas de la época llegaron a sostener que la Bula de Alejandro VI concedía a los Reyes Católicos la propiedad absoluta y plena jurisdicción sobre los territorios y habitantes de las Indias, lo que supondría tratarse de bienes del Patrimonio Real y que el Rey poseería como persona privada, por herencia, donación o cualquier otro título que le fuese propio y personal y a tal criterio parece conducirnos la lectura del texto íntegro de la Bula de que se trata ya que, en principio va dirigida a los Reyes Católicos y no al Estado Español, además de que la concesión de las tierras a que se refiere el documento que se comenta se hace en beneficio de la persona de los Reyes Católicos; si bien nos inclinamos con Mendieta y Núñez para sostener que la concesión de que se trata fue hecha en beneficio del Estado Español, ya que resultaría inadmisibles considerar las tierras descubiertas en América, como propiedad privada de los Reyes de España, además de que los territorios del Nuevo Mundo ocupados por los españoles en nombre de la Corona de España, se constituyeron en reinos gobernados por Virreyes que hacían las

veces de los reyes de España, cuya autoridad representaban y de ninguna manera se puede considerar a tales virreyes como simples administradores de bienes particulares de los Reyes Católicos. A la postre habría de prevalecer este criterio, al promulgarse la Constitución de Cádiz en el año de 1812, documento que al establecer un nuevo régimen de propiedad del territorio, declaraba que "la nación española no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona".

Consideramos, por nuestra parte, que las Bulas expedidas por el Papa Alejandro VI, de ninguna manera pudieron constituir un título eficaz y relevante jurídicamente, para fundamentar en él la ocupación de las tierras de las llamadas Indias Occidentales, descubiertas por el navegante Don Cristóbal Colón, patrocinado por la Corona Española y sin que pretendamos cuestionar la autoridad y el dominio espiritual sobre la tierra tradicionalmente adjudicado al Pontificado, al menos en la civilización occidental; siempre resultará incompatible con tal supuesto dominio y autoridad, el dominio y disponibilidad sobre los bienes materiales universales; de suerte que aun para el menos versado resulta ingenuo y aun ridículo pretender que un Pontífice Romano, recurriendo al título de Vicario de Cristo, pretenda constituirse, por tanto, en propietario de la tierra entera y con facultades para concesionarla a su arbitrio. Es pues, irrelevante e insostenible, pues el sentir y argumentación de muchos escritores de aquella época, según manifiesta el

maestro Mendieta y Núñez, en el sentido de que "el Papa tiene la representación de Dios en la Tierra, y como Dios es dueño del Universo, al Papa corresponde la distribución de los dominios territoriales...", y más adelante el propio autor, citando a Solórzano en su obra Política Indiana, dice: "... querer dudar de la grandeza y potestad del que reconocemos como vice-Dios en la Tierra..." sería lo mismo que dudar de aquella opinión. <sup>11</sup>

Mucho mejor título que el anterior nos parece inicialmente enunciado el de la conquista bien reconocido en aquellas épocas remotas y de mayor contenido jurídico el de la prescripción nacida de la ocupación mediante el transcurso del tiempo. Concluimos, pues, con Mendieta y Núñez, sosteniendo: "cualquiera que sea la interpretación genuina que deba darse a estos documentos, es evidente que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del Continente descubierto; así, pues, como documentos jurídicos no tienen valor alguno...".

Siguiendo el relato de connotados historiadores, nos es permitido conocer que Don Diego Velázquez, Gobernador de Cuba, alrededor del año de 1517, vino a patrocinar la primera expedición española que al mando de Don Francisco Hernández de Córdova, tocó por primera vez tierras mexicanas, ya que tal expedición arribó hasta las costas de Yucatán, desembarcando en Cabo Catoche; de esta expedición formó parte como Soldado el que

---

<sup>11</sup> ídem. p. 34.

habría de ser célebre historiador, Bernal Díaz del Castillo. En una segunda expedición, al mando del capitán Juan de Grijalva y de cuyo cuerpo expedicionario formaba parte Pedro de Alvarado, los exploradores que habían partido del Puerto de San Antón el 1° de mayo de 1518, después de tres días de navegación, llegaron a Cozumel, bordearon la Península de Yucatán, regresaron a Cozumel y siguiendo hacia el occidente llegaron a las costas de Campeche y siguiendo su trayecto llegaron hasta el islote de San Juan de Ulúa. Cabe aclarar que esta segunda expedición, se abstuvo de poblar las tierras descubiertas, siguiendo instrucciones del Gobernador Don Diego Velázquez, quien esperaba, haciendo suyos los posibles méritos de los nuevos descubrimientos, obtener de la Corona de España los títulos de Gobernador y Adelantado. La tercera expedición a cargo del sagaz Hernán Cortés, marcó el verdadero inicio de la conquista de México. Cortés, que había dejado las playas cubanas en febrero de 1519, fue desviado por una tormenta hacia Isla Mujeres y de ahí salió a Cozumel de donde prosiguió costeano Yucatán y Campeche, Tabasco, hasta arribar al islote de San Juan de Ulúa y ante la inconveniencia de establecerse ahí, pasó a tierra firme al lugar conocido como Chalchihuenhucán y es precisamente en este sitio donde se fundó el primer poblado por parte del conquistador en tierras mexicanas, según describe Alfredo Canto López, en el siguiente pasaje: "... Tan pronto como el extremeño desembarcó en las costas de Chalchihuenhucán, pensó en la conveniencia de establecer en esta playa un real o un pueblo con

el doble objeto de tener una base en tierra y un buen pretexto para desvincularse del gobernador de Cuba... En desarrollo del plan esbozado, Cortés trazó y comenzó a edificar la Villa Rica de la Vera Cruz... Los soldados del conquistador, tomándose la representación de la Corona, designaron a Don Hernando, Justicia Mayor y Capitán General de la expedición, con derecho a participar en un quinto de las riquezas que se encontraren..."<sup>12</sup>

De esa suerte, en los primeros días de abril de 1519, se fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, formalmente como primer poblado en tierras mexicanas, ocupadas por el conquistador español, acontecimiento que, como se expresó anteriormente es atribuible a Cortés y que coincidió con la publicación de la autorización para poblar las tierras descubiertas de que se trata, a Diego de Velázquez y sobre el particular Bernal Díaz del Castillo, nos dice: "... Diego Velázquez nos ha echado a perder con publicar que tenía provisiones de su Majestad para poblar, siendo al contrario e que nosotros queríamos poblar ...". Seguramente las provisiones a que se refería este singular historiador, eran las "capitulaciones" o asientos que contenían la autorización de la Corona Española para poblar las tierras descubiertas, documentos de los que habremos de ocuparnos con mayor detenimiento.

---

<sup>12</sup> Canto López, Alfredo: "Historia de México", Mérida, Yucatán, 1959, p. 11.

La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, en las circunstancias descritas, corrobora la idea de Mendieta y Núñez, en el sentido de que la colonización de la Nueva España se llevó a cabo mediante la fundación de pueblos españoles que servían de avanzada o punto de apoyo para ulteriores conquistas de los territorios dominados por tribus indígenas, de suerte que las fundaciones de pueblos se ajustaban a las Ordenanzas de Población mediante las ya señaladas "capitulaciones" consistentes en convenios que debían celebrar los españoles colonizadores con los gobernantes de cada provincia; con ello se observaban las mismas leyes y costumbres que regían en España para la fundación de nuevos centros de población, de donde para el trazo de una población, era necesario señalar previamente una superficie de tierra suficiente para ejidos propios y el resto se dividía en cuatro partes, una de las cuales correspondía al titular de la capitulación y las tres cuartas partes restantes se repartían por suertes iguales entre los pobladores.

El sistema legislativo impuesto por la Corona a la Nueva España, se integró de similar manera que el de otras colonias; de manera que conforme lo exigían las necesidades el Monarca, por medio del Consejo de Indias, dictaba sus órdenes o "cédulas reales" que deberían ser observadas como normas legales y en cuanto expresiones de la voluntad del soberano español, en un sistema gubernamental absoluto, eran consideradas como verdaderas leyes que debían ser acatadas. Estas órdenes o leyes,

no se publicaban y muchas eran desconocidas y algunas resultaban contradictorias, de donde ante las necesidades de su conocimiento, para su debida observancia, se impuso su compilación, siendo la más antigua la que se conoce como "Cedulario de Puga" y que data del año de 1563, siendo su autor Don Vasco Puga; independientemente de que Felipe II ordenó una compilación de todas las cédulas reales y de que posteriormente Carlos II promulgó la denominada "Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias".

En cuanto al contenido de dichas leyes resaltan para nuestro estudio aquéllas de contenido estrictamente agrario, en cuanto a disposiciones relacionadas con la fundación de los pueblos y en cuanto al trasplante que se hacía en la Nueva España de instituciones jurídicas agrarias vigentes en España, tales como el ejido, la merced, caballería peonía, etc. de que nos ocuparemos posteriormente; sin embargo no solamente las Leyes de Indias contenían ordenanzas de tipo estrictamente agrario, el Historiador Yucateco Canto López, a este particular señala: "...Las referidas leyes reglamentaban diversas materias, por ejemplo: lo que debe creer el cristianismo, la forma de integrarse los establecimientos eclesiásticos -hecho importante, comentamos por nuestra parte, porque a tales establecimientos se les asignaban tierras para sostenerse de su aprovechamiento-, cómo hacerse los repartimientos; qué deberían comer los indios

encomendados; en qué casas debían vivir; cómo debían hacerse las siembras; qué obligaciones tenían los encomenderos, etc. ... <sup>13</sup>

De la obra de Manuel Fabila "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", entresacamos y en su parte relativa a la fundación de los pueblos en la Nueva España, disposiciones precisas contenidas en las Leyes de Indias:

Don Fernando Quinto el 18 de junio de 1523, expidió en Valladolid, España, una Ley que aparece como Ley Primera, Tomo II, Título XII, de la Compilación de Leyes de Indias y que en su parte relativa expresa: " ... Porque vuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y convivencia que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados ... " <sup>14</sup>

El emperador Carlos II, en 1523, expidió una ley sobre las condiciones y calidades que debían tener las nuevas poblaciones que se fundaren y que, en su parte relativa señala: " ... En la Costa del Mar sea el sitio levantado, sano y fuerte,

---

<sup>13</sup> Canto López, Alfredo: Opus Cit., p. 154.

<sup>14</sup> Fabila, Manuel: "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Edic. del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México, 1941, p. 4.

teniendo en consideración al abrigo, fondo y defensa del Puerto, y si fuere posible no tenga el Mar al Mediodía, ni Poniente ... cuando hagan la planta del Lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales ... No elijan sitios para poblar en lugares muy altos por la molestia de los vientos... en caso de edificar a la ribera de algún río, dispongan la población de forma que saliendo el Sol, dé primero en el Pueblo, que en el agua ..." <sup>15</sup>

En otra Ley expedida por Felipe II en el año de 1523, se disponía que el Gobernador de la Provincia, debía declarar la calidad política del nuevo pueblo fundado y al efecto expresa dicha Ordenanza: " ... Elegida la Tierra, Provincia y Lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comodidad y aprovechamientos, que puede haber, el Gobernador en cuyo distrito estuviere, o confinare, declare el Pueblo que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa o lugar y conforme a lo que declare se forme el Consejo ..." <sup>16</sup>

Carlos II y Felipe II expidieron una Ley que corresponde a la Ordenanza 130 de Poblaciones y que preveía la adjudicación a los pueblos de dehesas, ejidos y propios, como se señala a continuación: "... Habiendo señalado competente cantidad

---

<sup>15</sup> Fabila, Manuel: Opus Cit., p. 6.

<sup>16</sup> Ibíd., p. 7.

de tierras para exido de la población y su crecimiento, de conformidad de lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, dehesas, que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, caballos, y ganados de carnicería ... y de estas Tierras hagan los Virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los pueblos, que no los tuvieren, de que se ayude a la paga de salarios de los Corregidores ... " <sup>17</sup>

En la Ley expedida por Felipe II, se imponían sanciones a quienes en determinado tiempo -que curiosamente no se señalaba- no edificasen y poblasen las casas en los nuevos pueblos fundados señalando sobre el particular: " ... Los que aceptaren asiento de caballerías y peonías, se obliguen de tener edificados los solares, poblada la casa... pena de que pierdan el repartimiento de solares y tierras, y más cierta cantidad de maravedis para la República..." <sup>18</sup>

El análisis de las anteriores Leyes de Indias, nos permite vislumbrar la existencia de una política de población, sustentada por la Corona de España, en la fundación de los pueblos en la Nueva España. Tal fundación de pueblos, de ninguna manera era arbitraria, sino que, por el contrario debía sujetarse a determinados convenios o capitulaciones otorgadas por la Corona

---

<sup>17</sup> Ídem, p. 8.

<sup>18</sup> Ídem, p. 10.

Española y de ahí que el Gobernador con residencia en la Isla de Cuba, al patrocinar las primeras expediciones capitaneadas por Francisco Hernández de Córdova y Juan de Grijalva, haya, expresamente, desautorizado a éstos para que fundase nuevos pueblos en las tierras que descubrieren en el Continente, en espera de dar cuenta a la Corona de los nuevos descubrimientos y obtener, por tanto, la autorización para fundar nuevos pueblos y para colonizar esas tierras, en calidad de Gobernador, Adelantado y con la titularidad de las capitulaciones, con los privilegios consecuentes.

