



# **TENENCIA DE LA TIERRA: HISTORIA, CONFLICTOS Y REGULARIZACIÓN**

*Ciudad de México, 27 de marzo de 2026*



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	6
JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	7
HIPÓTESIS .....	8
MARCO TEÓRICO .....	8
OBJETIVOS .....	12
METODOLOGÍA .....	13
CAPÍTULO 1 .....	13
CONCEPTOS Y DEFINICIONES DEL DERECHO AGRARIO, TENENCIA DE LA TIERRA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	13
1.1 Derecho Agrario .....	13
1.2 Tenencia de la Tierra .....	14
1.3 Asentamientos humanos .....	16
1.4 Asentamientos humanos irregulares (AHI) .....	18
CAPÍTULO 2 .....	20
ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ESTADO MEXICANO.....	20
2.1 Época Prehispánica .....	20
2.2 Época Colonial .....	23
2.3 México Independiente .....	30
2.4 Porfiriato .....	32
2.5 México Revolucionario .....	34
CAPÍTULO 3 .....	37
ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA TENENCIA DE LA TIERRA .....	37
3.1.1 Orígenes.....	37
3.1.2 Evolución del artículo 27 de la Constitución de 1917 .....	43
3.2 EL MARCO NORMATIVO EN EL ORDEN JURÍDICO DEL DERECHO A LA TENENCIA DE LA TIERRA .....	44
3.2.1 Marco legal .....	45
3.2.2 Marco Constitucional.....	52



<b>3.2.3 Marco Convencional</b> .....	54
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	57
<b>LA FICCIÓN DEL ORDEN: INSTITUCIONES, DERECHO Y CONFLICTOS SOCIALES EN LOS MÁRGENES DEL ESPACIO URBANO</b> .....	57
<b>4.1 Problemáticas en el ámbito social</b> .....	57
<b>4.2 Problemáticas a nivel institucional</b> .....	68
<b>4.3 Problemáticas en el ámbito legal</b> .....	91
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	93
<b>CONCLUSIONES</b> .....	93
<b>FUENTES CONSULTADAS</b> .....	97



:

### **Elaboró**

- Alejandro López Dayra Sayen.
- Hernández Díaz de León Ángeles Nicole.
- Hernández Hernández Miguel Armando.

### **Revisó y aprobó:**

- Hernández Hernández Miguel Armando.



## INTRODUCCIÓN

La situación actual de la tenencia de la tierra y la regularización de los asentamientos humanos irregulares son un tema importante en México, ya que, a lo largo de la historia del país se ha presentado una compleja interacción entre las propiedades sociales y privadas, desde los conflictos por la pertenencia hasta la globalización; los cuales contribuyen con frecuencia y de manera decisiva a la derivación de otros factores de riesgo como la inseguridad alimentaria, la falta de higiene, la limitación de oportunidades para subsistir y diversos más que culminan y contribuyen a la pobreza. De tal manera que, entran en juego diversos elementos como los técnico-legislativos, económicos, institucionales, sociales, culturales, jurídicos y políticos que hoy en día son dejados en el olvido.

Es necesario aclarar que la presente investigación, contiene un estudio detallado sobre cada uno de los temas planteados, con la finalidad de saber y estar conscientes del impacto de todas las formas de tenencia y el reparto agrario para lograr una justa y equitativa distribución de la tierra para todas aquellas personas que tienen derecho; adentrándonos a analizar disposiciones jurídicas que ayudan a que esto sea posible.

Por lo que hace a la materia agraria, esta solo se abordará de forma general, ya que la presente investigación centra su estudio en los demás tipos de tenencia, como lo son la propiedad social, propiedad privada y propiedad pública, poniendo especial énfasis en los asentamientos humanos irregulares;

Para tales efectos, resulta necesaria la observancia de la evolución histórica, social, conceptual y casuística que nos permita analizar aquellos elementos de hecho por los cuales nació y evolucionó el derecho a la tenencia de la tierra contraponiéndolo con el marco jurídico aplicable, así como las instituciones que participan en su regulación y aplicación, y cuyo



estudio pretende justificar si resulta necesaria o no una actualización tanto normativa e institucional como incluso social.

Lo anterior, con el objeto de hacer frente al rezago y demanda creciente de asuntos y que con ello pueda atenderse de forma integral todas las etapas y facetas que, concatenadas, integran la tenencia de la tierra y la regularización de los asentamientos humanos irregulares, principalmente en la Ciudad de México (CDMX).<sup>1</sup>

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

La tenencia de la tierra es una institución que define la manera en que pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de ocupación y posesión material de una determinada superficie, un concepto más contemporáneo puede definirse como la forma de otorgamiento a las personas y/o comunidades para administrar, utilizar, controlar y transferir, así como las responsabilidades, limitaciones y prohibiciones del lugar donde residen.<sup>2</sup>

Derivado de las múltiples transformaciones que ha venido sufriendo tanto el propio derecho así como la capital de nuestro país, como consecuencia de su historia y evolución política, al consolidarse primigeniamente como un departamento y posteriormente, en una entidad federativa, dando así, sendas legislaciones, contradicciones, vacíos que versan sobre la materia, y diversas instituciones involucradas, por lo que resulta complicado y asimétrica la regularización de los asentamientos

---

<sup>1</sup> Cabrera Márquez, M. A. (2014). Políticas públicas para la regularización de la tenencia de la tierra en AMM: estudio de caso colonia burócratas de Guadalupe y Tierra y Libertad 2014. México

<sup>2</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s.f.). ¿Qué es la tenencia de la tierra? Recuperado de: <https://www.fao.org/4/y4307s/y4307s05.htm>



humanos irregulares especialmente los establecidos en el suelo de conservación.<sup>3</sup>

Frente a este contexto, se vuelve urgente promover mecanismos eficaces, accesibles y transparentes de regularización de la tenencia de la tierra en la capital del país que reconozcan la realidad social de estos asentamientos, pero también que contribuyan a un desarrollo urbano más justo, sostenible y legalmente estructurado, ya que la falta de acción o de estrategias adecuadas no solo perpetúa la marginación de amplios sectores de la población, sino que también compromete la viabilidad futura de la ciudad.<sup>4</sup>

## JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La regularización de los ejidos, tierras comunales y solares, por ejemplo, encuentran una base más sólida, ya que esta combate la vulneración de los derechos de las personas propietarias, garantizando el desarrollo integral y equitativo del sector rural, orientado a elevar el bienestar de la población. Sin embargo, los otros tipos de tenencia se encuentran en el olvido o dejados en la ambigüedad de las normas que ya han sido creadas, por ello consideramos que es necesario reconfigurar o reestructurar el marco jurídico aplicable, en específico en la CDMX, el cual requiere la implementación de una legislación en la materia que se encuentre actualizada y acorde a la realidad que se está viviendo.

De esta manera, al tener una base normativa actualizada se otorga certeza jurídica a la ciudadanía, respecto de elementos sustantivos esenciales dentro de la aplicación subjetiva y objetiva de este derecho

---

<sup>3</sup> Gobierno de la Ciudad de México. (s.f). *Asentamientos humanos irregulares: diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral*, México, Ciudad de México., p. 05.

<sup>4</sup> Puebla Cadena, C. F.(1997). *La política de vivienda en México (1972-1994). Los casos de Infonavit y FONHAPO*, México, Ciudad de México: Colegio de México, .



como lo son las actuaciones que realice la autoridad, los derechos y obligaciones de las personas así como la delimitación de medidas, colindancias y linderos de los terrenos, el correcto registro de los asientos de las propiedades, independientemente al título por el cual se hayan adquirido. Lo que, en consecuencia, esta investigación buscaría garantizar el adecuado, oportuno y eficaz acceso a la tenencia de la tierra al homologar las legislaciones con la vida real que se vive en la Ciudad Capitalina.

## **HIPÓTESIS**

¿Con la implementación y adecuación de un marco normativo específico referenciado a los asentamientos desarrollados en Suelo de Conservación se podría garantizar el derecho de acceso a la tenencia de la tierra?

¿Existiría una disminución en los conflictos registrales en la Ciudad de México teniendo facultades, derechos y obligaciones delimitadas y atribuidas a organismos, autoridades y sujetos específicos bajo una legislación local?

## **MARCO TEÓRICO**

Se utilizará para el presente proyecto la "*Teoría de la Gobernanza de la Tierra*", que sostiene las normas, procesos e instituciones mediante los cuales se toman decisiones sobre el acceso y el uso que se le da a la tierra; enfocándose en la importancia de las políticas públicas inclusivas y transparentes para así garantizar los derechos equitativos sobre ella.

Con lo anterior expuesto, se plantea esta teoría para presentar la observancia en la legislación de la materia, con base a las posturas



doctrinarias, atendiendo a las faltas y errores que aún se tienen; la posibilidad de implementar una normativa local, y con ello superar y corregir las lagunas y defectos de colocación y coordinación en todos los aspectos que abarca la tenencia de la tierra y en especial la creación y regularización de los asentamientos humanos irregulares.

Para los efectos de esta investigación se podrán entender los siguientes conceptos de la manera subsecuente:

- **Asentamientos Humanos:** La Organización de Naciones Unidas (ONU), establece que son aquellos que abarcan los espacios físicos donde los humanos viven e interactúan, cuyas funciones principales son la protección, la cooperación económica, la gestión de recursos y la conectividad social.<sup>5</sup>
- **Asentamientos Humanos Irregulares:** El Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), lo conceptualiza como los terrenos ocupados que no cuentan con las autorizaciones necesarias para ser urbanizados, sin embargo, no se cuenta con certeza jurídica para proteger el patrimonio de la persona que habita allí.<sup>6</sup>
- **Derecho agrario:** Lucio Mendieta y Núñez lo define como “el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola”.

---

<sup>5</sup> United Nations. (s. f.). Asentamientos humanos. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/es/global-issues/humansettlements#:~:text=Los%20asentamientos%20humanos%20abarcan%20los,la%20extracci%C3%B3n%20de%20recursos%20naturales>.