Ocupándonos de los instrumentos legales que sirvieron de base para la fundación de pueblos en las tierras conquistadas, entre ellos, representa singular papel las denominadas "capitulaciones" y sobre el particular el Historiador Ots Capdequí, expresa que toda tentativa de descubrimiento y conquista de algún territorio en las Indias Occidentales a la fundación de nuevas poblaciones en territorios conquistados, tuvieron como punto de partida, jurídicamente, un contrato entre particulares, -como fue el caso de Cristóbal Colón- o entre un grupo de particulares y la Corona. Del análisis de la naturaleza jurídica de las capitulaciones, infiere este autor, la circunstancia -anotada ya con anterioridad- de que la conquista de las Indias Occidentales fue una empresa subvencionada económicamente por particulares; sin que ello quiera decir que de tal empresa haya de excluirse la intervención del Estado Español,

ni que se le pueda considerar extraño a la propia empresa; en efecto admitida -en la época- la relevancia jurídica de la famosa Bula de Alejandro VI que asignaba a la Corona de Castilla los inmensos territorios de las Indias Occidentales descubiertas por el genial aventurero Cristóbal Colón, las "capitulaciones" de que se trata venían a constituir una reafirmación de los derechos que sobre las tierras descubiertas se atribuía la Corona de España y más aun, un signo de tal dominio soberano, se viene a constituir mediante la expresión concreta de la voluntad soberana de la Corona en las Leyes de Indias.

Ots Capdequi, expresa en torno al contenido de las capitulaciones: " ... Unas veces, se estipula en estas capitulaciones el descubrimiento de algún territorio o de alguna ruta inexplorada más beneficiosa a la navegación; otras veces, las más, se pacta conjuntamente el descubrimiento y la población del territorio así descubierto; en ocasiones el compromiso alcanza únicamente a la población, por medio de la creación de ciudades, villas y lugares cuyo número concretamente se fija de un territorio ya conquistado ..." <sup>19</sup>

Señala además, el propio autor citado, que las capitulaciones solían constar de una primera parte en la que se contenían las obligaciones que el descubridor o poblador contraía

---

<sup>19</sup> Ots Capdequi, J. M.: "España en América", Edit. Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 10.

y de una segunda parte en que se enumeraban las concesiones de la Corona Española y que a partir de 1526 se insertaron en dichas capitulaciones de descubrimiento y población, algunas disposiciones sobre el tratamiento de los indios que el descubridor o poblador se comprometía a cumplir. Las capitulaciones, además, entrañaban en favor de su titular, privilegios que venían a estructurar el derecho de propiedad en los primeros tiempos siguientes a la conquista y población de un territorio; de esa manera, implicaban una recompensa al descubridor o nuevo poblador, mediante la asignación de enormes extensiones, estaba facultado para repartir tierras y solares entre quienes lo acompañaban en la empresa correspondiente, con la circunstancia especial de que la propiedad de las tierras así repartidas, sólo se adquiría por la residencia durante un determinado período de años que fluctuaba de cuatro a ocho años.

De manera concomitante a las capitulaciones, se expedían Cédulas Reales y Provisiones sobre Descubrimiento y Nueva Población que constituía disposiciones legislativas de carácter general y particular y que fueron anteriores a las Ordenanzas de 1573 y que contenían normas mediante las cuales debían regirse los descubridores y los nuevos pobladores. Así, se tiene por ejemplo la Real Provisión del 10 de abril de 1495 que contenía algunas prevenciones que debían observar quienes quisiesen establecerse en las Indias o descubrir tierras: " ... tengan para sí e por su yo propio e para sus herederos, o para

quien de ellos obiere cabsa, las casas que fizieren, e las tierras que labraren, e las heredades que plantaron, sigund que allá en la dicha isla les serán señaladas tierras e logares para ello ...”<sup>20</sup>

En otra Real Cédula expedida el 3 de septiembre de 1501, se disponía: “ ... que nenguna persona sea osada de ir a descubrir nin a lo descubierto, sin licencia de sus altezas ...”

Por Real Cédula de 17 de noviembre de 1526 se mandaba: “ ... que los Oidores, Gobernadores y justicia de las islas prohiban que los vecinos casados en ellas las abandonen por el atractivo de nuevos descubrimientos, so pena de muerte y pérdida de bienes. Esta pena de muerte que se imponía en las anteriores circunstancias, si bien es cierto que resultaba en extremo rígida, tenía su fundamento en la política de población de la Corona de España; pues los monarcas se empeñaban en poblar a toda costa los territorios descubiertos y de ahí también que en el contexto de las capitulaciones anteriormente analizadas, para adquirir la propiedad de las tierras repartidas, se exigiese la residencia por determinado número de años.

Posteriormente a las Capitulaciones y Reales Cédulas, a que se hizo mención, se expidieron las Ordenanzas de

---

<sup>20</sup> Colección de Documentos Inéditos, citado por Ots Capdequi, Opus Cit. p. 14.

descubrimiento y población de 1573 que intentaban una mejor estructuración jurídica en materia de descubrimiento y población; en ellas se habla ya de ejidos, peonías y caballerías, encomiendas, etc., y de las facultades que se daban al Adelantado de la expedición en la fundación de los pueblos; asimismo a los fundadores de los pueblos se les obligaba a comprometerse que en los pueblos fundados viviesen por lo menos treinta vecinos; se establecía también que las nuevas poblaciones debían asentarse y labrarse sin tomar las que fueren de los indios y sin hacerles daño. Posteriormente, en 1680, la Recopilación de Leyes de Indias, viene a reproducir en lo esencial los lineamientos generales y la política de población expresada en las Ordenanzas de 1573. De tales leyes, ya nos ocupamos anteriormente.

### 3.- ZONA URBANA EJIDAL.

La Ley Federal de Reforma Agraria y la Urbanización Ejidal. El Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos.

La Ley Federal de Reforma Agraria, vino a substituir al anterior Código Agrario del 31 de diciembre de 1942; fue expedido el 16 de marzo de 1971 y publicado en el Diario Oficial de la Federación a mediados del mes de abril siguiente. Este ordenamiento Legal, aun cuando en concepto de

muchos tratadistas y estudiosos de nuestro Derecho Agrario, entre otros el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, y el Dr. Guillermo Vázquez Alfaro, distaba mucho de constituir el más acabado y perfecto instrumento legislativo tan anhelado por el Sector Agrario Nacional, urgidos de una legislación agraria acorde a la compleja problemática de la materia y en armonía con los procesos de transformación política, económica, jurídica y social que supone toda Reforma Agraria, no obstante la Ley de que se trata, constituyó un loable esfuerzo legislativo en materia tan trascendental y que debió ser superado con la Ley Agraria de 1992.

A continuación, pasaremos a analizar cada una de las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, en materia de Urbanización Ejidal.

El Artículo 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria, disponía que toda Resolución Presidencial dotatoria de tierras, debía determinar la constitución de la zona urbana ejidal, además disponía que cuando un poblado ejidal se asentara en terrenos ejidales y careciera de Fundo Legal o de una zona urbana ejidal, debía dictarse Resolución Presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío se destinaren a zonas de urbanización.

Por lo que toca a la segunda parte del Artículo 90 de dicha Ley correspondía la distinción entre el Fondo Legal y Zona Urbana Ejidal.

El Artículo 91 de la Ley, contemplaba la necesidad de que al fijarse la extensión de toda zona de urbanización ejidal se previera prudentemente su futuro crecimiento y de dichas zonas se constituyeran para satisfacer las necesidades propias de los campesinos y no de poblados y ciudades próximas a los ejidos. Como posteriormente se verá; estimamos que esta disposición resulta insuficiente para frenar el problema, que constituye la absorción de las zonas de urbanización ejidal, sobre todo por las grandes Ciudades limítrofes de dichas zonas.

El Artículo 92 disponía que las zonas urbanas ejidales debían destinarse y fraccionarse, reservándose las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad de acuerdo con los estudios y proyectos aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria.

El Artículo 93, contenía importantes disposiciones, en efecto, primeramente señalaba la manera expresa que los ejidatarios tenían derecho a recibir "gratuitamente", un solar en la zona urbana, se establecía que el solar urbano ejidal, en cuanto a su extensión superficial, no debía de exceder

de 2,500 M<sup>2</sup>, asimismo se autorizaba el arrendamiento y la enajenación de los solares excedentes.

En el párrafo segundo, disponía que el ejidatario que perdiera o enajenara su solar asignado en la zona de urbanización no tenía derecho a que se le adjudicara otro.

)

Artículo 94.- En él se establecía la obligación a los ejidatarios de ocupar su solar urbano y construir.

En el Artículo 95, se establecía que los contratos de arrendamiento de solares urbanos, así como los de compra-venta, debían ser aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria.

En tales condiciones del texto de este Artículo se desprendía que si bien es cierto que tales contratos debían celebrarlos "el Núcleo de Población Ejidal", como textualmente se decía, que los ejidatarios, en lo particular, no podían enajenar ni sujetar arrendamiento su solar urbano, lo que sólo era admisible tratándose de lotes o solares excedentes que sí eran materia de venta o de arrendamiento, pero como facultad exclusiva de la Asamblea General de Ejidatarios, o como se expresaba en dicho Artículo, del núcleo de población, requiriéndose, como formalidad para el perfeccionamiento de la operación la aprobación correspondiente de la autoridad agraria.

El Artículo 97 del ordenamiento que se comenta, disponía el respeto de los derechos sobre solares y casas que hayan adquirido personas que no formen parte del ejido, pero siempre y cuando la adquisición fuere anterior a la Resolución Presidencial se entiende dotatoria de ejidos o de creación de nuevo centro de población ejidal.

El Artículo 98, sancionaba con la pérdida de los derechos posesionarios sobre el solar urbano por abandono durante un año consecutivo tratándose de avecindados y de dos años consecutivos respecto de los ejidatarios.

El Artículo 99, disponía que todo solar vacante por falta de heredero o sucesor legal debía volver a la propiedad del núcleo de población para su adjudicación a ejidatarios que pudiesen carecer de solar en la zona de urbanización.

Pero en el reglamento de las zonas urbanas de los ejidos, de que habremos de ocuparnos, se conocerá el procedimiento conforme al cual debe darse cumplimiento éste.

Finalmente, el Artículo 100 de la Ley de que se trata, prevenía la expedición a ejidatarios y a no ejidatarios de certificados de derechos a solar urbano y una vez llenados los requisitos de los demás Artículos relativos, la expedición de un título de propiedad.

## REGLAMENTO DE LAS ZONAS DE URBANIZACIÓN DE LOS EJIDOS.

Este reglamento fue expedido por el Presidente Ruiz Cortínez y apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Mayo de 1954, constando de 17 artículos, más tres transitorios, constituyendo propiamente una reglamentación del Artículo relativo a zonas urbanas ejidales, pero en cuanto que las disposiciones del propio reglamento no se contraponen al régimen de propiedad sobre solares urbanos establecidos por la Ley Federal de Reforma Agraria, ni las disposiciones ya examinadas, que sobre la materia se trata, este reglamento conservó su vigencia, hasta en tanto no se expidió un nuevo reglamento, que surgió con la Ley Agraria de 1992.

En la exposición de motivos del reglamento, se contenían importantes consideraciones que se fundamentaron en la necesidad de su expedición; en efecto, se alude primeramente a que la creación de las zonas urbanas en los ejidos, obedece al propósito de agrupar a los campesinos para facilitar la introducción al campo de los servicios públicos indispensables, como base para el progreso del medio rural. Asimismo, se habla del hecho relativo a que algunas zonas de urbanización ejidal se constituyeron sin tomar en consideración las verdaderas necesidades de los campesinos, dándose el caso de expedición de títulos de propiedad sobre los lotes en zonas de urbanización

ejidal, a particulares y no a ejidatarios, sin observarse los requisitos legales correspondientes mediante de una Asamblea General de Ejidatarios y con la siguiente complicidad de los Comisarios Ejidales, hasta el extremo de privar en sus derechos ilegalmente a ejidatarios. Alúdese igualmente al hecho de que por simples disposiciones o indicaciones de los miembros del Comisariado Ejidal se ocuparon terrenos incorporados al régimen de propiedad ejidal, sin la intervención correspondiente de las autoridades agrarias competentes, efectuándose traspasos y ventas de los solares, antes de la expedición de los títulos relativos, llegándose a adjudicar solares a todos los miembros de una familia y dándose el caso de arrendamiento sobre las construcciones, lo que venía desvirtuar, la finalidad de la adjudicación del solar, conforme a las modalidades establecidas por la Ley. En el último considerando del Reglamento de que se habla, que por la importancia que representa para este trabajo se transcribe dice "Que a veces con el pretexto de dar zonas de urbanización a algunos pobladores cercanos a Ciudades se ha hecho realidad una ampliación de los Fondos Legales o de zonas urbanas, pagándose cantidades irrisorias a los ejidatarios, con lo que, además de las irregularidades que antes se anotan, se sustrae parte del patrimonio de los ejidatarios al régimen jurídico que los protege, colocándolo como instrumento de especulación inmoral y contraviniendo los postulados que inspiran la Reforma Agraria". Este último considerando transcrito, es perfectamente aplicable a los ejidos o comunidades existentes en el Distrito Federal, se

han visto absorbidos por el natural crecimiento de la población capitalina.

Los Artículos 10, 20, 30, del reglamento a que venimos aludiendo, constituyeron una paráfrasis; respetaron el espíritu y letra, de los Artículos 90 y 91 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En su Artículo 4°, el reglamento establecía las normas fundamentales de procedimiento para la integración de las zonas urbanas ejidales, a partir del momento de la expedición de la Resolución Presidencial Constitutiva, lo que obviamente supone dos hipótesis; la primera que en la Resolución Presidencial Dotatoria se haya determinado la constitución de la zona urbana ejidal y, la segunda cuando careciendo un núcleo de población ejidal de zona urbana y se asienta en terrenos ejidales, vista su conveniente la autoridad competente (Secretaría de Reforma Agraria), haya dictado Resolución Presidencial para que los terrenos ocupados por el caserío se destinen a zona de urbanización ejidal.

Las normas de procedimiento a que se alude en el numeral que se indica y que representan los pasos de tramitación sucesivos para su debida integración constituía y a la zona urbana ejidal se reducía a los siguientes.

- a) Trabajos técnicos que comprendían el deslinde y el amojonamiento del terreno que se habría de destinar para zona urbana, incluyendo el levantamiento del plano, así como la proyección del trazo del poblado y la lotificación del terreno en solares.
  
- b) Avalúo de los terrenos que habrán de integrar la zona urbana y que debe ser precisamente avalúo comercial, que debe practicar la Dirección General de Avalúos, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, siendo necesaria tal diligencia para la determinación del precio que deba pagar los solares quienes no sean ejidatarios.
  
- c) Sorteo de los solares en Asamblea General de Ejidatarios, circunstancia de que el hecho de salir agraciado en dicho sorteo, no faculta para que el interesado tome posesión del solar, lo que solamente ocurre al tiempo de ejecutarse la Resolución Presidencial de solares en la zona urbana.
  
- d) Practicados los anteriores trabajos y diligencias, pasan a estudio del Cuerpo

Consultivo Agrario para la emisión del dictamen correspondiente y de ser positivo, se procede a la elaboración de un proyecto de fallo presidencial de adjudicación de solares que al ser firmado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, constituye Resolución Presidencial que da por terminado el procedimiento de que se habla.

El Artículo 5o., del propio reglamento, se refería a la Ejecución de las Resoluciones Presidenciales de adjudicación de solares urbanos, que consiste en la entrega material de sus lotes a los beneficiarios juntamente con su certificado de derecho a solar.

En el Artículo 6o., se establecía la obligación a la Secretaría de realizar periódicamente inspecciones en las zonas de urbanización ejidal para comprobar la situación que guarden; esto es, si se habían respetado las superficies destinadas al servicio público, si los solares conservaban subdivisiones originales, si se han construido en ello y si están en posesión de sus legítimos adjudicatarios y cual sea la condición similar de los solares vacantes.

Los Artículos 7o., 8o. y 9o. disponían respectivamente, que las inspecciones de que habla el Artículo

anterior, deben practicarse cuando menos cada cuatro años, tratase de ejidatarios o no ejidatarios que como consecuencia de dichas inspecciones la autoridad agraria esté en condiciones de tomar las medidas necesarias: Impedir la invasión de los terrenos destinados a servicios públicos, impedir el monopolio de solares y tramitar la pérdida de derechos cuando proceda y, finalmente, refiriéndose al Artículo 9°, se establecía que con los resultados de las inspecciones practicadas al transcurrir cuatro años desde la Ejecución la Resolución Presidencial y con la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario. El Secretario de la Reforma Agraria, debe dar cuenta al Presidente de la República para que dicte su Resolución ordenando la expedición de títulos de propiedad a los tenedores de certificados de derecho a solar urbano que haya cumplido con los requisitos legales correspondientes.

El Artículo 10°, prohibía la expedición de títulos de propiedad al mismo tiempo que se dicte la Resolución Presidencial que adjudique los solares. Sobre el particular se considera inequitativo el trato que la Ley da por igual a ejidatarios y a ciudadanos en cuanto a los requisitos que fija; pues pensamos que al ejidatario bien podría expedírsele su título de propiedad al terminar de construir su solar adjudicado y comprobar que lo ocupa personalmente pues no parece justo que tenga que esperar cuatro años, como condición para que se le expida su título de propiedad, si tal plazo resulta haberse

impuesto, al parecer, teniéndose a la vista la situación de los vecindados beneficiarios de un solar en la zona de urbanización, necesariamente sujeto a contrato de compra-venta.

El Artículo 11°, prevenía la nulidad de los actos jurídicos que hayan tenido por objeto ceder o transmitir total o parcialmente los derechos sobre los solares urbanos, cuando tales actos se hayan realizado de la expedición del título de propiedad, pero con la disposición del Artículo 92 de la Ley Federal de Reforma Agraria, resulta que la enajenación total o parcial de los solares urbanos es improcedente antes y después de la expedición del título de propiedad en virtud de que el solar en la zona urbana ejidal, constituye un patrimonio familiar, cuya enajenación, en todo caso requerirá formalidades específicas, por tanto, dicho Artículo Décimo Primero del Reglamento, debía considerarse derogado en cuanto a la parte final que tácitamente admite la enajenación de los solares después de adquirido el título de propiedad.

El artículo 12°, establecía la nulidad de pleno derecho de actos o resoluciones de las Asambleas Generales de Ejidatarios, de los Comisariados Ejidales y de cualquier otra autoridad local que haya tenido por objeto privar de los derechos sobre el solar urbano a quienes hayan sido legalmente reconocidos como poseedores, o que hayan tenido por objeto disponer de los solares excedentes sin la aprobación de la autoridad competente.

El Artículo 13°, del reglamento que se estudia, disponía que cuando en una zona urbana ejidal están organizadas las Autoridades Municipales a éstos corresponde el control de los servicios públicos, ello resulta en consecuencia con la expedición de motivos del propio reglamento, una de cuyas finalidades, según se expresó con anterioridad, consiste en facultar la administración de los servicios públicos al campo para promover el progreso en el medio rural, por otra parte, es evidente la conveniencia de tal disposición, en cuanto que tiende a evitar un enfrentamiento entre las Autoridades Municipales y los de los núcleos de población, reconociendo el papel de auxiliares de la Administración Pública, de controlar y administrar los servicios públicos.

El Artículo 14°, precisa que la obligación de habitar el solar se cumple, cuando el interesado vive en él, de modo normal, como vecindado en el lugar.

El Artículo 15°, se encontraba en armonía con el Artículo 98 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que aludía a la pérdida de los derechos sobre el solar urbano, cuando el interesado abandona su solar, dabiendo aclararse que, si bien en el Artículo 182 tal sanción se imponía indistintamente a ejidatarios y vecindados, cuando abandonen su solar durante un año consecutivo; en el Artículo 98 de la Ley citada se fijaba como causal de pérdida de derechos al abandono por un año

consecutivo para avecindados y por dos años consecutivos para ejidatarios, lo que resulta más equitativo. En esas condiciones, el Artículo 15o., del Reglamento de que se habla, aludía a la privación de los derechos de posesión sobre el solar urbano, antes de adquirir el pleno dominio sobre el solar, debiendo por lo tanto corregirse que tal privación resulta improcedente cuando haya expedido ya el título de propiedad.

El Artículo que se comenta, pues enumera las siguientes causales de privación de los derechos "posesorios" de que se trata.

- a) Cuando no se pague en la forma convenida el precio especificado, con la clara referencia a los ejidatarios.
- b) Cuando se abandone por más de un año, aun cuando de conformidad con las disposiciones legales vigentes debe atenderse abandono de un año consecutivo respecto de avecindados y de dos años consecutivos respecto de ejidatarios, como se dijo con anterioridad.
- c) Cuando transcurridos cuatro años no se haya realizado la construcción. Refiriéndose

indistintamente a ejidatarios y a avecindados  
y finalmente,

- d) Cuando se haya incurrido en acaparamiento de  
solares ya sea directamente o por medio de  
interpósitas personas.

## CAPÍTULO I

## SÍNTESIS

El Calpulli, fue el antecedente directo de la organización de los aztecas para formación de la Institución que actualmente funciona como Ejido y entre las características de los grupos que eran Posesionarios de las tierras cultivables se encontraban en el Primer grupo: tierras del rey, nobles y guerreros; segundo grupo, del pueblo y el último grupo pertenecía al ejército y a los dioses.

Por lo tanto el calpulli constituyó en la organización de los aztecas la forma fundamental de la propiedad de la tierra y cuyos requisitos para poseer la tierra del Calpulli era que debían cultivarla ininterrumpidamente, ya que si dejaban durante dos años perdían sus derechos, así como en el caso de que abandonasen el barrio donde se encontraba dicha tierra, oír eso a estos Posesionarios se les conocía como gente de linaje antiguo.

Los pueblos Novohispanos fueron divididos de acuerdo a la Bula del Papa Alejandro Sexto, la cual hacía mención que todas las islas y tierras que se descubrieren desde la línea Alejandrina hasta el occidente y medio día, contados los señoríos

de ellas que son entre otras las ciudades, lugares, fuerzas, Villas y derechos; sería propiedad de los Reyes de España.

La Villa Rica de la Vera Cruz fue uno de los primeros pueblos novohispanos fundado formalmente como primer poblado en tierras hispánicas.

La Ley que contemplaba la zona urbana ejidal, fue la Ley de Reforma Agraria que establecía la forma de Organización del Ejido, disponiendo que cuando un poblado ejidal se asentara en terrenos ejidales y careciera de fundo legal o de una zona urbana ejidal debería dotarse resolución presidencial a escrito de que los terrenos ocupados por el caserío se destinaren a zonas de urbanización.

)

## **CAPÍTULO II**

### **LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EJIDOS**

**1.- ANTECEDENTES**

**2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS  
HUMANOS IRREGULARES**

**3.- CAUSAS QUE ORIGINAN LOS ASENTAMIENTOS  
HUMANOS IRREGULARES EN MÉXICO**

**CAPÍTULO II****LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EJIDOS****1.- ANTECEDENTES.**

Se da este fenómeno de ocupación en los terrenos ejidales, en los comunales y en general en cualquier tipo de terrenos debido a la carencia de alternativas de la población, siendo tres los elementos que se observan en el asentamiento irregular.

- a) LA DEMANDA.- En Primer término, la demanda que existe en cualquier localidad para vivienda de bajo costo o para terrenos baratos determinará la lucha por la tierra urbana.

A su vez la demanda es producto de distintos factores, entre los cuales destacan el crecimiento de la población, fuentes de empleo, acceso a los mismos y el mercado del suelo.

- b) LA PRODUCCIÓN DE UN EJIDO O COMUNIDAD. Algunos ejidos y comunidades son más susceptibles de ser enajenados debido no sólo a su ubicación sino también a la explotación que tengan en ese momento.

La productividad del ejido o comunidad tanto en términos de su totalidad como la producción relativa que se encuentra dentro de ellos, determina los terrenos que serán fraccionados primero.

Además existen ejidos que desde su dotación tenían poca posibilidad productiva, siendo casi siempre repartos de tierra efectuados debido a las presiones que ejercen las diferentes agrupaciones campesinas o políticas ante el aparato gubernamental.

- c) EL TIPO DE EXPLOTACIÓN.- El mundo de explotación que adopte el ejido (individual o colectiva) determinará la posibilidad o facilidad de vender ciertos terrenos. <sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Torres, Víctor Manuel: "Aspectos Formales de la Tenencia de la Tierra", I.E.P.E.S. del P.R.I. México, 1975.

## 2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS

### HUMANOS IRREGULARES.

Las principales características de los asentamientos humanos irregulares en nuestra consideración, son las siguientes:

- Incertidumbre jurídica. ,
- Inseguridad física.
- Falta de planeación urbana en el asentamiento
- Carencia de servicios
- Marginación
- Insalubridad y empobrecimiento de la infraestructura urbana de las ciudades en cuya periferia se establecen los asentamientos humanos irregulares.

Existe incertidumbre respecto a la posesión de los terrenos o construcciones edificadas porque no se tiene el título de propiedad correspondiente, requisito básico para garantizar el uso, disfrute y disponibilidad del bien de que se trata.

Esto ha traído como consecuencia el que se originen enfrentamientos individuales, entre grupos e inclusive entre familias porque respecto a estos terrenos no hay elementos suficientes de prueba para acreditar la legítima propiedad de los mismos. <sup>22</sup>

De igual forma existe inseguridad física toda vez que los habitantes de estos asentamientos al no aportar las contribuciones ya sea municipales o estatales, no reciben los servicios de vigilancia policiaca, ni los de vialidad o alumbrado público, lo que permite actuar con manos libres a los delincuentes, al encontrar el campo propicio para hacer presa fácil de sus delitos a los vecinos, quienes se ven en la necesidad de hacer poco caso del principio jurídico que establece que nadie deberá hacerse justicia por su propia mano al tomar venganza por ellos mismos y venir con esto a complicar más la ya de por sí grave situación en que se encuentran.