<sup>6</sup> Instituto Nacional del Suelo Sustentable. (s.f.). ¿Quieres saber si tu casa está ubicada en un asentamiento irregular? Recuperado de: <https://www.facebook.com/insus.sedatu/videos/qu%C3%A9-es-un-asentamiento-humano-autogestionado-/720215896784237/>



Por su parte, Martha Chávez Padrón, lo establece como “el conjunto de normas que regulan la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que ese sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo”.

A su vez, Antonio Luna Arroyo considera que es “el orden jurídico de las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria, así como los problemas de la tenencia de la tierra y de las diversas formas de propiedad”.<sup>7</sup>

- **Poseción:** ES la tenencia de una cosa o el goce de un derecho y en virtud del cual pueden ejecutar actos materiales sobre los mismos.
- **Propiedad:** Es el conjunto de bienes sobre los que una persona o empresa tiene el título legal, lo que otorga ciertos derechos exigibles sobre estos.<sup>8</sup>
- **Propiedad Privada:** De acuerdo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), “es el derecho que tiene toda persona de usar, gozar, disfrutar y disponer sus bienes de acuerdo a la ley”.<sup>9</sup>
- **Propiedad Pública:** El maestro Manuel González Oropeza lo define como “el derecho real ejercido por entidades públicas con

---

<sup>7</sup> Universidad Nacional Autónoma de México & Cámara de Diputados. (s.f.). *Derechos de los campesinos. Colección Nuestros Derechos, edición UNAM-Cámara de Diputados. (Colección Nuestros Derechos)*. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/55-derechos-de-los-campesinos>

<sup>8</sup> Bloomenthal, A. (2025). *What Is Property? Definition, Types, Valuation, and Taxation*. Investopedia. Recuperado de [https://www.investopediacom.translate.google/terms/p/property.asp?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=es&\\_x\\_tr\\_hl=es&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://www.investopediacom.translate.google/terms/p/property.asp?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc)

<sup>9</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (s.f.). *DERECHO a LA PROPIEDAD*. México. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-la-propiedad>



personalidad jurídica sobre bienes de dominio público; el Estado goza, al igual que los particulares de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas".<sup>10</sup>

- **Suelo de Conservación:** De acuerdo a la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADR), se refiere a la reserva ecológica de la Ciudad de México, abarcando el 59% del territorio, que son esenciales para mantener la calidad de vida a través de los servicios ambientales que proveen.<sup>11</sup>
  
- **Tenencia:** Es el hecho de tener en su poder un bien en virtud de un título que atribuye a otro la propiedad de dicha cosa.<sup>12</sup>
  
- **Tenencia de la Tierra:** Para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se define como "la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas con respecto a la tierra, es decir, un conjunto de normas que definen de qué manera pueden designarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, quién los puede utilizar, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias".<sup>13</sup>

Para el Glosario de términos sobre Asentamientos Humanos "es la ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra, siendo el conjunto de disposiciones legales que

---

<sup>10</sup> González Oropeza, M. (1984). Propiedad pública. En Diccionario jurídico mexicano (Vol. 7, p.284), México, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>11</sup> Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural [CORENADR] (2024, 20 febrero). ¿Sabes qué es el suelo de conservación de la Ciudad de México? [Vídeo]. YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=LisBu1Hvm-c>

<sup>12</sup> Enciclopedia-juridica.com. (s. f.). Tenencia. Recuperado de: <http://www.enciclopedia-juridica.com/d/tenencia/tenencia.htm>

<sup>13</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2003). Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural, 3. *Qué es la tenencia de la tierra*. Roma, Recuperado de <https://www.fao.org/4/y4307s/y4307s05.htm#TopOfPage>



establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan".<sup>14</sup>

## OBJETIVOS

### **Generales:**

Hacer efectivo el derecho a una adecuada administración de justicia a todas las personas que, por diversas circunstancias no puedan tener al corriente sus propiedades y garantizar el ejercicio de sus derechos ante las autoridades pertinentes.

### **Específicos:**

Exponer las problemáticas que se generan por la falta de coordinación entre las instituciones asignadas a esta materia, y la discordancia en las legislaciones encargadas de regular los asentamientos en la Ciudad de México, para de esta manera, respaldar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y promover un desarrollo integral y sustentable; asegurando la justa distribución territorial y fortaleciendo el crecimiento de las propiedades en este sector, es decir, investigar acerca de los asentamientos humanos irregulares que se encuentran ocupando parte del Suelo de Conservación y la dificultad en saber qué organismo es el correspondiente para atender las problemáticas derivadas de una mala regulación.

---

<sup>14</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Glosario de términos sobre asentamientos humanos, México, 1978, p. 143.



# METODOLOGÍA

## CAPÍTULO 1

### CONCEPTOS Y DEFINICIONES DEL DERECHO AGRARIO, TENENCIA DE LA TIERRA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

#### 1.1 Derecho Agrario

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las actividades realizadas en el campo, su organización, producción y propiedad territorial derivadas de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin de garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad, reflejando la obtención del bien común del sector y en especial el de la comunidad rural.

Asegura la función social de la propiedad y busca alcanzar la distribución equilibrada de la riqueza territorial en beneficio de quienes la trabajan; la justicia social; el bien común y la seguridad jurídica.<sup>15</sup>

Se menciona también que engloba la regulación efectiva y eficaz por parte de las instituciones correspondientes como lo son la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, los Tribunales agrarios y demás direcciones encargadas de ello, además de las formas de organización para la explotación y aprovechamiento de los recursos terrenales, así como de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.<sup>16</sup>

Tiene características puntuales que los doctrinarios señalan como “especializadas”:

---

<sup>15</sup> Ruiz Massieu, M. (1990) *Derecho Agrario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 17.

<sup>16</sup> Mora Donato, C. (2016). *Derechos y justicia para el campo mexicano*. Colección Nuestros Derechos, 3a. ed., Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 7.



- **Autónomo:** Porque se rige por principios propios y se tienen legislaciones específicas.
- **Social:** Sus normas e instituciones especializadas tratan de garantizar la protección de su población, asegurando la justicia y equidad de todos los sujetos agrarios.
- **Dinámico:** Se encuentra sujeto a la progresividad de los cambios a su estructura.
- **Singular y excepcional:** Ya que sus fines son distintos a los de otras ramas del derecho, buscando la justicia social, libertad y certeza jurídica para los propietarios.<sup>17</sup>

En esta área del derecho se centran las leyes y regulaciones que afectan la propiedad, uso y explotación de la tierra, por ello, promueve el desarrollo y la protección de los derechos de las personas propietarias de estos asentamientos por lo que busca asegurar el uso correcto de estos.

La aplicación del derecho agrario tiene una variación distintiva entre países, puesto que cada ordenamiento lo regula de acuerdo a sus políticas y exigencias sociales. En algunos de ellos, se encuentra marcado por las tradiciones, usos y costumbres locales, mientras que en otros se basa en un marco mayormente formal.

México a comparación de otros países se centra en la regulación de sus comunidades agrarias y ejidos, ya que en otros se basan, en su mayoría, en política agrícola y sustentabilidad medioambiental.<sup>18</sup>

## 1.2 Tenencia de la Tierra

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>18</sup> Universidad de Negocios ISEC. (2025). *Qué es el Derecho Agrario*, Recuperado en: <https://uneg.edu.mx/que-es-el-derecho-agrario/>



Es la ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra. Hace referencia al conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la misma, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan.<sup>19</sup>

Como expresión genérica, comprende las formas o tipos de posesión y propiedad de asentamientos o predios, reconocidos y regulados por nuestro marco legal.

La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas que definen de qué manera puede asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de estas. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de las personas o comunidades para administrarlas, utilizarlas, controlarlas y transferirlas, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones en las que residen.<sup>20</sup>

En otras palabras, los sistemas de tenencia de estos territorios determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias.<sup>21</sup>

### 1.2.1 Tipos

La tenencia de estas se divide frecuentemente en las siguientes categorías:

- a) Privada:** Es aquella que salió de la propiedad original de la Nación y se dio a los particulares, ya sean personas físicas o morales, para gozar y disponer de sus bienes con las limitaciones establecidas en las respectivas leyes.

---

<sup>19</sup> Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *ídem*.

<sup>20</sup> Scalone Echave, M. (s.f.). *La explotación agropecuaria, ¿Dónde se produce?*, México, p. 42.

<sup>21</sup> Lorenzo Guillermo, J. (2018). *Cambio del uso de suelo en la sierra alta del estado de Hidalgo en el periodo 1976-2011*, México, p. 27.



**b) Propiedad pública:** Este tipo de propiedad hace referencia a las edificaciones y al territorio que tienen las entidades y las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno ya sea, a nivel federal, estatal o municipal.<sup>22</sup>

**c) Propiedad social:** Es la perteneciente a los diversos grupos agrarios y se considera que la integran las tierras de uso común y la propiedad ejidal.

- Ejidal: Son tierras con población y distintos dueños que bien pueden ser de asentamiento humano, de uso común o parceladas.
- Comunal: Son tierras atribuidas a un grupo de gente que lo habita desde hace años y se utiliza para habitar y trabajar además de realizar sus decisiones en asamblea.<sup>23</sup>

### 1.3 Asentamientos humanos

Los asentamientos humanos son la base de la existencia humana y moldean la forma en que vivimos, trabajamos y nos conectamos con el medio ambiente.<sup>24</sup>

Abarcan los espacios físicos donde los humanos viven e interactúan, se forman como un conglomerado de población establecido, con sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, integrada por elementos naturales y obras materiales, categorizándose en tres tipos.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Alfonso Martínez, J. (2022). *Conceptos jurídicos fundamentales*, México.