Otra de las características que se encuentran entre las principales es sin duda la falta de planeación, ya que el asentamiento es realizado por personas con un total desconocimiento de urbanística y por lo tanto se forma con total anarquía, muchas de las veces en lugares donde los planes y estudios urbanísticos recomiendan que no se incorporen al

---

<sup>22</sup> Hinojosa Ortiz, José: "El Eido en México", (Análisis Jurídico), Colección Investigadores (CEHAM) Federación Editorial Mexicana, México, 1983, p. 48

crecimiento de las ciudades, ya porque se trate de terrenos de cultivo, zonas de peligro o contaminados e impropios para la habitación.

Es notoria la carencia de servicios públicos, en los asentamientos irregulares en virtud de que éstos se realizan al margen de la Ley, la mayoría de las veces por personas que no tienen la capacidad necesaria para realizar una planeación adecuada para el desarrollo de su comunidad y al querer aprovechar al máximo los terrenos, no dejan los espacios necesarios para la instalación de escuelas, mercados, hospitales, energía eléctrica y generalmente ni para calles, en tal virtud los organismos encargados de proporcionar dichos servicios se ven imposibilitados para atender esas necesidades, además de que se trata de terrenos sujetos al régimen ejidal o comunal.

También la insalubridad es una característica de los asentamientos irregulares, principalmente por la falta de agua potable y de drenaje; estas carencias provocan enfermedades y diversos padecimientos propios de esta situación.

Una característica de consecuencias especiales consiste en que afecta a los poblados cercanos al lugar donde se generan, pues para satisfacer alguna de sus necesidades se tiene que recurrir a la infraestructura prevista para ese centro de población, ocasionando que los servicios previstos para un número

determinado de personas que tengan que ser usados por un número mayor, ocasionando deficiencia de los mismos, como sucede con las instalaciones eléctricas, hidráulicas, escolares, de salud, etc."

### 3.- CAUSAS QUE ORIGINAN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN MÉXICO.

Son varias las causas que explican la existencia de los asentamientos humanos irregulares, los cuales suelen multiplicarse, básicamente, en las zonas aledañas a las grandes urbes, pero se puede afirmar que este fenómeno obedece, esencialmente a tres aspectos: la falta de áreas suficientes predestinadas a reservas territoriales en las zonas metropolitanas; el acelerado crecimiento demográfico natural y muy especialmente, a las fuertes corrientes migratorias que circulan del campo a la ciudad.

Este último fenómeno, por su singular importancia amerita ser analizado aunque sea brevemente y cuando menos en lo que se refiere al siglo actual, durante el que presenta las siguientes características. El movimiento revolucionario de 1910, propició que se movilizaran volúmenes importantes de

---

<sup>23</sup> Chávez P. de Velázquez, Martha: "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Editorial Porrúa, S.A., México, 1971, p. 98.

población del campo a las ciudades que aparentemente brindaban seguridad a las personas y a sus bienes.

Después de la lucha armada, de 1921 a 1930, las ciudades, en especial la de México, empezaron a diversificar y fortalecer sus funciones sociales, económicas y culturales.

Las comunicaciones en carreteras y ferrocarriles, convergían hacia esta última, dando lugar a la generación de economías externas y de aglomeración, estableciéndose así las condiciones para su acelerado crecimiento demográfico y económico que vendría después de 1940.

Hasta este año puede decirse que la etapa de urbanización fue relativamente lenta y muy heterogénea en cuanto al comportamiento de la población urbana, debido a los diversos y trascendentes hechos ocurridos dentro y fuera del país, durante los primeros cuarenta años de este siglo.

A partir de 1940, el acelerado crecimiento demográfico natural y la cuantiosa migración de población hacia las grandes ciudades, dio lugar a un proceso de urbanización de México que se distingue por la rapidez con que ocurre, así como por la manera en que dicho proceso está modificando nuestras formas de organización social, económica y política.

Entre los acontecimientos socio-económicos que fomentan este rápido proceso de urbanización y su difusión en casi todo el territorio nacional, se encuentran: el desarrollo industrial estimulado por la segunda guerra mundial y que dio lugar a nuevas fuentes de trabajo en las ciudades principales; un auge importante de la agricultura y la ganadería, debido al crecimiento de los mercados interno y externo que favorecieron la rápida urbanización del norte y noreste del país; un incremento notable del turismo, que impulsó definitivamente el desarrollo de algunas ciudades y el aumento constante y progresivo del comercio.

La población urbana, considerándose como tal la que vive en ciudades de 15,000 o más habitantes, ha crecido más rápidamente que la población total del país, habiéndose multiplicado casi tres veces entre 1900 y 1940 y cinco veces más durante la década de los 70's.

Lo anterior obedece, fundamentalmente, a la ausencia de crédito y tecnología en el campo, a la carencia de fuentes de trabajo que ahí impera y hasta posibilidades de vida, lo cual, obviamente expulsa a los hombres de sus lugares de origen y los encamina hacia las grandes ciudades, con la expectativa de un trabajo y de un mejor ingreso.

Esto resulta humanamente explicable si consideramos que la falta de inversión en las poblaciones pequeñas, se traduce en pasividad y en el medio rural, en condiciones de pobreza extrema.

Lamentablemente, la realidad a la que se enfrenta el emigrante rural al llegar a las grandes urbes, es casi siempre la misma: los centros de trabajo saturados, las bolsas de trabajo con ciertas posibilidades de colocación, pero únicamente para la mano de obra calificada, y la vivienda escasa o muy fuera de sus posibilidades económicas.

Todo ello los obliga a replegarse y vivir en las áreas aledañas a las ciudades importantes, en donde se establecen casi siempre de manera irregular, posesionándose de un terreno o adquiriéndolo de personas que carecen totalmente de facultades para enajenarlo, formándose así, con el tiempo, los grandes asentamientos humanos irregulares.

Ahí de manera por demás improvisada, levantan lo que ha de convertir su morada y en la que han de permanecer por tiempo indefinido, desde luego, bajo circunstancias que podemos calificar de infrahumanas. <sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Lemus García, Raúl: "Derecho Agrario Mexicano", (Sinopsis Histórica), Editorial Limusa, México, 1975, p. 69.

## CAPÍTULO II

## SÍNTESIS

Los antecedentes del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares en los ejidos se debe principalmente al crecimiento de la población, escasez de fuentes de empleo, acceso a los mismos y el mercado del suelo; de igual forma es preponderante la forma de producción de una comunidad o de otra, así como a la explotación que ejercieron las diferentes agrupaciones campesinas de donde se deriva la menor o mayor productividad de cada comunidad rural.

Las principales características de la irregularidad se debe según mi consideración personal, son las siguientes:

- Incertidumbre jurídica.
- Inseguridad física.
- Falta de planeación urbana en el asentamiento.
- Carencia de servicios.

- Marginación.
  
- Insalubridad y empobrecimiento de la infraestructura urbana de las ciudades en cuya periferia se establecen los asentamientos humanos irregulares.

Son varias las causas que originan la irregularidad en las posesiones antes mencionadas pero obedece esencialmente a tres factores que son carencia de áreas suficientes, acelerado crecimiento demográfico y fuertes corrientes migratorias a la zona urbana.

3

### CAPÍTULO III

#### INSTITUCIONES QUE SE CREAN PARA LA REGULARIZACIÓN

- 1.- DIVERSOS INSTRUMENTOS QUE SE CREARON  
PARA RESOLVER EL PROBLEMA.
- 2.- OFICINAS DE COLONIAS POPULARES, PROCURADURÍA DE COLONIAS  
POPULARES, FIDEICOMISOS, CODEUR-DIRET Y D.G.R.T.
- 3.- EL COMITÉ PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA.
- 4.- LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA.

### CAPÍTULO III

#### INSTITUCIONES QUE SE CREAN PARA LA REGULARIZACIÓN

##### 1.- DIVERSOS INSTRUMENTOS QUE SE CREARON PARA RESOLVER EL PROBLEMA.

A principios del régimen del presidente Echeverría se intentó un Programa que coordinara recursos del entonces llamado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al que se denominó PROGRAMA NACIONAL DE REGULARIZACIÓN DE ZONAS URBANAS EJIDALES (PRONARZUE). A pesar de los esfuerzos aplicados, sus resultados fueron limitados.

En la búsqueda de soluciones, el presidente Echeverría acuerda la creación de fideicomisos que actuaran bajo el procedimiento expropiatorio y que dejaran plenamente garantizados los intereses de los ejidatarios y avecindados.

Así nacieron los fideicomisos de Fideurbe, Cd. Nezahualcóyotl, Cumbres de Llano Largo, Bahía de Banderas, Vallarta y otros, que prueban en la práctica, ser instrumentos eficientes, no sólo para la regularización de asentamientos en terrenos ejidales y comunales, sino en algunos casos, para

atender el mismo fenómeno sobre terrenos federales y de propiedad particular en conflicto.

Empero de seguirse por esta vía, hubiera existido la necesidad de crear más de 500 fideicomisos, para atender en una primera etapa esta problemática a nivel nacional.

Paralelamente a estos ensayos, en algunas Entidades Federativas se crearon organismos que pudieran coadyuvar a la regularización del crecimiento de las ciudades, tales como el Instituto Auris, en el Estado de México, Bienes Raíces en Baja California y la Junta de Planeación en Jalisco.<sup>25</sup>

## 2.- OFICINAS DE COLONIAS POPULARES, PROCURADURÍA DE COLONIAS POPULARES, FIDEICOMISOS, CODEUR-D.I.R.E.T., D.G.R.T.

La Oficina de Colonias Populares, fue creada por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, Lic. Javier Rojo Gómez, el día 23 de mayo de 1941.

Había venido figurando hasta ese año como Mesa, después la elevaron al rango de Sección, dependiendo de la

---

<sup>25</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Emitido por el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid, México, 1983.

Oficina de Cooperación de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

La Procuraduría de Colonias Populares, nace en el sexenio del presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez, y se creó por la urgente necesidad de contar con un organismo que viniera a crear las bases de Regularización en el Distrito Federal, en virtud de la creciente generación de asentamientos humanos.

Los habitantes de la Ciudad de México, a partir de esta fecha, elevaron en forma dramática, la solicitud de regularización de colonias propiedad del Departamento del Distrito Federal o de particulares. Sin embargo, éste es el período del gobierno federal que auspició la ocupación a grandes extensiones de propiedad particular, ejidal o comunal como antecedente. Cabe señalar que el primer procurador fue el Lic. Castro Brito.<sup>26</sup>

Los fideicomisos, entre los más importantes tenemos al de Fideurbe, un fideicomiso de interés social para el desarrollo urbano de la ciudad de México, radicado en el Banco de Obras y Servicios Públicos (como Institución Fiduciaria) creado por acuerdo del ex-presidente licenciado Echeverría Álvarez de fecha 31 de mayo de 1973.

---

<sup>26</sup> Memoria del Departamento del Distrito Federal, presentada al Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, México, 1977.

Fideurbe finalmente, fue liquidado por haber cumplido con sus fines y objetivos, según el dictamen oficial pero lo que es verdad, es que se creó un monstruo burocrático, el cual se llevaba la mayor parte de los beneficios obtenidos, por lo cual el Comité liquidador quedó dentro de las responsabilidades de CODEUR y ésta a su vez responsabilizó primero, a la Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra, después a la Dirección del Área de Recursos Territoriales a la que actualmente sobrevive, la Dirección General de Regularización Territorial. <sup>27</sup>

CODEUR, Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; Institución desconcentrada del Departamento del Distrito Federal, que en base a la Ley General de Asentamientos Humanos, vio la necesidad de crearlo, para solucionar los problemas de urbanización, regularización, reserva territorial, etc., esta institución vino a absorber todos los organismos dependientes del Departamento del Distrito Federal, en materia de regularización como Procuraduría de Colonias, habitación popular y Fideurbe, más otros aspectos técnicos de desarrollo urbano.

Sin embargo, por el cúmulo de facultades en materia de desarrollo urbano, no fue capaz de desburocratizarse creando una maquinaria administrativa, que lo primero que hacía,

---

<sup>27</sup> Reglamento Interno de "Fideurbe", Emitido durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, México, mayo de 1973.

era poner trabas a las gestiones de las Direcciones que dependían de ella, como resultado que por acuerdo del C. Jefe del Departamento del Distrito Federal, se separara la Dirección más importante en materia de Regularización DART. <sup>28</sup>

D.I.R.E.T., Dirección de Regularización de Tenencia de la Tierra, el Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, crea esta dirección, las facultades y obligaciones se establecen en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

D.G.R.T., Dirección de Recursos Territoriales, en 1983, se constituyó en Dirección General de Recursos Territoriales y el apoyo presupuestal, que recibió el Departamento del Distrito Federal, fue a través de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad, a partir de 1984, con la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, esta dirección se transformó en la Dirección General de Regularización Territorial, dependiendo de la Secretaría General de Gobierno, y en forma única adquirió las atribuciones y facultades en materia de regularización de la tierra. <sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Acuerdo que crea la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1977. México.

<sup>29</sup> Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984. México.

**3.- EL COMITÉ PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA.**

En virtud de lo anteriormente expuesto, el presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez crea por Acuerdo de fecha 7 de agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año, el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, integrado por el Jefe del llamado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización como Presidente; por el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular como Secretario Ejecutivo y por el Director General del Fondo Nacional de Fomento Ejidal como Tesorero.

El citado Comité tenía como función genérica la de proponer a las entidades públicas antes mencionadas, la coordinación de sus actividades conforme a sus atribuciones que la ley de la materia les asignaba, a fin de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

Lo anterior tenía como base el procedimiento expropiatorio, toda vez que éste constituye el medio legal para satisfacer la demanda de los ejidatarios y comuneros así como de los vecindados y de los gobiernos estatales y municipales.

A los ejidatarios y comuneros porque les permite captar la indemnización justa por las tierras que se les expropián. A los avecindados, porque cuando la tierra deja de ser ejidal ya puede titularseles en propiedad legítima y siempre a precio social; a los gobiernos estatales y municipales, porque les posibilita la oportunidad de captar recursos por la vía del impuesto predial al incorporar las áreas regularizadas a los límites de los respectivos fundos legales de las ciudades, captándose con ello ingresos para satisfacer las demandas de servicios públicos y equipamiento.

Este comité inicia sus actividades en dieciocho entidades federativas prácticamente en el mes de febrero de 1974.

Sin embargo, el Comité carecía de personalidad jurídica propia y de los recursos necesarios para el pago de las correspondientes indemnizaciones. <sup>30</sup>

#### **4.- LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

Basándose en las anteriores experiencias y en virtud de las limitaciones y obstáculos que se presentaban para

---

<sup>30</sup> Acuerdo que creó el "Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra", Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1973.

la solución del problema, mediante Decreto Presidencial de fecha 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 del mismo mes y año, se reestructura el anterior Comité y se constituye como organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos, surgiendo así la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Co.Re.T.T.) como el instrumento idóneo para afrontar y resolver el problema planteado.

Destacan entre los considerandos que apoyan al Decreto de referencia los siguientes:

SEGUNDO.- Que para hacer frente a los problemas que plantea un crecimiento urbano desordenado, es indispensable disponer de instrumentos legales y políticos destinados a regular la tenencia de la tierra, a evitar ocupaciones ilegales de terrenos de propiedad ejidal, comunal o de particulares y a contribuir en general, al mejoramiento de las condiciones de vida de los legítimos poseedores de los predios y sus familias.

TERCERO.- Que debido a la variedad y creciente importancia de las funciones que tiene que cumplir el organismo responsable de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se considera conveniente fortalecer su estructura actual, ampliar

sus atribuciones y redefinir sus objetivos, otorgarle personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que disponga de los elementos necesarios para proveer las necesidades de espacio derivadas del crecimiento urbano.

Mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1979, se reformaron los artículos Segundo, Cuarto, Noveno Fracción VII, Décimo Primero y se adiciona un Décimo Tercero al Decreto del 8 de Noviembre de 1974, por los que se reestructuró la Co.Re.T.T. y en los que se contemplan las siguientes modificaciones:

A) Se redefinen los objetivos de la Comisión como sigue:

I.- Regularizar la tenencia de la tierra en donde existen asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales.

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

III.- Suscribir, cuando así proceda, las escrituras públicas o títulos de propiedad en los que se

reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la Regularización efectuada.

**IV.-** Coordinarse con las dependencias y organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de la Comisión.

**V.-** Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de administración.

**B)** Se precisa la organización e integración del Consejo de Administración.

**C)** Se establecen los principios de coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, lo que actualmente es la Secretaría de Desarrollo Social y con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.

- D) Asimismo se establece la obligación de considerar las opiniones de las autoridades estatales y municipales respectivas en la labor de regularización. <sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Decreto que crea el organismo Descentralizado "Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974. México.

## CAPÍTULO III

## SÍNTESIS

A principios del Régimen del Presidente Luis Echeverría se intentó un Programa (PRONARZUE) que coordinara recursos del entonces llamado Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y asimismo se crearon diversos fideicomisos como Llano Largo, Bahía de Banderas, etc.

La Oficina de Colonias Populares, fue creada por Acuerdo del Lic. Javier Rojo Gómez, el 23 de mayo de 1941 hasta ese año había figurado como Mesa, después la elevaron al rango de Sección, dependiendo de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal. Entre los fideicomisos que se crearon para la Regularización de la Tenencia de la Tierra fueron Fideurbe o Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México, CODEUR o Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, también DI.RE.T.T. o Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra; y por último D.G.R.T. o sea la Dirección de Recursos Territoriales. Todas se contemplaron en la Ley de Asentamientos Humanos.

El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, nace el 7 de agosto de 1973 por Acuerdo del Lic. Luis

Echeverría Álvarez y entre sus funciones estaba el de elaborar jurídicamente un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares; originalmente fue implementado en las entidades federativas.

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Co.Re.T.T.) se origina mediante un decreto presidencial del 6 de noviembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974, con el fin de afrontar el problema de la Tenencia de la Tierra en asentamientos humanos irregulares.

3

#### **CAPÍTULO IV**

##### **ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (Co.Re.T.T.)**

- 1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTO DE LA CREACIÓN  
DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA.**
  
- 2.- LOS ÓRGANOS DE LA COMISIÓN.**
  
- 3.- PROCEDIMIENTO.**

**CAPÍTULO IV****ESTRUCTURA DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA  
TENENCIA DE LA TIERRA (Co.Re.T.T.)****1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTO DE LA CREACIÓN  
DE LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA  
DE LA TIERRA.**

El marco legal lo forman tanto disposiciones Constitucionales como Leyes Federales y Locales, Reglamentos, Decretos y Acuerdos.

El artículo 27 Constitucional es el precepto rector de esta acción, porque establece los principios sobre la propiedad de los bienes que constituyen el territorio nacional y la propiedad originaria que corresponde a la nación; contiene disposiciones sobre la ordenación de asentamientos humanos y más adelante el mismo artículo, establece principios sobre el fraccionamiento de latifundios, desarrollo y protección de nuevos centros. Para el fomento de la agricultura, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Además, dicta las normas relativas a las aguas, minas, petróleo, energía nuclear, con la adición de las Fracciones XIX y XX, también regula el aspecto relativo a Justicia Agraria y Desarrollo Rural Integral.

LA LEY AGRARIA. Reglamenta las disposiciones agrarias del Artículo 27 Constitucional, contenidas en el Párrafo Tercero y siendo que dentro del contenido de la Ley Agraria, concretamente se establece en los siguientes artículos:

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

I.- ...

V.- Regularización de la Tenencia de la Tierra

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

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

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

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

Artículo 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

Artículo 96.- La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos. Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda. Si existiere duda sobre las proporciones de cada ejidatario, la

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Procuraduría Agraria intentará la conciliación de intereses y si ello no fuera posible, se acudiría ante el Tribunal Agrario para que éste resuelva en definitiva.

**Artículo 97.-** Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la revisión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio.”

Así es como constitucionalmente queda fundamentada la existencia de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

En su primera condición jurídica, era difícil sostener que "Co.Re.T.T. tenía el carácter de Organismo Descentralizado: insuficiente como era la regularización que hizo el acuerdo presidencial que le dio vida (Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1993).

No se debió desde luego, a la ausencia de esa índole administrativa, a su denominación de Comité, pues ésta

---

<sup>22</sup> Ley Agraria del 26 de Febrero de 1992. Editorial Sista, México, 1993, p.p. 28 y 29.

nunca ha sido relevante para la determinación de la naturaleza de ningún organismo público, tampoco que el ordenamiento legal que lo creó haya sido un Acuerdo y no un Decreto del presidente, pues se tienen registrados casos de organismos en que expresamente se le tuvo como descentralizados por Acuerdo (el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, por ejemplo). Este ni siquiera podría reunir algunos de los elementos formales de la Ley de Control de 1970.

Ahora, con el Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 8 de noviembre de 1974; que reestructuró al Comité, se adquirió plena y formalmente el cuerpo descentralizado. ARTICULO PRIMERO.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal.

En suma

1.- El Congreso de la Unión, tiene facultades Constitucionales para crear organismos descentralizados.

2.- El Congreso de la Unión, en base a las facultades implícitas, Fracción XXX, del Artículo 73 de la Constitución, puede autorizar al Ejecutivo Federal la utilización

En suma el Congreso de la Unión tiene facultades constitucionales para crear organismos descentralizados, también tiene facultades implícitas, fracción XXX, del artículo 73 de la Constitución, puede autorizar al Ejecutivo Federal la utilización de medios para hacer efectivas las funciones que explícitamente le reconoce. Y el Ejecutivo Federal tiene facultades constitucionales para crear organismos descentralizados de acuerdo con el artículo 89.<sup>32</sup>

## 2.- LOS ÓRGANOS DE LA COMISIÓN

Los órganos de la Comisión se encuentran señalados en el Artículo Tercero fracción II del Decreto expropiatorio de la Co.Re.T.T. de fecha 26 de febrero de 1999 y que a continuación analizaremos:

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

---

<sup>32</sup> Nava Negrete, Alfonso; "Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Constitucionalidad 23 de Julio de 1977. México.

El Organismo contará asimismo, con una Contraloría Interna, órgano de control interno, al frente de la cual habrá un Contralor Interno designado en los términos del artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien en el ejercicio de sus facultades se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades designados en los mismos términos.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, conforme a lo previsto por el artículo 26 fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

"ARTÍCULO CUARTO.- El Consejo de Administración es el órgano de gobierno de la Comisión y estará integrado por los miembros siguientes:

I.- El Secretario de Desarrollo Social, quien fungirá como Presidente;

II.- El Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social;

III.- Sendos representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de la Reforma Agraria; del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los trabajadores; del Fondo Nacional de Habitaciones Populares; del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de la Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales; así como del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y

IV.- Los Directores Generales de Desarrollo Urbano y de Política y Fomento a la Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social.

El Presidente será suplido en sus ausencias por el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social. Los demás miembros del Consejo de Administración designarán a su respectivo suplente. El Consejo de Administración designará a propuesta de su Presidente, entre personas ajenas a la Comisión un Secretario y a propuesta del Director General del Organismo, un Prosecretario quien podrá ser miembro del Consejo o de la Comisión".

"ARTÍCULO SEXTO.- Se observa en el mencionado Decreto que el Consejo de Administración sesionará con la mitad de uno de sus miembros, siempre que se encuentre el Presidente o su suplente, el primero tendrá voto de calidad para el caso de empate; el Director General y el Comisario Público asistirán a

las sesiones. Así como también se invitarán a personas relacionadas con la regularización y servidores públicos con voz pero sin voto".

"ARTÍCULO SÉPTIMO.- Especifica las facultades del Consejo de Administración".

"ARTÍCULO NOVENO.- Explica las facultades y obligaciones del Director General.

Que serán las de suscribir las condiciones generales de trabajo de la Comisión y suscribir escrituras públicas y títulos de propiedad sobre los predios que regularice, entre otras facultades".

"ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Las relaciones laborales entre la Comisión y sus trabajadores se regirán por el Artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria".

"ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.- En el cumplimiento de su objeto, la Comisión se sujetará a las políticas, estrategias y prioridades que determine el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, en el marco de la planeación nacional de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los Centros de población, así como a lo dispuesto en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables".

## CAPÍTULO IV

## SÍNTESIS

El fundamento jurídico de la estructura de la Co.Re.T.T. Artículo 27 Constitucional, que a su vez deriva de la Ley Agraria, específicamente en los Artículos 93 Fracción V, 94, 95, 96 y 97, que mencionan entre otras cosas que las expropiaciones de bienes ejidales o comunales se harán con el fin de regularizar jurídicamente las áreas en donde existan asentamientos humanos sin base legal, disposiciones que se encuentran contempladas en el Reglamento de dicha Institución.

La Co.Re.T.T. cuenta entre otros órganos administrativos para su buen funcionamiento con el Consejo de Administración que se integra por el Secretario de la Reforma Agraria, quien lo presidirá, y por los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Gobernación y Contraloría, así como del FIFONAFE, la P.G.R., Procuraduría del Distrito Federal y un representante de la Reforma Agraria; de igual forma en las sesiones de esta Comisión se invita un representante de la Confederación Nacional Campesina, así como también está integrado por el Director General de Co.Re.T.T.

El presidente será suplido en sus ausencias, por el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social, los demás miembros del Consejo de Administración designarán a sus respectivos suplentes.

El Consejo de Administración designará a propuesta de su presidente entre personas ajenas a la Comisión un secretario y a propuesta de Director General del Organismo un prosecretario quien podrá ser miembro del Consejo o de la Comisión.

El procedimiento se divide en dos grandes grupos:

- a).- Procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales.
- b).- Procedimiento de regularización de los bienes expropiados.

)

## **CAPÍTULO V**

### **PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN EN EJIDOS**

- 1.- PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES**
- 2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA**
- 3.- LA RESOLUCIÓN Y SU EJECUCIÓN**
- 4.- NECESIDAD DE LEGISLAR ESPECÍFICAMENTE SOBRE LA  
REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

## CAPÍTULO V

### PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN EN EJIDOS

#### 1.- PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN DE TERRENOS EJIDALES

Por lo que respecta al procedimiento de expropiación de terrenos ejidales y comunales, mencionaremos que se integra en diferentes etapas.

Podemos decir, que la iniciativa para la Expropiación puede surgir en diferentes formas: por petición del núcleo Ejidal o Comunal, de los avecindados que formen el asentamiento irregular, por las Autoridades Estatales, Municipales, o bien de la propia Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Una vez detectado el asentamiento irregular, de inmediato la "Co.Re.T.T." en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria, se procede a integrar el expediente de Documental Básico, que contiene todo el Historial Agrario del Ejido o Comunidad, desde su fundación, con todas las modificaciones sufridas.