<sup>23</sup> Instituto de Planeación Integral del Municipio de Chihuahua. (2020). Diagnóstico Tenencia de la Tierra, disponible en <https://implanchihuahua.org/IMPLAN-Datos/3.Diagnostico/3.2.6%20Tenencia%20de%20la%20Tierra.pdf>

<sup>24</sup> Organización de las Naciones Unidas. (s/f). *Asentamientos Humanos*, Recuperado de: <https://www.un.org/es/global-issues/human-settlements>

<sup>25</sup> Gobierno de la Ciudad de México. (s/f). *Asentamientos humanos irregulares: diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral*, México, p. 82.



A lo largo de la historia, han servido como santuarios donde las personas construyen vidas, aseguran recursos y cultivan conexiones. Sin embargo, se han convertido en epicentros del potencial humano, permitiendo la innovación, la creatividad y el progreso social.<sup>26</sup>

Los asentamientos humanos moldean y son moldeados por quienes los habitan, influyendo los sistemas económicos, las estructuras políticas, las expresiones culturales y medioambientales.

Las funciones principales de los asentamientos humanos incluyen la protección (contra elementos ambientales y amenazas externas), la cooperación económica (agrupar recursos y compartir costes), la gestión de recursos (uso y distribución eficiente de los recursos locales) y la conectividad social (fomento de relaciones y prácticas culturales compartidas).<sup>27</sup>

### 1.3.1 Tipos

- a) **Asentamientos rurales:** Se caracterizan por una baja densidad de población y una dependencia de la agricultura o la extracción de los diversos recursos naturales.
- b) **Asentamientos urbanos:** Son centros de comercio, industria y gobernanza de alta densidad, a menudo se caracterizan por una infraestructura avanzada y con mayores oportunidades económicas.
- c) **Asentamientos suburbanos:** Son áreas de transición que combinan varios elementos de la vida urbana y rural, a menudo se centran alrededor de vecindarios residenciales con proximidad a servicios urbanos.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Organización de las Naciones Unidas, *ídem*.

<sup>27</sup> *Ibíd.* Recuperado de: <https://www.un.org/es/global-issues/human-settlements>

<sup>28</sup> *Ibíd.* Recuperado de: <https://www.un.org/es/global-issues/human-settlements>



## **1.4 Asentamientos humanos irregulares (AHI)**

Hacen referencia a los conglomerados humanos que son reconocidos por la SEDEMA, es decir, es el conjunto de terrenos fraccionados o subdivididos que fueron ocupados sin la documentación legal que acrediten su propiedad; las personas que habitaban en estos asentamientos suelen autogestionar su vivienda y servicios, y se ubican en zonas que no fueron evaluadas por la autoridad para determinar si el suelo ocupado es apto para ser urbanizado.

Es importante considerar que existen distintos enfoques para definir el concepto de asentamiento irregular. Por ejemplo, Clemencia Santos Cerquera considera que “es el lugar en donde se establece una persona o comunidad fuera del margen de las normas establecidas por el Ordenamiento Territorial”.<sup>29</sup> Es decir, el asentamiento irregular es resultado de un proceso de alteración del suelo que no cuenta con las condiciones de habitabilidad mínimas para el desarrollo de la vida humana, no se establecen áreas de crecimiento ni espacios para recreación y educación como parques o escuelas, y difícilmente se tiene en consideración límites y demarcaciones. En algunas ocasiones pueden tener lugar sobre Áreas Naturales Protegidas.

Por otra parte, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) define como asentamiento humano irregular a “los núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Santos Cerquera, C. (s/f). “Hay asentamientos irregulares en 3 mil hectáreas protegidas”, La Jornada, Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2013/07/24/sociedad/043n1soc>

<sup>30</sup> Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, “Metodología de los servicios valuatorios regulados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales para determinar el valor de regularización de terrenos urbanos ejidales, comunales, de propiedad federal y otros en los que se encuentren asentamientos irregulares ocupados por viviendas, así como para los terrenos ocupados con fines distintos a la vivienda”, Diario Oficial de la Federación (DOF), 09/06/2017



El Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) define a los asentamientos humanos irregulares como el conjunto de terrenos fraccionados o subdivididos que fueron ocupados sin la documentación legal que acredite su propiedad.<sup>31</sup>

#### 1.4.1 Tipos

- a) **En suelo urbano:** Corresponde a los conglomerados que por lo general ocupan terrenos de propiedad pública, pero también privada; habitan en condiciones de precariedad, a partir de infraestructura pública y equipamiento obtenidos de manera informal. Los espacios públicos e inmuebles que suelen ocupar son: tramos de guarniciones y/o calles, zonas federales como derechos de vía del ferrocarril, líneas y torres de alta tensión, bajo puentes, edificaciones abandonadas, y otros.
- b) **En suelo de conservación:** Corresponde a los conglomerados suburbanos que se establecen en áreas originalmente utilizadas como zonas forestales, agropecuarias, y zonas federales como derechos de vía de ríos y barrancas, y que transformaron a uso habitacional bajo procesos de ocupación y cambio de uso irregular. Por lo general, habitan viviendas precarias producto de la autoconstrucción y utilizan infraestructura pública no adecuada y obtenida de manera informal o clandestina. Presentan diversos niveles de consolidación dependiendo de su antigüedad. En muchos casos, las viviendas se encuentran dispersas o distantes de las áreas consolidadas.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Gobierno de Zitácuaro. (2024). *Programa Municipal de desarrollo urbano*, México, pp. 79-80.

<sup>32</sup> Gobierno de la Ciudad de México. (2024). *Asentamientos Humanos Irregulares: Diagnóstico, prospectiva y estrategia de atención integral*, Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, Recuperado de: [63a48280e36f7893549739.pdf](#)



## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL ESTADO MEXICANO

#### **2.1 Época Prehispánica**

Los pueblos prehispánicos vivieron inmersos en un mundo de creencias, mitos y dioses con guerreros indomables, cuyas hazañas las plasmaron con símbolos que reflejan su espíritu.

Las condiciones geográficas, la diversidad de paisajes, suelos, climas, lluvias, la fertilidad de las tierras y la diversidad de plantas, fueron propicias para la agricultura, generando condiciones favorables para la vida humana y contribuyendo al surgimiento de grandes civilizaciones agrícolas, entre las que destacaron los Olmecas, los Mayas, los Zapotecas, los Mixtecos, los Teotihuacanos, los Toltecas, los Mexicas y los Purépechas.<sup>33</sup>

La distribución de la tierra en el México prehispánico correspondía a la comunidad del mismo pueblo, pero ésta se encontraba dividida y asignada separadamente a los clanes o calpullis. Ésta era la tenencia de la tierra más importante, la cual se componía de una parcela que se asignaba a un jefe de familia para su sostenimiento, siempre que pertenecieran a un barrio o agrupación de casas, con algún parentesco.<sup>34</sup>

Cada clan poseía sus propias tierras comunes y a pesar de las diferencias respecto al tamaño o la cantidad de pobladores, no podía un calpulli tomar partes de otro y a los funcionarios les correspondía regular el usufructo de esa porción territorial.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Secretaría de la Defensa Nacional. (2010). *Cartografía Militar Mexicana*, México, p. 03.

<sup>34</sup> Ávila Ortíz, R. (2015) *Porfirio Díaz y el Derecho: Balance crítico*, México.

<sup>35</sup> Venegas Ramírez, Carmen, *La tenencia de la tierra en San Juan Teotihuacan y su distribución (época colonial)*, México, s/f, p. 323.



Francisco Javier Clavijero<sup>36</sup>expone que las tierras estaban divididas entre los miembros de la Corona, la nobleza, de las comunidades y de los templos; para identificarlas se elaboraba un plano en el cual aparecían pintadas con diferentes colores, indicando el tipo de propiedad, la extensión y linderos, y lo que a cada uno pertenecía.<sup>37</sup>

### 2.1.1 Aztecas

El territorio y la organización social de los pueblos del Valle de México se dividía por clases sociales.<sup>38</sup> En Tenochtitlán, se podían distinguir en primera instancia el rey y la casa real, en segundo lugar, estaban los sacerdotes, subsecuentemente se encontraban los guerreros y por último la gente del pueblo.

Toda la organización territorial tenía su base el calpulli, en el que habitaban varias familias a las cuales se les otorgaba el derecho de cultivar una superficie de terreno.

En Tenochtitlán había veinte calputlallis, a cada uno se le daba determinada cantidad de tierras para que dividiera en parcelas y le diera una parcela a cada cabeza de familia que residía en el barrio. La propiedad del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calputlalli al cual le había sido asignado; pero el usufructo del calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; no podía enajenarse, pero sí dejarse en herencia. Es importante hacer mención ya que, **aquí radica el origen del ejido mexicano.**

Todas las familias poseían sus parcelas perfectamente bien delimitadas con cercas de piedra o de magueyes. El usufructo era transmisible de padres

---

<sup>36</sup> Clavijero, Francisco, J. (1982). , *Historia antigua de México*, México, Porrúa, pp. 213-214.

<sup>37</sup> Ávila Ortíz, Raúl, ídem.

<sup>38</sup> Vega Matías, A. (2016). *Derecho Agrario Azteca*, México. Recuperado de: <https://www.clubensayos.com/Temas-Variados/FACULTAD-DE-DERECHO-Y-CIENCIAS-SOCIALES/3677533.html>



a hijos, sin limitación y sin término; pero estaba sujeto a dos condiciones esenciales: cultivarlas sin interrupción y pertenecer al barrio al que le correspondía la parcela usufructuada.<sup>39</sup>

Cuando alguna tierra del calpulli quedaba libre por cualquier causa, el jefe o señor principal del mismo con acuerdo de los ancianos la repartía entre las familias. Si un calputlalli gozaba de muchas éstas podían arrendarlas a los barrios vecinos, pero jamás donarlas. Por lo que el calpulli constituía la pequeña propiedad de los indígenas.

Había otro tipo de tierra, una común para todos los habitantes del pueblo o ciudad, este tipo de parcelamiento carecía de cercas y su goce era general. Una parte de ellas era destinada a los gastos públicos y al pago de tributo; eran labradas por todos los trabajadores. Estos terrenos se llamaban altepetlalli.