Contando ya con todos los antecedentes del poblado, la "Co.Re.T.T." realiza la verificación de asentamientos humanos irregulares, que consiste en constatar el número aproximado de asentamientos, tipo de construcción, el área aproximada que ocupan éstos, la distancia del poblado o ciudad, más importante en que se encuentra localizado, entre otros muchos puntos.

En seguida se procede a celebrar una asamblea con representantes de la Co.Re.T.T. y el núcleo ejidal en cuestión con la finalidad de informarles la intervención de regularización de dicha comisión y aclarar las dudas que existan al respecto.

Con el acta de Anuencia del núcleo de población y el plano de localización, donde se indican los asentamientos humanos irregulares, se procede a elaborar por parte de la "Co.Re.T.T." la solicitud de expropiación, que en forma oficial será presentada ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

A continuación se requiere de un dictamen técnico u opiniones que en forma conjunta deben emitir la Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, la Secretaría de la Reforma Agraria, "SEDESOL", y la propia "Co.Re.T.T.", y representantes del Gobierno Estatal y Municipal respectivos, relativos a la conveniencia y procedencia de la solicitud de expropiación; cabe hacer la observación que dicho trámite se hace con fundamento en

el Decreto Presidencial que redefinió los objetivos de la Co.Re.T.T. y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de abril de 1979. <sup>36</sup>

A continuación la Ley Agraria nos señala claramente los siguientes pasos del procedimiento, a saber:

- I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación;
- II.- El destino que pretende dárseles;
- III.- La causa de utilidad pública que se invoca;
- IV.- La indemnización que se proponga, y
- V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estiman indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

**Artículo 94.-** La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, deberá hacerse por

---

<sup>36</sup> Procedimiento de Regularización, Revista Editada por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Julio de 1980, México.

Decreto Presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la Fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

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

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

## 2.- FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

**ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.-** Que viene a ser el principio rector de esta actividad, porque establece los

principios sobre la propiedad de los bienes que constituyen el Territorio Nacional.

ACUERDO.- Que creó el Comité para la Regularización del 7 de Agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.

DECRETO.- Que crea el organismo público descentralizado "Co.Re.T.T." de fecha 8 de Noviembre de 1974.

DECRETO.- Que reforma el organismo público descentralizado "Co.Re.T.T." de fecha 26 de Febrero de 1999.

LEY AGRARIA.- Dicho ordenamiento legal es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992. Los preceptos que tienen aplicación en materia de Regularización de la Tenencia de la Tierra en Ejidos y Comunidades, son los contenidos en los artículos 93, 94, fracción V, 95, 96 y 97.

### 3.- LA RESOLUCIÓN Y SU EJECUCIÓN.

Dictada la resolución por la autoridad competente que es el Presidente de la República, y que a su vez debió ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como en el periódico oficial de la entidad donde están los bienes ejidales o comunales que se expropian. Únicamente como último paso de la expropiación es su ejecución, consistente en la

celebración de una inspección de apeo y deslinde de la que se levantará una acta, que instrumentará la Dirección General de la Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria y Co.Re.T.T., con la presencia de los representantes de los ejidos o comunidades de que se trate, y propiamente es así como en este acto, se hace la entrega física y legal al Organismo Regularizador de las tierras expropiadas, para el cumplimiento de la función asignada, como es la regularización de la tenencia de la tierra.

Partiendo de la definición del acto de ejecución que conlleva la Resolución Presidencial del Decreto Expropiatorio de los ejidos o comunidades para el efecto de la regularización de los asentamientos humanos irregulares, consistente en la "acción y efecto de ejecutar, hacer efectivo o realizar algo".<sup>37</sup>

Es a partir de cuando se realiza la ejecución de la Resolución de Aprobación del Decreto Expropiatorio, cuando descansa en manos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la responsabilidad primordial, para así dar paso a toda la maquinaria necesaria que esta Institución tiene para dar los pasos precisos a la regularización de los asentamientos humanos irregulares en los ejidos y comunidades, que para tales fines han sido expropiados.

---

<sup>37</sup> J. Couture, Eduardo: "Vocabulario Jurídico", Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976, p. 248.

Con esto es como en las áreas que ayer dejaron de ser agrícolas y actualmente sólo pueden considerarse urbanas por su utilización, pero no por sus características ni sus servicios.

"En esas áreas en donde el medio físico refleja la dolorosa realidad de quienes se desarraigaron del campo y no encuentran todavía ubicación en la ciudad; en esas áreas que ayer fueron de campesinos que las cultivaban y hoy todavía no son de nadie por su irregularidad. Aquí en esas áreas trabaja el Gobierno Federal a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para llevar a avecindados y ejidatarios o comuneros, los beneficios de la regularización".\*

Transformación moral que incorpora al marginado de la comunidad.

Llevar el sentido de propiedad a quienes poseyeron la tierra, cultivándola y cuya producción estamos obligados no sólo a mantener, sino a incrementar.

Lograr ese cambio jurídico y de actitud mental de los avecindados. Obtener su participación fiscal para el mejoramiento de sus propios asentamientos. Indemnizar a los núcleos ejidales o comunales afectados, restituyéndoles las

---

\* Co.Re.T.T., Segunda Jornada Nacional de Auto Evaluación Sectorial, Sector Agrario, enero 1979, México. p.p. 8 y 9.

tierras expropiadas a fin de mantener o incrementar su productividad para garantizar un México futuro en el que sus ciudadanos puedan satisfacer su necesidad primordial: el alimento; son éstos los objetivos prioritarios, cualitativamente expresados que el Gobierno Federal debe cumplir a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Porque cumplir con este objetivo de regularización es transformar; transformación plenamente jurídica que implica seguridad. ”

La importancia que reviste la regularización de la Tenencia de la Tierra, en el ámbito nacional, en la fase posterior a la ejecución de la expropiación, requiere de la revisión continua de las acciones sustantivas de la contratación y escrituración, a fin de que los asentados en los terrenos ejidales y comunales obtengan la seguridad jurídica, que el Estado otorga.

”A efecto de apoyar estos cometidos, así como el funcionamiento integral del organismo, reviste capital importancia el contar con los recursos humanos y materiales adecuados, su permanente actualización y control que proporcione

dinamismo a las acciones sustantivas y de apoyo a la regularización de la Tenencia de la Tierra". <sup>40</sup>

#### 4.- NECESIDAD DE LEGISLAR ESPECÍFICAMENTE SOBRE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La Regularización de la Tenencia de la Tierra, es una acción gubernamental que no está prevista en forma integral en un ordenamiento específico y adecuado a las necesidades que la caracterizan, pues hay necesidad de aplicar la Ley Agraria, como la Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Vivienda o los Códigos Civiles de los Estados, y así sucesivamente.

Debido a esta dispersidad de artículos y disposiciones aplicables, se requiere la intervención de 11 Instituciones o Dependencias para entregar escrituras o títulos de propiedad, que van desde la culminación de la expropiación y la obtención de los avalúos, hasta la aprobación y registros de cartografía, elaboración o certificación notarial de las escrituras o títulos y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, con el consecuente retraso en la solución y el encarecimiento del trámite. En resumen, para concluir estos trámites es indispensable agotar quince instancias.

---

<sup>40</sup> Manual de Organización General, Co.Re.T.T., Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1981.

La Co.Re.T.T., ha intentado simplificar este trámite tan largo y complicado, mediante la firma de convenios de coordinación o Acuerdos con Gobiernos Estatales y Municipales o con otras dependencias del Gobierno Federal, sin embargo, esto no ha resuelto el problema, porque cada funcionario responsable del área de su competencia, tiene a su cargo otros programas que contemplan en ocasiones asuntos de mayor importancia para ellos, dejando la regularización relegada a segundo término.

En promedio se calcula que para regularizar un poblado (ejido o comunidad), con problemas de asentamientos irregulares, con el procedimiento actual, se requieren cuatro años.

En conclusión a este grave problema, por lo que se refiere a su aspecto legal es claro, se requiere legislar específicamente sobre la regularización de la tenencia de la tierra, contemplado un procedimiento claro y sencillo para que la Institución abocada a dicha labor tenga plenas facultades y autonomía operativa, que le permitan realizar con eficiencia su objetivo.

Este ordenamiento debe ser a nivel Federal, ya que la materia Federal de los bienes ejidales y comunales así lo exige, porque se requiere de una unidad de criterio en un problema generalizado en todo el país.

Uno de los elementos que debe contemplar la Legislación específica en materia de regularización de la tenencia de la tierra, es la declaratoria de orden público e interés social de la regularización de los terrenos ejidales y comunales ocupados para fines habitacionales, toda vez que el interés que se persigue es superior al social del ejido o comunidad de que se trate.

Para que proceda toda acción gubernamental, es necesario prever los requisitos elementales del caso, de tal suerte que en el caso de la regularización de la tenencia de la tierra se deberá hacer lo propio, es decir, establecer las condiciones para que proceda ésta, tales como el hecho de que preexistan los asentamientos irregulares con el carácter de definitivas y un número mínimo considerable, que éstos sean en un alto porcentaje no ejidatarios o comuneros y sobre todo, que los terrenos que se pretenden destinar a tal fin, ya no puedan dedicarse al cultivo, porque sería contradictorio y contraproducente retirarlos de su actividad básica cuando existen otras tierras improductivas en donde se deben ubicar los asentamientos.

Asimismo deberá establecer la dependencia o institución que se aboque a regularizar la tenencia de la tierra, incluyendo básicamente su organización, competencia y objetivos, esto con el propósito de que una cuestión tan importante al

arbitrio del Ejecutivo, sino que sea el Poder Legislativo quien autorice cualquier modificación. A este respecto y con recursos de la Co.Re.T.T., para llevar a cabo dicha labor reforzándola y apoyándola, económica, administrativa y legislativamente para obtener mejores y más rápidos resultados, determinación que es preferible a crear un nuevo organismo para que afronte y solvete el problema de la irregularidad.

Debe también disponer que el beneficio de la regularización, se otorgue sólo a los auténticos asentados y no a quienes de alguna manera pretendan el acaparamiento o la especulación, quienes deberán ser sancionados con la pérdida de sus inversiones (quien construye en terreno ajeno pierde lo construido), inmediatamente la negativa de reconocerles derecho alguno sobre los predios.

Para evitar que las propias personas necesitadas, vean en la regularización una fuente de sustento o beneficio, ajeno al que representa la satisfacción de su necesidad habitacional, se debe establecer también la prohibición de adquirir más de un lote tipo por familia asentada, precisando los mecanismos para hacerlos valer y las sanciones a los violadores de estas disposiciones.

También es preciso establecer un procedimiento específico para regularizar sin la intervención de tantas

instituciones con mayores ventajas para la población objetivo, o sea aquellas personas que recibirán sus escrituras o títulos de propiedad, tales como precios de interés social accesible a sus posibilidades, eliminación de notarías públicas en la escrituración, exenciones de impuestos y derechos por tal concepto, posibilidad de adquirir créditos blandos para mejorar sus viviendas, rehabilitación urbana, declaratoria de zonas proletarias para abaratar los servicios y reducir obligaciones tributarias, etc.

Como en el caso del INFONAVIT o de las ventas de terrenos Federales a personas de escasos recursos, para establecimiento de vivienda, se debe prever la facultad de la Institución abocada a regularizar, de no acudir ante Notario para formalizar las escrituras o títulos de propiedad, sino que esto se haga con documentos firmados sólo por la Institución que por definición es pública y el avecindado. Es más, se puede establecer que la regularización se haga mediante títulos unilaterales, suscrito únicamente por la Institución, sin necesidad de suscribir contratos privados o públicos que contengan las operaciones de compra-venta, como se hace en la actualidad. Asimismo deben establecerse las modalidades a que quedaron sujetos los lotes regularizados, con la finalidad de sustraerlos de la especulación comercial y constituir un patrimonio de familia.

El ordenamiento de que se trate, tiene que contemplar un financiamiento que permita pagar a los núcleos ejidales o comunales expropiados, sus indemnizaciones en forma rápida o simultánea a la entrega física de los terrenos a la Institución regularizadora. Porque en la práctica se ha visto que el hecho de pagar en la medida y plazos en donde se captan los recursos en el producto de la regularización, por su tardanza ha provocado el rechazo de los ejidatarios y comuneros, quienes interponen amparos o recursos que impiden o retrasan la solución.

El precio de la regularización para los asentados, tiene que estar determinado conforme a su situación económica y no conforme al valor de los terrenos porque casi siempre el valor se lo dan los propios vecindados con su trabajo, o el gobierno a través de los años, introduciendo obras y mejoras a la zona o al lugar, casi siempre con el apoyo de los propios vecindados y porque de otra forma, si no tienen capacidad para pagar precios altos, simplemente no pagan y en cambio se generan problemas sociales o políticos en ocasiones explosivos.

Debe establecerse la intervención de los tres niveles en sus respectivas competencias, fijando con claridad para cada uno de ellos sus obligaciones y facultades, lo que propiciará una adecuada eficacia administrativa, amén de ser coherentes con las recientes reformas y adiciones al Artículo 115

Constitucional y a diversos ordenamientos legales relacionados con esta materia.

Por último, como todo ordenamiento el relativo a la regularización, debe contener un capítulo de sanciones y delitos que apoyen las soluciones que se apunten.