Esta se encontraba concentrada en pocas manos, y había una injusta explotación agrícola, pues quienes las trabajaban normalmente no eran dueños de ella y pagaban altos tributos.<sup>40</sup>

### **2.1.2 Teotihuacanos**

Los pueblos de la zona central dentro de la cual queda ubicado Teotihuacán tenían tres formas principales de propiedad de la tierra por la distribución de éstas dentro del calpulli:

- a)** La común del pueblo con usufructo individual de parcela determinada;
- b)** la privada de la nobleza, agraria y urbana, y
- c)** la que servía para sostener instituciones por medio del tributo<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Mora Donatto, C. (2000). *Aspectos Históricos-Jurídicos del problema agrario en México*, México, p. 337.

<sup>40</sup> *Ibíd*, p. 338.

<sup>41</sup> Venegas Ramírez, Carmen, *ídem*.



Las clases de tierra dentro de esta cultura se denominaron *tecpantlalli* que formaron lo que se llamó cacicazgo, los *altepetlalli* y *calputlalli* que constituyeron las tierras de comunidad y las *teopantlalli* o tierras de los templos; obedeciendo a factores como la naturaleza del terreno, el tipo de economía y la organización social.<sup>42</sup>

En el México anterior a la conquista existieron otras culturas que tenían en común el sistema de organización social, por ejemplo. los pueblos de la región Mixteca, los Otomíes, los Zapotecos, Huastecos y Totonacos; teniendo en cuenta que los diversos grupos étnicos que poblaron el extenso territorio nacional tuvieron una evolución diferente en función de las condiciones geográficas de las zonas que habitaron.

Desde esta perspectiva, los grupos que estaban mayoritariamente dedicados a actividades agrícolas, junto con los grupos que combinaban la actividad agrícola más o menos sedentaria, con otras de recolección, desarrollaron diversas maneras de control de la propiedad y posesión territorial. En cuanto a los pueblos nómadas que ocuparon extensas llanuras del norte y noroeste de lo que hoy es México,<sup>43</sup> no se desarrollaron bajo un concepto de propiedad que determinara su arraigo a ciertas áreas o superficies limitadas.<sup>44</sup>

## **2.2 Época Colonial**

Mora Donatto menciona que, con el descubrimiento del Continente Americano el 12 de octubre de 1492, se inicia una nueva etapa en la historia de la humanidad, pero también se inicia la conquista de los nuevos territorios y el dominio sobre sus pobladores por parte de la corona española, dando

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 324.

<sup>43</sup> Ávila Ortíz, Raúl, *ídem.*

<sup>44</sup> Gómez de Silva Cano, J. (2016) *La tenencia de la tierra en el México Prehispánico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 51-53.



lugar a la controversia surgida en el siglo XVI, en torno a los justos y legítimos títulos correspondientes a los reyes católicos, respecto a los territorios de sus colonias americanas.

Después del descubrimiento de América, el papa Alejandro VI, en calidad de árbitro, expide tres bulas:

- **Inter Coetera** (3 de mayo de 1493);
- **Inter Coetera o Nouert.int Universi** (4 de mayo de 1493), y por último la
- **Inter Coetera o Hodien SiquiecEen** (4 de mayo de 1493), con el fin de dirimir un conflicto sobre el dominio de los terrenos descubiertos y conquistados entre España y Portugal.

Éstos son los títulos que más invocó la corona española para fundar y justificar su derecho sobre las tierras de América, pues en la segunda bula se fundamenta la decisión del papa en la asignación y, por supuesto, la donación, para que los reyes de España pudieran disponer con libertad el dominio de esas.

Los reyes de España y Juan 11 el rey de Portugal, celebraron el Tratado de Tordesillas (7 de junio de 1494), el cual precisaba los límites de los territorios que limitarían a ambos reinos.<sup>45</sup>

Con la conquista se trastornó el desarrollo autónomo de la sociedad, imponiendo un nuevo concepto en la urbanización, pero sin dejar de considerar a la antigua gran ciudad como centro de acción.<sup>46</sup> “La primacía de la Ciudad de México fue un hecho central dentro del sistema urbano colonial, la vida económica era controlada desde la capital, en donde por siglos estuvo localizada la única casa de moneda y el único consulado del virreinato de la Nueva España. Peticionarios de todas las escalas sociales y regionales del país debían acudir a la metrópoli para cualquier cosa, desde

---

<sup>45</sup>Mora Donatto, C., *ibíd.*, pp. 341-342.

<sup>46</sup> Moreno, R. (1985), *Revista de Administración Pública*, México, p. 82.



concesiones de tierra, hasta licencias comerciales, dando lugar a un auge que llevó a la reconstrucción total de la antigua Tenochtitlan.”<sup>47</sup>

Con la concentración tanto de poder político como económico en manos de los conquistadores, se dio la posibilidad de construcciones de grandes palacios. En contraposición de la verdadera situación en la que vivía una gran cantidad de personas, en su mayoría indígenas, que carecían de la posibilidad de construir casas con un mínimo de bienestar, habitando en suburbios fuera de las ciudades y en condiciones sumamente precarias.<sup>48</sup>

### 2.2.1 Propiedad de la Corona

La Ley de 1519 expedida por Carlos V señaló como fundamento de la propiedad de España sobre tierras americanas no sólo a las bulas, sino también "**otros justos y legítimos títulos**", lo cual nos indica que los propios reyes españoles no se fundamentaban exclusivamente en las bulas.

El fundamento histórico-jurídico de la propiedad en la Nueva España y la legitimidad de las atribuciones de los reyes para disponer del territorio americano como de cosa propia, hace que éstos busquen validar su actitud en otras doctrinas o filosofías, como son:

**a) La escuela racionalista**, cuyo autor es Juan Ginés de Sepúlveda, quien defendía los derechos de la corona, señaló que los naturales constituían una raza inferior, que justificaba la conquista y servidumbre de los indios y los derechos del europeo en razón de su propia superioridad.

**b) La occupation** era otra institución que el derecho de la gente consideró como uno de los medios de adquirir la propiedad mueble

---

<sup>47</sup> Montaña, J. (1983). *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, siglo XXI editores, México, p.10

<sup>48</sup> *Ibíd*, p. 84.



e inmueble que no tuviese dueño con anterioridad. Para que la occupatio se llevara a cabo, era necesario:

- Apropiarse del bien que podía estar en el comercio, pero que no tuviera dueño (*res nullius*), y
- ejercer actos de dominio; este argumento era muy endeble para justificar la posesión de primeros ocupantes, por parte de los españoles.<sup>49</sup>

### 2.2.2 Propiedad otorgada a colonizadores y conquistadores

Las sucesivas conquistas, la absorción de pueblos, de lenguas y usos diversos impusieron nuevos elementos en la organización social, dando origen a una nobleza, distinta, en una parte la que venía representando la riqueza individual y la propiedad y por otra parte el nacimiento y la familia.<sup>50</sup>

Esta diferencia se notaba en la distribución de la propiedad inmueble; el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios, que mediante la conquista dio origen a la propiedad; asimismo a cualquier otra forma de posesión, que dimanaban del rey.<sup>51</sup>

**Mora Donatto** clasifica a la propiedad tomando en cuenta la afinidad de sus características:

- **Primer grupo:** Propiedad del rey, de los nobles y de los guerreros.
- **Segundo grupo:** Propiedad de los pueblos.
- **Tercer grupo:** Propiedad del ejército, de los dioses y de ciertas instituciones públicas.

Una vez realizada la conquista de los territorios descubiertos, surgió la confusión respecto a qué tipo de patrimonio deberían incorporarse las

---

<sup>49</sup> Mora Donatto, C., *ibíd*, p 344.

<sup>50</sup> Vega Matías, A., *ídem*.

<sup>51</sup> Mendieta y Núñez, (1961). *El Derecho Precolonial*, México, p. 105.



tierras de la Nueva España, pues tres son los que se dieron en el reinado español:

- a) El **Real Patrimonio**, que pertenecía a la casa real para sus gastos y "estaba constituido por el conjunto de bienes destinados a subvenir las necesidades personales del rey y a emprender nuevas guerras y conquistas".
- b) El **Patrimonio Privado del Rey**, que estaba constituido por sus bienes particulares, que poseía antes y después de su investidura.
- c) El **Patrimonio del Estado o Tesoro Real**. Estas pertenecían a la administración, orden y defensa del reino. Hay que recordar que las bulas alejandrinas otorgaron a los reyes españoles las tierras de la Nueva España, en su calidad de gobernantes.

El 18 de junio y 9 de agosto de 1523, Fernando V dicta en Valladolid, España, la "**Ley para la distribución y arreglo de la propiedad**". Los reyes españoles quisieron evitar tal tema para la Nueva España, tratándose de mantener la tradición de las instituciones indígenas y respetar sus propiedades y tierras, así como el evitar hablar de conquista.

Como la conquista de la Nueva España se realizó en su mayor parte con esfuerzos y fondos particulares, aquellos que habían invertido su patrimonio arriesgado su vida en la empresa, esperaban ver recompensando sus esfuerzos; por ello, a pesar de la prohibición de hacer repartimientos de hombres, Hernán Cortes elude los mandatos alegando la inquietud de sus soldados y la necesidad de mantenerse como conquistadores e inicia los repartimientos a título provisional en 1522.<sup>52</sup>

A partir de esta organización se constituyó la propiedad individual, de las siguientes formas y procedimientos:

---

<sup>52</sup> Mora Donatto, C. *ibíd*, pp. 345-346.