Una ventaja sin duda será el hecho de que el ordenamiento de que se trate, podría contener los requisitos para la procedencia de la regularización, ya que como se concibe en la actualidad, dicha acción por falta de una definición clara que uniforme los criterios de las diversas autoridades que intervienen.

Otra ventaja indudablemente, sería que el ordenamiento que regule las funciones del Organismo o Institución que se aboque a la regularización, sea una Ley del Congreso y no un simple Acuerdo o Decreto Ejecutivo, pues en este último caso estaría a la voluntad de su titular, al manejo político y a las presiones de agrupaciones o funcionarios, como en la actualidad sucede con Co.Re.T.T.

Actualmente la regularización se lleva a cabo, agotando un procedimiento cargado de trámites y de intervenciones de Instituciones y dependencias de los tres niveles de Gobierno, cumplimentando además los diversos requisitos que se aplican con

varias Leyes Federales, es necesario que en una Ley de la misma jerarquía, se contenga el procedimiento especial que se requiere para superar los problemas apuntados, de tal suerte que es una ventaja el que una Ley contenga expresamente el procedimiento idóneo, eliminando con esto la aplicación de otras.

La Legislación puede contener disposiciones que prevean la desgravación impositiva para las operaciones de regularización en los casos de impuestos Federales que se causen por tal motivo y la existencia de subsidios para otros casos, pues en muchas ocasiones por falta de pago de esos Impuestos, se impide la regularización, debido a que los beneficiados casi en su totalidad son personas de escasos recursos.

Consideramos benéfico que un problema tan grave, sea materia de una Ley Federal, porque con ello se apreciaría la voluntad del Estado para atender debidamente las necesidades de las clases más castigadas de la población, se haría justicia social sin demagogia, pues el hecho de que los propios ciudadanos, transgrediendo la Ley y las Instituciones administrativas, impuestos por el Gobierno, se alleguen su satisfactor y establezcan su vivienda al margen y aun en contra de las acciones gubernamentales, así lo confirman.

Una vez legislando sobre la posibilidad de regularizar los asentamientos humanos que se formen en ejidos y

comunidades se pueden establecer requisitos y sanciones que impidan el acaparamiento de lotes o de superficies, al establecer límites máximos, impidiendo de paso que esos terrenos puedan ser adquiridos por personas que no los ocupan ni los necesitan para habitarlos.

El hecho de tipificar delitos especiales, para evitar la comercialización ilegal de terrenos ejidales, acaparamiento de los mismos con fines urbanísticos o habitacionales, las invasiones, el defraudamiento de terceros compradores de buena fe y el crecimiento desordenado y caótico de las ciudades, sin duda alguna es un beneficio para la Nación y para sus habitantes quienes en la actualidad solamente contemplan el desarrollo de este gran problema.

Por último como medida provisional la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, debe de tener como cabeza de Sector a la Secretaría de la Reforma Agraria y no tener a la Secretaría de Desarrollo Social, mientras se legisle específicamente la materia. Porque en la actualidad durante el proceso de Regularización, la Secretaría de la Reforma Agraria apoya más a la Co.Re.T.T. y las zonas de reserva funcionan para la creación de viviendas de interés social.

## CAPÍTULO V

## SÍNTESIS

El procedimiento de expropiación de terrenos ejidales se integra en diferentes etapas surgiendo de diferentes formas por petición del núcleo ejidal o comunal de los avocindados que formen el asentamiento irregular, por las autoridades estatales, municipales, o bien de la propia Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Una vez detectado el asentamiento irregular se integra al expediente de documental básico.

Contando con los antecedentes del poblado la Co.Re.T.T. realiza la verificación de los asentamientos, tipo de construcción, el área aproximada que ocupan éstos y la distancia del poblado o ciudad más importante en que se encuentra localizada entre otros muchos puntos.

Posteriormente se procede a celebrar una asamblea de anuencia con representantes de Co.Re.T.T., Secretaría de la Reforma Agraria y el núcleo Ejidal para informarles la intervención de Co.Re.T.T., y asimismo se levantará una Acta de Anuencia en dicha asamblea.

Con el acta de Anuencia del núcleo de población y el plano de localización, se procede a elaborar por parte de Co.Re.T.T. la solicitud de expropiación en forma oficial para presentarla ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

A continuación se requiere de un dictamen técnico u opiniones que en forma conjunta deben emitir la Secretaría de la Reforma Agraria, SEDESOL y la propia Co.Re.T.T., así como representantes del Gobierno Estatal y Municipal respectivos.

La Ley Agraria nos señala los pasos del procedimiento:

I.- Los bienes concretos que se proponen como objeto de la expropiación.

II.- El destino que pretende dárseles.

III.- La causa de utilidad Pública que se invoca.

IV.- La indemnización que se proponga, y

V.- Los planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores.

Con el objeto de precisar lo antes mencionado, se citan los Artículos 94 Fracción V, 95, 96 y 97 de la Ley Agraria vigente.

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

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

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

La fundamentación Jurídica en forma ordenada y sistemática, mencionaremos primeramente el Artículo 27 Constitucional que viene a ser precepto rector de esta actividad, porque establece los principios sobre la propiedad de los bienes que constituyen el territorio Nacional.

ACUERDO.- Que creó el Comité para la Regularización del 7 de Agosto de 1973, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 del mismo mes y año.

DECRETO.- Que crea el organismo público descentralizado "Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de Noviembre de 1974; Decreto que reestructurará a la Comisión como un organismo público descentralizado de carácter técnico social con personalidad Jurídica, patrimonio propio, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.

DECRETO.- En el que se reforma la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Co.Re.T.T. de fecha 26 de Febrero de 1999.

LEY AGRARIA.- Dicho ordenamiento legal es de Enero de 1992 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero del mismo año, los preceptos que tienen aplicación en materia de Regularización de la Tenencia de la Tierra en Ejidos y

Comunidades, son los contenidos en los Artículos 93, 94 Fracción V, 95, 96 y 97.

Con la intervención de la Co.Re.T.T. mediante el proceso administrativo, los ejidatarios y vecindados reciben el beneficio de contar con una Escritura Pública y así poder exigir los servicios públicos como agua, luz, pavimento, drenaje, etc., ya que al momento de pasar a ser propietarios del inmueble que tienen en posesión, también desde ese momento empiezan a participar fiscalmente con el Gobierno y tienen derecho a exigir los servicios públicos que requieren.

La necesidad de legislar específicamente sobre la regularización de la tenencia de la tierra, es fundamentalmente importante ya que ésta, es una acción gubernamental que no está prevista en forma integral en un ordenamiento específico y adecuado a las necesidades que la caracterizan, pues hay necesidad de aplicar la Ley Agraria, como la de los bienes nacionales o los Códigos Civiles de los Estados y así sucesivamente.

Debido a esta dispersidad de Artículos y disposiciones aplicables, se requiere la intervención aproximadamente de once Instituciones o Dependencias para entregar escrituras o títulos de propiedad que van desde la culminación de la expropiación y la obtención de los avalúos, hasta la aprobación y registro de cartografía, elaboración o

certificación notarial de las escrituras o títulos y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad correspondiente con el consecuente retraso en la solución y encarecimiento del trámite.

En promedio se calcula que para regularizar un poblado (ejido o comunidad), con problemas de asentamientos irregulares con el procedimiento actual se requieren aproximadamente cuatro años.

En el aspecto legal es claro que se requiere legislar específicamente sobre la regularización de la tenencia de la tierra, contemplando un procedimiento claro y sencillo para que la Institución abocada a dicha labor, tenga plenas facultades y autonomía operativa, que le permitan realizar con eficacia su objetivo.

Este ordenamiento debe ser a nivel Federal, porque la materia Federal de los bienes ejidales y comunales así lo exige, toda vez que las comunidades y los ejidos se encuentran en todo el Territorio Nacional.

Uno de los elementos que debe contemplar dicha legislación específica es la declaratoria de orden público e interés social de la regularización de los terrenos ejidales y

comunales ocupados para fines habitacionales, toda vez que el interés que se persigue es superior al social del ejido o comunidad de que se trate.

También se debe establecer que una cuestión tan importante no quede al arbitrio del Ejecutivo, sino que sea el Poder Legislativo quien autorice cualquier modificación a este respecto se puede contar con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para llevar a cabo dicha labor, apoyándola y reforzándola, económica, administrativa y legislativamente para obtener mejores y más rápidos resultados, determinación que es preferible a crear un nuevo organismo para que afronte y solvante el problema de la irregularidad.

Se debe disponer que el beneficio de la regularización se otorgue sólo a los auténticos asentados y no a quienes de alguna manera pretendan acaparamiento o la especulación quienes deberán ser sancionados con la pérdida de sus inversiones (quien construye el terreno ajeno pierde la construcción), inmediatamente la negativa de reconocerles derecho alguno sobre los predios.

Para evitar que las personas vean en la regularización una fuente de sustento o beneficio, ajeno al que representa la satisfacción de su necesidad habitacional, se debe establecer también la prohibición de adquirir más de un lote tipo

por familia asentada, precisamente los mecanismos para hacerles valer y las sanciones a los violadores de estas disposiciones.

También es preciso establecer un procedimiento específico para regularizar sin la intervención de tantas instituciones con mayores ventajas para la población, como serían los precios de interés accesible a sus posibilidades, eliminación de Notarías Públicas en la escrituración, exenciones de impuestos y derechos por tal concepto, posibilidad de adquirir créditos blandos para mejorar sus viviendas, rehabilitación urbana, declaratoria de zona proletaria para abaratar los servicios y reducir obligaciones tributarias, etc.

Como en el caso del INFONAVIT o de las ventas de Terrenos Federales a personas de escasos recursos, para establecimiento de viviendas, se debe prever la facultad de la Institución abocada a regularizar, de no acudir ante notario público para formalizar las escrituras, sino que estos se hagan mediante títulos unilaterales suscritos únicamente por la Institución, sin la necesidad de suscribir contratos privados o públicos que contengan las operaciones de compra-venta, como se hace en la actualidad. Asimismo deben establecerse las modalidades a que quedarán sujetos los lotes regularizados, con la finalidad de sustraerlos de la especulación comercial y constituir un patrimonio de la familia.

El ordenamiento de que se trate, tiene que contemplar un financiamiento que permita pagar a los núcleos ejidales o comunales expropiados indemnizarlos en forma rápida o simultánea a la entrega física de los terrenos a la Institución Regularizadora, porque en la práctica se ha visto que el hecho de pagar a plazos en donde se captan los recursos del producto de la regularización ha provocado el rechazo de los ejidatarios y comuneros, quienes interponen Amparos que impiden o retrasan la solución.

El valor de los terrenos debe de estar determinado conforme a la situación económica de los avecindados y no conforme el valor de los terrenos, porque casi siempre el gobierno a través de los años introduciendo obras y mejoras casi siempre con la ayuda de los avecindados y porque si les fijan precios altos simplemente no pagan y en cambio se generan problemas sociales o políticos en ocasiones explosivos.

Se deben establecer los tres niveles de gobierno en sus respectivas competencias fijando obligaciones y facultades, lo que propiciará una adecuada eficacia administrativa.

El ordenamiento relativo a la regularización debe contener un capítulo de sanciones y delitos que apoyen las soluciones que se apuntan.

Otra ventaja sería que el ordenamiento que regula las funciones del organismo o institución que se aboque a la regularización, sea una Ley del Congreso y no un simple Acuerdo o Decreto Ejecutivo, pues en este último caso estaría expuesto a la voluntad de su titular, el manejo político y a las presiones de las Agrupaciones o Funcionarios como en la actualidad sucede con Co.Re.T.T.

La legislación puede contener disposiciones que prevean la designación impositiva para las operaciones de regularización.

Consideramos benéfico que un problema tan grave sea materia Federal, pues con ello se apreciaría la voluntad del Gobierno de hacer Justicia social sin demagogia.

Una vez legislando sobre la posibilidad de regularizar los asentamientos humanos que se forman en ejidos y comunidades, se pueden establecer requisitos y sanciones al acaparamiento de lotes.

Por último el hecho de tipificar delitos especiales para evitar el acaparamiento de terrenos con fines urbanísticos o habitacionales, las invasiones, el defraudamiento de terceros compradores de buena fe y el crecimiento desordenado y caótico de las ciudades, sin duda alguna es un beneficio de la

Nación y para sus habitantes, quienes en la actualidad sólo contemplan el desarrollo de este gran problema.

**PROPUESTA.-** En base a lo analizado a este grave problema propongo que se legisle específicamente sobre la regularización de la tenencia de la tierra, contemplando un procedimiento claro y sencillo para que la institución abocada a dicha labor tenga plenas facultades y autonomía operativa que le permitan realizar con eficiencia su objetivo. Este ordenamiento debe ser a nivel Federal, porque la materia federal de los bienes ejidales y comunales así lo exige, porque se requiere de una unidad de criterio en un problema generalizado en todo el país.

Uno de los elementos que debe contemplar la legislación específica en materia de regularización de la tenencia de la tierra es la declaratoria de orden público e interés social de la regularización de los terrenos ejidales y comunales ocupados para fines habitacionales, toda vez que el interés que se persigue es superior al social del ejido o comunidad de que se trate.