1. **Mercedes de tierras.** Los reyes españoles les concedieron tierras a los soldados conquistadores, a quienes se les imponía la obligación de edificar casas, cultivarlas e introducir ganado en cierto número y, además, no vender la propiedad en cuatro años; una vez cumplidas las condiciones anteriores, se les entregaba la propiedad.
2. **Caballerías.** Era una medida agraria que se utilizó para otorgar las mercedes a los soldados de caballo, quienes prestaron mayor utilidad a la conquista. Cada soldado tenía derecho a recibir hasta dos caballerías.
3. **Peonías.** Se trataba también de una medida agraria que sirvió de base para recompensar con tierra a los infantes o soldados de pie. Aunque las peonías se concedían a quienes habían combatido a pie, en la Nueva España se repartieron muy pocas.
4. **Compraventa.** Fue desarrollada en plenitud por los españoles en territorio americano, a fin de formalizar y apropiarse de los terrenos de los indígenas y, en menor grado, de los predios incultos. Pues después de haber transcurrido cuatro años podían venderse las tierras mercedadas. Más tarde (1571), se permitió a los indios que las pudieran vender, en tanto cumplieran los requisitos procedimentales correspondientes y, con ello se allanó el camino de la apropiación de la tierra indígena por parte de los españoles.
5. **Confirmación.** Era un procedimiento mediante el cual el rey confirmaba la tenencia de tierras en favor de alguien que carecía de títulos sobre ellas o le habían sido tituladas en forma indebida. Si carecía de él, podía comprobar justa prescripción, estando en la obligación de devolver a la real corona las tierras que no poseía en tales condiciones.
6. **Prescripción.** Aquel que poseyera un predio en forma pacífica, pública, continúa durante cierto tiempo (no se especifica), con



ánimos de propietario, estaba en posibilidad de invocar la prescripción ante los tribunales y con esto se convertía en propietario.<sup>53</sup>

**7. Propiedad comunal.** Dos circunstancias llevaron al establecimiento de la propiedad comunal. La primera fue la existencia en España de varios derechos comunales, como la obligación que tenían los agricultores de permitir el tránsito de ganado por sus cementeras en cierta época del año. La segunda correspondió a una actitud de los mismos españoles que quisieron respetar la propiedad comunal de los indígenas, es decir, monarcas españoles pretendían que el país se poblara con españoles, donde los indios no poblaron las tierras.

### 2.2.3 Propiedad de los pueblos

Entre estas formas de propiedad se encuentran las siguientes:

➤ **Fundo legal.** Es el área territorial destinada a la fundación de pueblos, villas, etcétera, es decir, el casco del pueblo por los españoles. De ahí que estos terrenos fueran destinados a resolver necesidades colectivas de la población, como escuelas, mercados, plazas, templos, etcétera.

También se contemplaba lo relativo a los solares, que eran propiedad individual para edificar las viviendas de cada una de las personas.<sup>54</sup>

➤ **Dehesa.** Era una superficie de terreno destinada a la cría y pastoreo de ganado mayor y menor de los españoles.

➤ **Propios.** Son los terrenos rústicos y urbanos, propiedad de los ayuntamientos, destinados a sufragar el gasto corriente del pueblo, lo

---

<sup>53</sup> Mora Donatto, C., *ibíd*, pp. 347-348.

<sup>54</sup> Carral Castrezana, L. (2022) *Puesta en valor del bien patrimonial inmueble, hacienda de Pardo en Villa Reyes, San Luis Potosí: proyecto de restauración y revitalización*, México, p. 86.



mismo que los servicios públicos de la comunidad. Éstos se otorgaban a los peninsulares en arrendamiento.

- **Tierras de común repartimiento.** Éstas eran lotes asignados a las familias indígenas, con pleno derecho de posesión para usufructuarlas y así poder generar productos e ingresos para el sostenimiento de la familia en cuestión. Su régimen se acercaba al calpulli.
- **Montes, pastos y aguas.** Éstos, por su relación directa con la producción agrícola y ganadera, tenían un uso comunal para todos los habitantes, ya fueran españoles, indios o castas, prohibiendo el establecimiento de cercas o cualquier otro impedimento del uso de estos recursos naturales.
- **Reducciones de indígenas.** Este tipo de propiedad es una institución a través de la cual se segrega a los indios y se les obliga a vivir dentro de esta propiedad, con el fin de facilitar la propagación de la fe católica y el idioma, así como proteger su patrimonio cultural y en especial sus tierras.

En el periodo de la Colonia se opera, en forma sistemática, el fenómeno de la concentración de la propiedad.<sup>55</sup>

### **2.3 México Independiente**

Durante la etapa del México independiente se dieron varios intentos para colonizar los terrenos baldíos por parte de extranjeros y mexicanos que habían servido en la lucha de Independencia. Desde el periodo de Agustín de Iturbide hasta el Porfiriato se aprobaron diversas leyes que establecían los parámetros de la colonización de dichas tierras.

---

<sup>55</sup> Mora Donatto, C. *ibíd*, pp. 349-350.



Como consecuencia de ello, los indígenas y los campesinos comenzaron a perder sus posesiones y se convirtieron en jornaleros que estarían trabajando las tierras de los ricos hacendados.<sup>56</sup>

Por lo tanto, uno de los principales trasfondos de la Guerra de Independencia fue el problema agrario, contribuyendo a que los campesinos aportaron el mayor contingente ya que, la injusta distribución de las mismas, los despojos de las tierras comunales, los sistemas de explotación inhumana motivaron el malestar en el pueblo campesino.<sup>57</sup>

En tiempos de la lucha por la Independencia y en los primeros años del México recién nacido se inició una política de igualdad social, de supresión de los latifundios y de la gran explotación minera, como fue el caso del programa de José María Morelos. De la misma manera, se buscó la protección de los territorios de los pueblos indígenas y se comenzó una política de colonización de las tierras desocupadas con mexicanos y extranjeros.<sup>58</sup>

Tras el imperio de Agustín de Iturbide, se estableció un Supremo Poder Ejecutivo, el cual constituyó un gobierno provisional en el que se observaron dos tendencias en cuanto a la forma de organizar territorialmente el Estado mexicano. Por una parte, los centralistas y por otra parte los federalistas.

Los centralistas tenían la oposición de dividir el territorio en estados independientes, pues se consideraba que esto iba a debilitar la Nación. Por otra parte, los federalistas se basaban en la gran extensión y lejanía de las provincias, era indispensable un sistema federal.

El naciente Estado Mexicano asumió oficialmente la soberanía y se constituyó por estados libres, soberanos e independientes en 1824, antes de

---

<sup>56</sup> Mazilu, M. (2019). *La tenencia de la tierra en el México independiente*, El Heraldo de Aguascalientes, Recuperado de: <https://www.heraldo.mx/la-tenencia-de-la-tierra-en-el-mexico-independiente/>

<sup>57</sup> Mora Donatto, C. *ibíd*, pp. 354-355.

<sup>58</sup> *Ibíd*.



ello, durante los trabajos del Congreso Constituyente,<sup>59</sup> se dio el debate sobre el lugar que sirviera de residencia para los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado.<sup>60</sup>

Ante este precepto, se propuso que la sede de los poderes federales fuera Querétaro en contra de la Ciudad de México ya que, querían evitar que la corrupción colonial siguiera prevaleciendo en la nueva capital.

A favor de la capital del país, se decía que los poderes federales debían permanecer en ella, ya que aquélla había sido capital del virreinato y todos los estados habían participado en su formación, por lo que se debía aprovechar los recursos y la experiencia acumulados, además de su carácter político, económico y cultural; asimismo, se señaló que era el principal centro de comunicaciones internas y externas del país.

Por lo que el 18 de noviembre de 1824 el Congreso federal, emitió un decreto en el que se disponía la creación de un Distrito Federal que serviría de residencia a los supremos poderes de la Federación, territorio que no pertenecería a ningún estado en particular.<sup>62</sup>

## **2.4 Porfiriato**

Durante la permanencia de Porfirio Díaz se impulsó la inmigración y el cambio estructural en la propiedad y la organización agraria. Si bien, la repartición de las propiedades, particularmente de los indios, en México no se inició en el Porfiriato,<sup>63</sup> basta mencionar a las encomiendas y el repartimiento en la época de la dominación española, figuras que,

---

<sup>59</sup> Vázquez Alfaro, J. (2010). *Distrito Federal, Historia de las instituciones jurídicas*, México, p. 03.

<sup>60</sup> Burgoa, I. (2009). *Derecho Constitucional Mexicano*, México.

<sup>62</sup> *Ibíd*, p. 09.

<sup>63</sup> Guerrero Galván, L. (s/f). *A propósito del aniversario Porfiriano. Una aproximación acerca de las compañías deslindadoras en tiempos del Porfiriato*, México, Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9785/11813>



definitivamente, reestructurarían la configuración de pueblos y posteriores comunidades, hasta la *Ley Lerdo* en 1856, ordenamiento que se consideraría como marco jurídico referente para la división y repartición de tierras comunales indígenas “a excepción de los ejidos y terrenos absolutamente necesarios”.<sup>64</sup>

La consecución de medir y fraccionar terrenos baldíos propiedad del Estado, así como la colonización de los terrenos,<sup>65</sup> fueron emitidos dos ordenamientos jurídicos fundamentales para dicho tema, el **Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras**, (15 de Diciembre de 1883) y la **Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos** (25 de marzo de 1894).<sup>66</sup> Tales ordenamientos tenían el fin expreso de identificar las tierras que carecían de propietario para incorporarlas a la vida económica del país a través de su deslinde, mediación y venta a particulares,<sup>67</sup> otorgando concesiones con la responsabilidad de localizar los terrenos baldíos, deslindarlos y medirlos<sup>68</sup> y de transportar a los colonos que deberían trabajarlos una vez que estuvieran fraccionados.<sup>69</sup>

En muchas ocasiones las comunidades y los posesionarios carecían de documentos que avalaran su propiedad por lo cual, sus terrenos resultaron jurídicamente susceptibles de ser enajenados.

De esta manera, los ejidatarios ocuparon el 1.5% de la superficie de los terrenos enajenados, los colonos ocuparon el 0.03%. En cambio, los adjudicatarios de terrenos baldíos y nacionales, a través de deslindes y compensaciones, acapararon más del 90% de la superficie. Casi 43 millones de has de terrenos baldíos fueron a parar en un lapso de 30 años en poder

---

<sup>64</sup> Escobar Ohmstede, A. (2001). “La estructura agraria en las Huastecas, 1880-1915” en *Estructuras y formas agrarias en México, del pasado y del presente*, México, CIESAS, P. 181.

<sup>65</sup> Ávila Ortíz, R., ídem.

<sup>66</sup> Ibíd, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9785/11813>

<sup>67</sup> Ibíd, México, 2015.

<sup>68</sup> Medina Cervantes, J. (1987). *Derecho Agrario*, México, Harla, pp. 103-108.

<sup>69</sup> Ibíd, Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-social/article/view/9785/11813>



de menos de trescientos latifundistas, según Jan de Vos, siendo los únicos beneficiados de la legislación porfirista.<sup>70</sup>

Los albores del crecimiento del Distrito Federal en una de las primeras etapas del crecimiento urbano de la capital se encuentran durante este periodo ya que, los aristócratas del porfirato y las clases medias altas abandonaron el centro de la ciudad, adecuándolas a sus necesidades, lo que fue dando paso a que el centro de la ciudad fuera ocupada y rodeada por grupos de clase baja.<sup>71</sup>

## **2.5 México Revolucionario**

La Revolución Mexicana fue un proceso social armado que duró diez años, en donde los revolucionarios soñaban con la razón zapatista: “tierra y libertad”, esperando la expropiación de las inmensas haciendas particulares.

A vísperas de la Revolución se encontraron los terratenientes ilustrados y los anarquistas queriendo cambiar las condiciones sociales y económicas en el campo, surgiendo así, el agrarismo mexicano.

En 1920, casi no había repartos de tierras y el campo estaba lejos de haber sido pacificado, pero cerca de la mitad del país permanecía al margen de las luchas y los cambios sociales introducidos por la revolución.<sup>72</sup>

Alan Knight sostiene que “la clave de la Revolución reside en el campo”. Sus fundadores fueron intelectuales como Molina Enríquez, Luis Cabrera y González Roa; por otra parte, autores como Díaz Dufoo sostenía que la solución al problema social está en la inversión de capitales y la industrialización,<sup>73</sup> respondió que “la clave de las revoluciones mexicanas

---

<sup>70</sup> Ávila Ortíz, R. ídem.

<sup>71</sup> Moreno, R., *ibíd*, p. 84.

<sup>72</sup> Semo, E. (s/f). *La cuestión agraria y la revolución mexicana: nuevos enfoques*, México, p. 126.

<sup>73</sup> Semo, E., *ibíd*, p. 127.



debía buscarse en la cuestión de la tierra. Mientras ese problema no fuera resuelto, era inútil pensar en incorporar a las masas a la civilización occidental... Reformas políticas, constitución de la gran industria, estabilidad de los gobiernos, bienestar de las clases menesterosas, respeto a los capitalistas, serán vanas ilusiones mientras la cuestión de la tierra no esté resuelta"<sup>74</sup>.

“La Revolución Mexicana fue la obra anónima de los hombres del campo. Ningún partido dirigió sus pasos, ningún gran intelectual fijó su programa, ningún general decidió la suerte de sus batallas. La revolución no fue nacional, cada región tuvo su propia historia y sus tiempos esenciales. En realidad, no hubo grandes ejércitos, sino pequeñas bandas de hombres armados que se unían y separaban de acuerdo al criterio individual de sus jefes y lo que decidió su suerte fueron no las grandes batallas sino un sinfín de escaramuzas"<sup>75</sup>.

Al finalizar la gesta revolucionaria y después de un periodo de reubicación y restablecimiento de la paz social, México a partir de 1940 inicia su política de industrialización, que se centraría principalmente en las ciudades y de manera prioritaria en la CDMX. Durante este periodo la tasa de crecimiento del área metropolitana era de 5.7% anual, fortaleciendo a la capital, no solamente como centro político, sino también como espectro económico, educativo, social y cultural.<sup>76</sup>

Conllevando a una constante migración de los habitantes de la provincia, que se dirigían a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida, empleo y educación. “En la Ciudad de México siguieron surgiendo nuevas industrias y arribando más migrantes, ya que las potencialidades de su mercado, fuentes de empleo y la proximidad de las agencias de crédito

---

<sup>74</sup> González Roa, F. (1975). *El aspecto agrario de la revolución mexicana*, Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, A.C., México, p.28.

<sup>75</sup> Tannenbaum, F. (1933). *Peace by Revolution, An Interpretation of Mexico*, Columbia University Press, New York, pp. 115-117.

<sup>76</sup> Moreno, R. *Ibíd*, p. 85.



y gubernamentales representan ventajas que estimulan una alta concentración urbana”<sup>77</sup>.

Todo este constante y acelerado cambio y crecimiento de la industria fue deteriorando las condiciones de vida en el campo, obligando a los campesinos a migrar a las ciudades.<sup>78</sup>

Uno de los principales problemas que ocasionó esta constante migración, fue que al dirigirse a la CDMX con objeto de radicar definitivamente y sin ninguna propiedad más que sus manos para trabajar y ante la inseguridad de obtener un lugar para construir su casa, *el camino que les quedaba era la invasión de terrenos en la periferia, lo que originó el problema de la regularización de la tenencia de la tierra.*<sup>79</sup>

En el Constituyente de 1917, ya no se debatió si la sede de los poderes federales debía ser la ciudad capitalina o alguna otra, la discusión se centró en la subsistencia del régimen municipal en la entidad.

El proyecto original del presidente Carranza, presentado el 1o. de diciembre de 1916, se podría sintetizar en los siguientes puntos: mencionaba al Distrito Federal entre las “partes integrantes de la Federación” (artículo 43 del citado proyecto), y proponía la existencia de municipios en la entidad, aunque la municipalidad de México (que era propiamente la Ciudad de México), quedaría bajo administración directa del presidente de la República, si bien es cierto proponía que hubiera un gobernador del Distrito Federal nombrado por el titular del Ejecutivo federal.<sup>80</sup>

El 01 de enero de 1929 entró en vigor Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, en la cual se regulan los límites; estableciendo que el

---

<sup>77</sup> Montaña, J., *op. cit.*, p.32

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>79</sup> Moreno, R. (s/f). “La regularización territorial del Distrito Federal”, *Revista de Administración Pública*, No. 61-62, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 84-107, Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/18375/16516>

<sup>80</sup> (s/f). *Historia gráfica de la evolución de los ingresos y egresos en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México*, México, p. 136.



territorio del Distrito Federal se dividía en un “Departamento Central” y trece delegaciones.<sup>81</sup>

La Ley Orgánica sentaba las bases del gobierno del D.F. que estaría a cargo del presidente de la República, quién lo ejercerá por medio del Departamento.<sup>82</sup>

Es decir, a partir de la creación del Estado Mexicano con autonomía y soberanía hasta el 2016 el Distrito Federal fue creado para servir como sede de los Poderes de la Unión, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Federal y cuyas decisiones eran tomadas por autoridades federales, es decir, a diferencia de los demás Estados de la República Mexicana, el D.F no tenía soberanía ni autonomía plena.

## CAPÍTULO 3

### ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO A LA TENENCIA DE LA TIERRA

#### 3.1.1 Orígenes

A lo largo de la historia de México, podemos observar la expansión territorial y el sometimiento de los pobladores, desde las culturas prehispánicas hasta nuestros días, pasando por las épocas de Colonia, Independencia, Revolución y Posrevolución, expuestas en el Capítulo I del presente proyecto, que traen como resultado las luchas por los derechos de los propietarios de estos asentamientos.

Posteriormente a esas épocas, se establecieron planes agrarios, leyes y reformas a nuestro artículo 27, con la finalidad de readaptar las políticas y exigencias del entorno actual, lo que describe el perfil histórico que ha

---

<sup>81</sup> Poder Legislativo Federal, *Diario de los debates*, México. (2013). Recuperado de: <https://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/62/2do/1P/Ord/dic/01L62A2P142-I.html>

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 160.



tenido la materia agraria, en consecuencia, a las distintas modificaciones desde su nacimiento hasta la actualidad.

El desarrollo de estos antecedentes, comienzan con los “planes agrarios”, los cuales se caracterizan por la búsqueda de observación e identificación de los derechos de las clases más indefensas, haciendo referencia a los campesinos y obreros.

Por su parte, el **Plan de San Luis** fue un documento proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que marca el nacimiento de la Revolución Mexicana; en él se le invitó al pueblo a levantarse en armas contra el régimen de Porfirio Díaz,<sup>83</sup> buscando el tan famoso “sufragio efectivo, no reelección”, inspirado en ideales de lucha por la justicia social y la democracia.

En este escrito se alude una parte a la materia agraria, pues se contemplan aspectos restitutivos de tierras comunales a campesinos que eran propietarios anteriormente, resultado de un despojo arbitrario,<sup>84</sup> la destitución procedería mediante revisión judicial favorable. Tendiendo a resolver uno de los principales problemas que se tenían en esa época: la desigualdad en la distribución de la tierra.

De igual manera, el 21 de agosto de 1911 el **Plan de Texcoco** fue proclamado por Andrés Molina Enríquez, una figura significativa en la lucha de la Revolución Mexicana. Consistía en la condena que hacía sobre el latifundismo y el apoyo al reparto de tierras, además de desconocer al gobierno de León de la Barra y a las autoridades estatales y federales. Aunque su autor fue encarcelado por dos años, el Plan dejó un legado importante en la Revolución. Luis Cabrera lo consideró precursor del Plan de Ayala de Zapata.

---

<sup>83</sup> Sánchez Rojas, L. (2025). *Plan de San Luis: PDF, análisis y resumen del documento que inició la Revolución Mexicana*, Recuperado de: <https://luisignaciosan.com/blog/porfiriato/plan-de-san-luis/>

<sup>84</sup> Cervantes Cervantes, A. & García Esquivel, C. (2017). *Tesis: Tenencia de la Tierra en México*, México, p. 19.