Para que proceda toda acción gubernamental, es necesario prever los requisitos elementales del caso, de tal suerte que en el caso de la regularización de la tenencia de la tierra, se deberá hacer lo propio, es decir establecer las condiciones para que proceda ésta, tales como el hecho de que

preexistan los asentamientos irregulares con el carácter de definitivos y en un número considerable, que éstos sean en un alto porcentaje no ejidatarios o comuneros y sobre todo, que los terrenos que se pretendan destinar a tal fin, ya no puedan dedicarse al cultivo, porque sería contradictorio y contraproducente retirarlos de su actividad básica cuando existen otras tierras improductivas en donde se deben ubicar los asentamientos.

Asimismo deberá establecer la dependencia o institución que se aboque a regularizar la tenencia de la tierra, incluyendo básicamente su organización, competencia y objetivos, esto con el propósito de que una cuestión tan importante no quede al arbitrio del Ejecutivo, sino que sea el Poder Legislativo quien autorice cualquier modificación. A este respecto propongo que sea la Co.Re.T.T. la Dependencia encargada de llevar a cabo dicha regularización, únicamente reforzándola y apoyándola económica, administrativa y legislativamente para obtener mejores resultados.

También se debe disponer que el beneficio de la regularización, se otorgue sólo a los auténticos asentados y no a los que pretenden el acaparamiento o la especulación, quienes deberán ser sancionados con la pérdida de sus inversiones.

También es preciso establecer un procedimiento específico para regularizar sin la intervención de tantas Instituciones, con mayores ventajas para la población objetivo, o sea aquellas personas que recibirán sus escrituras o títulos de propiedad, tales como precios de interés social a sus posibilidades, eliminación de Notarías Públicas en la escrituración, exenciones de impuestos y derechos por tal concepto, posibilidad de adquirir créditos blandos para mejorar sus viviendas, rehabilitación urbana, declaratoria de zonas proletarias para abaratar los servicios y reducir obligaciones tributarias.

También propongo que la Institución abocada a regularizar no acuda ante Notario para formalizar las escrituras o títulos de propiedad, sino que esto se haga con documentos firmados sólo por la Institución que por definición es Pública y el vecindado.

Es más se puede establecer que la regularización se haga mediante títulos unilaterales, suscrito únicamente por la Institución sin necesidad de suscribir contratos privados o públicos, que contengan las operaciones de compra-venta como se hace en la actualidad, Asimismo deben establecerse las modalidades a que quedaron sujetos los lotes regularizados, con la finalidad de sustraerlos de la especulación comercial y constituir un patrimonio de familia. El ordenamiento de que se

trate, tiene que contemplar un financiamiento que permita pagar a los núcleos ejidales o comunales expropiados, sus indemnizaciones en forma rápida o simultánea a la entrega física de los terrenos a la Institución regularizadora. Porque en la práctica se ha visto que el hecho de pagar en la medida y plazos en donde se capten los recursos con el producto de la regularización, por su tardanza ha provocado el rechazo de los ejidatarios y comuneros, quienes interponen amparos o recursos que impiden o retrasan la solución.

El precio de la regularización para los asentados tiene que estar determinado conforme a su situación económica y no conforme al valor de los terrenos, porque casi siempre el valor se lo dan los propios vecindados en su trabajo o el gobierno a través de los años, introduciendo obras y mejoras a la zona o al lugar, casi siempre con el apoyo de los propios vecindados y porque de otra forma no tienen capacidad para pagar precios altos, simplemente no pagan y en cambio se generan problemas sociales o políticos en ocasiones explosivos.

Debe establecerse la intervención de los tres niveles de gobierno en sus respectivas competencias, fijando con claridad para cada uno de ellos sus obligaciones y facultades, lo que propiciaría una adecuada eficacia administrativa.

Como todo ordenamiento relativo a la Regularización de Asentamientos Humanos ubicados en ejidos de la República Mexicana, debe contener un capítulo de sanciones y delitos que apoyen las soluciones que se apuntan.

Y por último como medida provisional la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, debe de tener como Cabeza de Sector a la Secretaría de la Reforma Agraria y no a la Secretaría de Desarrollo Social; mientras se legisla específicamente la materia de Regularización de Asentamientos Humanos ubicados en Ejidos de la República Mexicana actualmente, durante el proceso de Regularización. La Secretaría de la Reforma Agraria, apoya más a la Co.Re.T:T: y las zonas de Reserva pueden funcionar para la creación de viviendas de interés social.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Los aztecas, tuvieron un claro concepto de la propiedad territorial como institución jurídica, creando en torno suyo, formas diversas y modalidades coherentes a la calidad del titular de este derecho, configurándose la propiedad individual en la institución del "Tlatocalalli", si bien, aproximase al concepto de propiedad privada las instituciones aztecas del "calpulli" y del "altepetlalli" y finalmente, configúrase la propiedad comunal en las instituciones aztecas del "calpulli" y del "altepetlalli".

**SEGUNDA.-** La función de los pueblos novohispánicos, se fundamentaron en instrumentos legales, se ajustaban a las Ordenanzas de Población, mediante las Capitulaciones, consistentes en convenios celebrados entre los españoles-colonizadores con los gobernantes de cada provincia. El Consejo de Indias, dictaba sus órdenes o "cédulas reales", éstas copiaban las Instituciones Jurídicas Agrarias vigentes en España, tales como: el ejido, la merced, caballerías, peonía, etc. En las Leyes de Indias puede vislumbrarse la existencia de una política poblacional sustentada por la Corona de España, en la fundación de los pueblos en la Nueva España.

TERCERA.- Como ha sido expuesto en el presente trabajo, podemos entender como asentamiento humano a la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en una área física localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

)

CUARTA.- Ahora bien, cuando añadimos su característica de Irregularidad, podemos decir que es la formación de asentamientos en las ciudades que tienen lugar independientemente de las autoridades encargadas de la planeación y de la construcción de viviendas.

QUINTA.- El fenómeno de ocupación de los terrenos ejidales y comunales es debido a diferentes condiciones entre las cuales está la demanda de vivienda a bajo costo o de terrenos baratos, de igual forma influyen en la demanda del crecimiento de la población, las fuentes de empleo cercanas a la misma y el acceso existentes.

SEXTA.- El fenómeno az que nos hemos referido tiene determinadas características que lo distinguen, entre las principales, hemos encontrado la inseguridad jurídica que ocasiona la falta de un título de propiedad que legitime la posesión de terrenos o construcciones, lo que origina conflictos y enfrentamientos entre personas o grupos por determinar los límites de propiedad y la posesión misma, sin que pueda alguna

autoridad intervenir en la impartición de justicia; a esto podemos sumar la falta de seguridad que sobre sus personas sufren los habitantes de estas zonas, en las que con la justificación de que no pagan contribuciones, no se les proporcionan servicios públicos como son de agua, vialidad, policiacos, alumbrado, etc.; por lo que en esos lugares priva la ley del más fuerte.

SÉPTIMA.- La planeación de esas zonas, es en la mayoría de los casos, realizada por personas que carecen completamente de los conocimientos urbanísticos suficientes para hacerlo en una forma adecuada y en ocasiones lo hacen sobre áreas de cultivo o bien que están contaminadas o representan por su ubicación peligro para los habitantes.

OCTAVA.- Generalmente estos asentamientos carecen de servicios, como son escuelas, hospitales, mercados, e inclusive de instalaciones eléctricas y calles; porque la falta de planeación en muchos de los casos, ni siquiera se han dejado los espacios para establecer estos servicios.

NOVENA.- La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra "Co.Re.T:T." tiene la estructura para llevar a cabo la Regularización de Asentamientos Humanos Irregulares en Ejidos y Propiedades Comunales de la República Mexicana de acuerdo al Decreto del 26 de Febrero de 1999.

DÉCIMA.- Consideramos que es necesario unificar criterios y legislar específicamente sobre la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creando una sola Ley de carácter Federal, clara y sencilla, que únicamente deba aplicar la Institución abocada al problema, la cual deberá tener facultad de autonomía operativa que le permita realizar con eficacia su objetivo.

)

DECIMOPRIMERA.- Como medida precautoria la Cabeza de Sector de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Co.Re.TT., debe de ser la Secretaría de la Reforma Agraria y no la Secretaría de Desarrollo Social, esto debido a que en el proceso de regularización tiene más participación la primera.

## B I B L I O G R A F Í A

- 1.- CANTO LÓPEZ, ALFREDO. "HISTORIA DE MÉXICO", EDITORIAL MÉRIDA, YUCATÁN, MÉXICO, 1959.
- 2.- CASO, ÁNGEL. "HISTORIA DEL DERECHO AGRARIO", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1975.
- 3.- CHÁVEZ P. DE VELÁZQUEZ, MARTHA. "EL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1970.
- 4.- \_\_\_\_\_ . "EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1971.
- 5.- FÁBILA, MANUEL. "CINCO SIGLOS DE LEGISLACIÓN AGRARIA EN MÉXICO, EDIC. DEL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA, S.A. MÉXICO, 1954.
- 6.- FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, México, 1968.
- 7.- HERZOG SILVA, JESÚS. "EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA", EXPOSICIÓN CRÍTICA: FONDO NACIONAL DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1974.

- 8.- HINOJOSA ORTIZ, JOSÉ. "EL EJIDO EN MÉXICO", (ANÁLISIS JURÍDICO) COLECCIÓN INVESTIGADORES (CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DEL AGRARISMO EN MÉXICO), EDITORIAL MEXICANA, MÉXICO, 1983.
- 9.- J. COUTURE, EDUARDO. VOCABULARIO JURÍDICO, EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES, 1976.
- 10.- LEMUS GARCÍA, RAÚL. "DERECHO AGRARIO MEXICANO", (SINOPSIS HISTÓRICA), 8ª EDICIÓN, EDITORIAL LIMUSA, MÉXICO, 1978.
- 11.- MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. "EL PROBLEMA AGRARIO DE MÉXICO", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1974.
- 12.- \_\_\_\_\_ . "SISTEMA AGRARIO CONSTITUCIONAL", 5ª EDICIÓN, EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1980.
- 13.- MONZÓN, ARTURO. "EL CALPULLI EN LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS TENOCHCA", INSTITUTO DE HISTORIA, UNAM, MÉXICO, 1949.
- 14.- MORENO, MANUEL M. "LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS", MÉXICO, 1931.
- 15.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CONSTITUCIONALIDAD 27 DE JULIO DE 1977.

- 16.- OTS CAPDEQUI, J. M. "ESPAÑA EN AMÉRICA", EDIT. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, 1ª EDICIÓN, MÉXICO, 1959.
  
- 17.- SERRA ROJAS, ANDRÉS. "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, MÉXICO, 1968.
  
- 18.- TORRES, VÍCTOR MANUEL. "ASPECTOS FORMALES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA", I.E.P.E.S. MÉXICO, 1968-1975.
  
- 19.- ZURITA, ALONSO DE. "BREVE Y SUMARIA RELACIÓN", NUEVA COLECCIÓN DE DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA DE MÉXICO, MÉXICO, 1891.

## L E G I S L A C I Ó N

- 1.- ACUERDO DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, LIC. JAVIER ROJO GÓMEZ, EL 13 DE MAYO DE 1941.
- 2.- ACUERDO QUE CREÓ LA COMISIÓN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE JUNIO DE 1977.
- 3.- ACUERDO QUE CREÓ EL COMITÉ PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 20 DE AGOSTO DE 1973.
- 4.- "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", EDICIONES DELMA. MÉXICO, 2001.
- 5.- "CODIFICACIÓN AGRARIA Y LEYES SOBRE TIERRAS", EDITORIAL ANDRADE, MÉXICO, 1976.
- 6.- DECRETO, QUE CREÓ EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 8 DE NOVIEMBRE DE 1974.
- 7.- DECRETO QUE REESTRUCTURÓ A LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 3 DE ABRIL DE 1979.
- 8.- DECRETO QUE REFORMÓ LA COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, CO.RE.T.T. DE FECHA 26 DE FEBRERO DE 1999.

- 9.- LEY AGRARIA. PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN CON FECHA 26 DE FEBRERO DE 1992.
  
- 10.- LEY AGRARIA. EDICIONES DELMA. MÉXICO, 2001.
  
- 11.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. EDITADA POR EL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACIÓN, IMPRESO POR TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, MÉXICO, 1979.
  
- 12.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. EDITADA POR LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE COLEGIOS Y ASOCIACIONES PROFESIONALES DE MÉXICO, A. C.
  
- 13.- LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.
  
- 14.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
  
- 15.- LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL 17 DE
  
- 16.- MEMORIA PRESENTADA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. LIC. LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, 1977.
  
- 17.- REGLAMENTO INTERNO DE FIDEURBE.

## R E V I S T A S

- 1.- CO.RE.T.T. INFORMA, ORGANISMO PÚBLICO, PUBLICADO POR EL DEPARTAMENTO DE RELACIONES PÚBLICAS Y PUBLICACIONES, MÉXICO, 1976.
- 2.- CO.RE.T.T. SEGUNDA JORNADA NACIONAL DE AUTOEVALUACIÓN SECTORIAL, SECTOR AGRARIO, MÉXICO, 1979.
- 3.- MANUAL DE ORGANIZACIÓN GENERAL CO.RE.T.T., SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, MÉXICO, 1981.
- 4.- REVISTA CO.RE.T.T. MÉXICO, 1975.
- 5.- PROCEDIMIENTO DE REGULARIZACIÓN, REVISTA EDITADA POR "CO.RE.T.T.", JULIO 1980.