El pensamiento de Molina Enríquez influyó notablemente en la Ley Agraria de 1915 y en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Su obra "*Los grandes problemas nacionales*" fue una base clave para esas reformas, lo cual fue reconocido tanto por Cabrera como por el propio Molina.<sup>85</sup>

A su vez, el **Plan de Ayala** se refiere al documento realizado por Emiliano Zapata, el 28 de noviembre de 1911. En este se reclamaba el incumplimiento del Plan anterior, y se pretendía revocar la dictadura de Porfirio Díaz,<sup>86</sup> además de exponer las ideas que tenía sobre la distribución de la tierra; en estas se encontraba la solicitud para crear "Tribunales especializados" en materia agraria, en el que se resolverían las controversias versadas sobre la misma.

El Plan de Ayala contenía 15 artículos, los cuales enunciaban la identidad y naturaleza del movimiento; el eje y objetivo de la lucha: el reparto agrario y la protección a viudas y huérfanos provocados por la Revolución.<sup>87</sup>

En lo correspondiente a la materia agraria, se atendía fehacientemente el problema del despojo de tierras; específicamente en su artículo 6 se estableció:

**[...]**

**Artículo 6.** *Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de*

---

<sup>85</sup> CNDH México (s.f.), Andrés Molina Enríquez, destacado ideólogo del agrarismo Fallecimiento 1 de agosto, Recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/noticia/andres-molina-enriquez-destacado-ideologo-del-agrarismo-fallecimiento-1-de-agosto>

<sup>86</sup> CNDH México (s.f.), Proclamación del Plan de Ayala, Recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/noticia/proclamacion-del-plan-de-ayala>

<sup>87</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Secretaría Ejecutiva (s.f.), Proclamación del Plan de Ayala, mediante el cual exigían el derecho a la propiedad de la tierra 28 de noviembre de 1911, México.



*nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se crean con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.*<sup>88</sup>

**[...]sic**

En relación con el anterior, el artículo 7 planteaba la necesidad de expropiar, con previo pago de una tercera parte de su valor, las grandes extensiones de tierras, aguas y montes que estaban en poder de particulares o acaparadas de forma monopólica. El objetivo era que los pueblos y ciudadanos mexicanos pudieran acceder a ejidos, colonias, terrenos legales para comunidades o las destinadas a la siembra y el trabajo agrícola.

Este plan representó el primer antecedente del contenido actual del artículo 27 de nuestra Constitución Federal y sentó las bases de la profunda reforma agraria que se consolidaría como una de las principales consecuencias del movimiento revolucionario de 1910.<sup>89</sup>

De igual manera el 26 de marzo de 1913 fue promulgado por Venustiano Carranza el **Plan de Guadalupe**, en el que se desconocía la presidencia de Victoriano Huerta; la legitimidad de los poderes Legislativo y Judicial, así como la de los gobiernos estatales que hubieran reconocido al régimen de Victoriano Huerta.

En dicho escrito se designaba a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, confiriéndole la responsabilidad de asumir provisionalmente el Poder Ejecutivo una vez que se lograra la toma de la

---

<sup>88</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (s/f). *Venustiano Carranza expide el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, que enfoca los grandes problemas nacionales con perspectiva de profundo contenido social, México, Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-11/FRI\\_DIC\\_12-1.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-11/FRI_DIC_12-1.pdf)*

<sup>89</sup> Museo Legislativo (2021). *Sentimientos de la Nación, 28 de noviembre. Promulgación del Plan de Ayala, Cámara de Diputados, México, Recuperado de: <https://museolegislativo.diputados.gob.mx/28-de-noviembre-promulgacion-del-plan-de-ayala-2/>*



Ciudad de México, con el compromiso de convocar a elecciones generales.

El objetivo primordial del Plan era de naturaleza política: la restauración del orden constitucional interrumpido por el golpe de Estado. Carranza priorizó la derrota del usurpador Huerta por encima de cualquier otra demanda. Su negativa se fundamentaba en la consideración de que dichas exigencias complejizarían la lucha, al confrontar los intereses de las élites propietarias y del clero, cuya influencia representaba un desafío incluso mayor al del régimen huertista.

Como tal, aunque no tenía una sección específica dedicada a la reforma agraria, sentó las bases para la futura legislación en materia agraria al desconocer al gobierno de Victoriano Huerta y alentar la lucha por la democracia. Este plan, que buscaba restablecer el orden constitucional, también reconocía la necesidad de garantizar la justicia agraria y promover la equidad en la distribución de tierras.

A su vez, el **Plan de Veracruz**, fue un texto realizado el 12 de diciembre de 1914 y expedido de igual manera por Venustiano Carranza, el cual consistía en realizar adiciones al Plan de Guadalupe con el objetivo de fortalecer su autoridad, consolidar su movimiento revolucionario, además de enfocar el intento por cumplir con las necesidades del pueblo y atender los problemas que tenía la Nación en un sentido de lucha social.

Este Decreto estaba compuesto por 7 artículos en los que se planteaban como puntos principales “la formación de la pequeña propiedad y la restitución de las tierras a los pueblos”.

La CNDH<sup>90</sup> menciona que por medio de estas adiciones se buscó:

[...]

---

<sup>90</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ídem.



**Establecer reformas y leyes que garantizaran la igualdad de los mexicanos; añadió leyes agrarias para restituir tierras injustamente confiscadas, legislación para mejorar la condición de las clases proletarias, y la promoción de la libertad municipal como institución constitucional.** El documento también tenía como objetivo garantizar la igualdad de todos los habitantes del país ante la ley y hacer efectivo el pleno goce de sus derechos. Estas medidas tuvieron un fuerte componente social que buscaron abordar las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población en general.<sup>91</sup>

**Lo marcado en negritas es propio.**

[...]*sic*

Este Plan estableció un proceso de transición en la época ya que conformaba un nuevo orden constitucional, además de trascender las reformas y la contribución del Congreso de la Unión en el país, impulsando los derechos electorales y consolidando la ratificación de las funciones para su implementación.

Para ejecutarlo, Carranza dictó la Ley del 6 de enero de 1915, en la cual recoge los principales puntos de los ensayos y proyectos que tendían a querer solucionar las problemáticas en el tema agrario.<sup>92</sup>

Así, desde Veracruz, Carranza promulgó la **Ley Agraria del 6 de enero de 1915**, siendo el primer marco normativo que establecía esta materia como propia y específica, atendiendo las demandas impulsadas en la Revolución, advirtiendo ya la expropiación de tierras para su asignación y posterior adjudicación.

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*, Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-11/FRI\\_DIC\\_12-1.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-11/FRI_DIC_12-1.pdf)

<sup>92</sup> Beltrán y Puga, T. & Torre y Garza, J. (1980). *El predominio de las presiones políticas sobre el ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1616-el-predominio-de-las-presiones-politicas-sobre-el-ensayo-de-racionalidad-en-las-decisiones-gubernamentales>



El antecedente de este ordenamiento fue un documento redactado por Luis Cabrera en 1912, quien habría realizado un discurso social progresista con gran trascendencia, por lo que Carranza le pidió redactar la Ley del 6 de enero.<sup>93</sup>

En esta normativa se dispuso la restitución y asignación de tierras a los pueblos, para lo cual se contempló la posibilidad de realizar expropiaciones. También se invalidaron las enajenaciones, concesiones y ventas de recursos como aguas, tierras y montes, así como los procesos de delimitación territorial realizados por gobiernos anteriores en contravención de la ley.

Además, esta preveía la creación de una Comisión Nacional Agraria; Comisiones locales en cada estado del país;<sup>94</sup> Comités Particulares Ejecutivos y el procedimiento para la restitución y dotación del suelo.<sup>95</sup>

En su estructura, inicialmente se advierten las problemáticas sobre los terrenos de propiedad comunal: despojos; enajenaciones; derechos burlados por falta de personalidad jurídica para su defensa; abyección; miseria; esclavitud y demás contravenciones. También sentó las bases del Derecho Moderno Agrario, incorporando el derecho social como garantía constitucional.

### **3.1.2 Evolución del artículo 27 de la Constitución de 1917**

La materia agraria se encuentra regulada hoy en día en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, el cual Sergio García Ramírez la contempla como la “norma nuclear” de esta área ya que reúne “las decisiones políticas

---

<sup>93</sup> CNDH México (s.f.). Secretaría Ejecutiva, *Venustiano Carranza promulga la Ley del 6 de enero en materia agraria*, p. 2, Recuperado de: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/FRN\\_ENE\\_06-1.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/FRN_ENE_06-1.pdf)

<sup>94</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (s/f). *Venustiano Carranza promulga la ley del 6 de enero en materia agraria*, México, Recuperado de: [https://testwebqa.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/FRN\\_ENE\\_06-1.pdf](https://testwebqa.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/FRN_ENE_06-1.pdf)

<sup>95</sup> Alcázar Godoy, J. (2015). “Ley Agraria de 1915 y Ley Agraria vigente: modelos paralelos de tenencia de la tierra”, *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 58, p. 173, Recuperado de: [https://pa.gob.mx/publica/rev\\_61/Ley-Agraria-1915\\_Ley-Agraria-vigente.pdf](https://pa.gob.mx/publica/rev_61/Ley-Agraria-1915_Ley-Agraria-vigente.pdf)



fundamentales de la nación mexicana en cuanto a la propiedad y la cuestión agraria, es decir, la tenencia y aprovechamiento de la tierra".<sup>96</sup>

En este texto se puede observar la idea zapatista que se tenía respecto de la asignación de propiedades para los pueblos, reconociendo un nuevo marco legal que contempla los derechos de tenencia de la tierra puntual y expresamente.

Se reconoce a nivel constitucional el derecho de los pueblos que fueron despojados, así como de aquellos que las necesitan, pero carecen de títulos de propiedad o cuyos documentos son insuficientes, a recibirlas mediante restitución o dotación.

También se garantiza el respeto a la propiedad privada rural, aunque su uso y ocupación están sujetas a las disposiciones y necesidades de interés público que establezca la nación. En ella se establece que los derechos sobre tierras distribuidas (repartimientos) serán inalienables mientras estas no se dividan, y que los derechos de propiedad también serán protegidos una vez realizado el fraccionamiento.

En este artículo se otorga a los estados la autoridad para fijar los límites de lo que se considera pequeña propiedad y para establecer los procedimientos para vender los excedentes, es decir, aquellas tierras o aguas que puedan ser expropiadas con fines de utilidad pública; se reconoce la validez legal de los repartos realizados conforme a la ley del 25 de junio de 1856, incluso si estos afectaron ejidos pertenecientes a comunidades.<sup>97</sup>

### **3.2 EL MARCO NORMATIVO EN EL ORDEN JURÍDICO DEL DERECHO A LA TENENCIA DE LA TIERRA**

---

<sup>96</sup> García Ramírez, S. (1993). *Elementos de derecho procesal agrario*, México, Porrúa, p.15.

<sup>97</sup> Alcázar Godoy, Jorge, *op. cit.*, p. 177.



### 3.2.1 Marco legal

El derecho a la tenencia de la tierra se fundamenta jurídicamente en diversos ordenamientos legales, tanto a nivel federal como se determina en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Planeación, la Ley Agraria<sup>98</sup> y, en el ámbito particular de la Ciudad y el Programa de Gobierno de la Ciudad de México, entre otras.

A continuación, se dará una breve explicación de dichas leyes y programas:

En primer lugar, la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** fue promulgada el 28 de enero de 1988 por el ex-presidente Miguel de la Madrid; teniendo como principal objetivo la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al medio ambiente, tanto en territorio nacional como en las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, es decir, establece las bases para propiciar el desarrollo sustentable y garantiza el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.<sup>99</sup>

Además, define los principios de la política ambiental y los instrumentos para que se lleve a cabo su aplicación. De igual manera va a establecer las bases para la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente,<sup>100</sup> de la biodiversidad, así como del aire, suelo, el agua y demás recursos naturales; la administración de las áreas naturales protegidas, entre otras.

La importancia de esta Ley radica en la necesidad de mantener un equilibrio entre la mayoría de las actividades humanas y del entorno natural

---

<sup>98</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem.*,

<sup>99</sup> Vega Matías, A., *ídem.*

<sup>100</sup> Jefatura de Planeación y Ordenamiento Territorial. (2015). *Plan parcial de desarrollo urbano "Distrito urbano 10"*, México, Recuperado de: <https://es.slideshare.net/slideshow/plan-parcial-de-desarrollo-urbano-districto-10-de-puerto-vallarta-56725275/56725275>



en donde se llevan a cabo, para de esta manera asegurar la supervivencia de las especies, la estabilidad de los ecosistemas y la salud del planeta, promoviendo la participación ciudadana en la toma de las decisiones y en la ejecución de las acciones que protegerán al entorno para las generaciones presentes y las futuras.<sup>101</sup>

En su artículo 23°, establece la regulación ambiental de los asentamientos humanos; indicando que, para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27° constitucional en materia de asentamientos humanos, se considerarán ciertos criterios que establecen y manejan en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.<sup>102</sup>

Por su parte el 6 de enero de 1992 se publicó un decreto que reformó el artículo 27° de nuestra Carta Magna, marcando un cambio trascendental en la normativa sobre la propiedad de la tierra, dando lugar a la creación de los tribunales agrarios. De esta forma, se materializó la idea de los “tribunales especiales” que Emiliano Zapata había concebido en el Plan de Ayala.

Como resultado de esta reforma, el 26 de febrero de 1992 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la nueva **Ley Agraria**, la cual entró en vigor al día siguiente.

Esta legislación es un marco jurídico reglamentario del artículo 27° constitucional, que contiene disposiciones dirigidas a garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como de los sujetos agrarios:<sup>103</sup> ejidatarios, comuneros,

---

<sup>101</sup> Moreno, R., *Ibíd.*, p. 52.

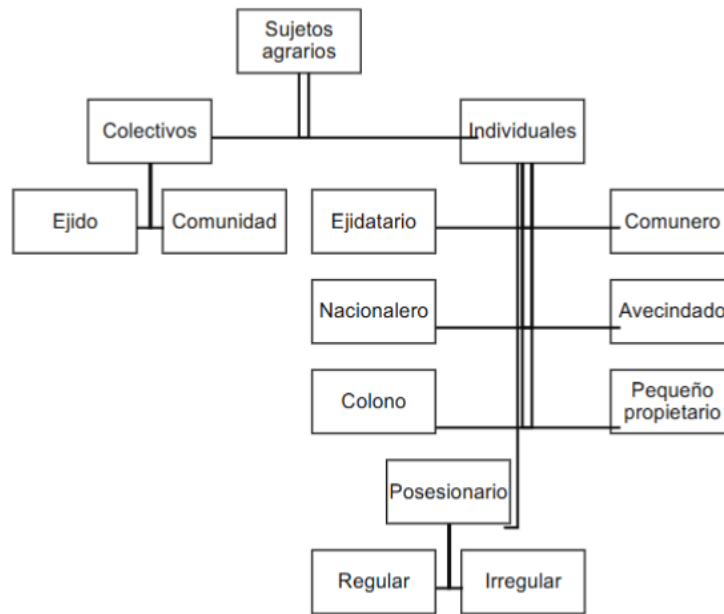
<sup>102</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem.*

<sup>103</sup> Betancour, A. (2016). *Tribunales agrarios mexicanos*, México, Recuperado de: <https://antonioluisbetancourt.blogspot.com/2016/12/?m=1>



nacionaleros, avecindados, posesionarios regulares, así López Hernández nos comparte esta explicación en un cuadro visual.

**CUADRO: SUJETOS AGRARIOS**



Fuente: *Revista Latinoamericana De Derecho Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Establece el derecho de la nación a regularlas, además de extender su reconocimiento y protección.

Está compuesta por diez títulos y doscientos artículos, de los cuales solo 37 de ellos están dedicados al procedimiento agrario<sup>104</sup> y tiene observancia en toda la República.

<sup>104</sup> López Hernández, E. (2022). "Ley Agraria a tres décadas de su entrada en vigor", *Revista Latinoamericana De Derecho Social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Número 35, julio-diciembre 2022, p. 111, Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2022.35.17273>



En su contenido se presentan temas como: Ejidos y comunidades; Tierras ejidales; Constitución de nuevos ejidos; Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales; Sociedades rurales; Pequeña propiedad individual y Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas; Ganaderas y Forestales; Procuraduría Agraria; Registro Agrario Nacional; Terrenos Baldíos y Nacionales;<sup>105</sup> Procedimientos Agrarios y Recursos en la materia.

Como fines de la reforma se tiene: otorgar certeza jurídica, promover los procesos productivos a través de la asistencia técnica, estructurar figuras específicas que sustancien los procedimientos, fomentar el desarrollo económico y social de las zonas rurales a través de la inversión, la capacitación y la promoción de la producción agropecuaria, proteger a los sujetos agrarios, así como a las propiedades y asentamientos humanos.

La Ley Agraria representa un componente esencial dentro del marco jurídico nacional, ya que regula la tenencia y uso de la tierra en el ámbito rural, particularmente en lo que respecta a la propiedad social.

Se ha demostrado que esta legislación no solo constituye una herramienta legal para garantizar la seguridad jurídica sobre los bienes, sino que también tiene una función social de gran relevancia: proteger los derechos de las poblaciones campesinas e indígenas, históricamente excluidas de los procesos de desarrollo y participación económica.

Asimismo, se ha observado que es clave para mantener la estabilidad en el medio rural, al establecer mecanismos de resolución de conflictos que permitan prevenir disputas por la tenencia de la tierra y promover la concordia social. Su existencia y aplicación efectiva son fundamentales para lograr armonizar los intereses productivos, sociales y ambientales.

---

<sup>105</sup> Duránd Alcantará, C. (s/f). *La coyuntura actual del derecho rural mexicano (1988-2003)*, México, s/f, p. 79.



A su vez, el 28 de noviembre de 2016 fue promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación la **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, que sustituyó a la de 1976 y se convierte en el nuevo marco normativo nacional en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Esta normativa es de interés social y de observancia en toda la República, y tiene como objeto establecer normas e instrumentos para el uso del territorio y de los asentamientos humanos en todo el país; también constituye las demarcaciones territoriales para su ordenación, regulación y planeación.<sup>106</sup>

En su contenido se priorizan los Sistemas de Planeación Territorial en los que se implementan estrategias y programas para sectores especializados (privados y de la sociedad civil).

También se observa la incorporación de métodos para el reconocimiento del desarrollo urbano, crecimiento poblacional (fundación de nuevos centros de población) así como para el financiamiento y generación de beneficios sociales, ambientales y económicos.

Así mismo, se integran componentes para el disfrute del derecho a la ciudad, la movilidad y con ellos los servicios y equipamientos, garantizando una vivienda asequible y correctamente ubicada, favoreciendo las condiciones de comodidad, seguridad, accesibilidad y eficacia. Además de coordinar a los tres órdenes de gobierno para la gestión territorial eficiente y fomentar la participación ciudadana en la planeación urbana.

Fija los criterios para que en el ámbito de sus competencias haya una coordinación y participación entre la Federación, las entidades federativas, municipios y Demarcaciones Territoriales<sup>107</sup> y define los principios para las

---

<sup>106</sup> Villalobos López, J. (2022). *Visión económica de asentamientos irregulares en la Ciudad de México*, México.

<sup>107</sup> Auditoría Superior de la Federación. (s/f). *Política pública de desarrollo urbano y ordenamiento territorial*, México, Recuperado de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017\\_1591\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_1591_a.pdf)



reservas, usos de suelo, destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población.

De igual manera, el **Plan Nacional de Desarrollo 2025** será la guía de los objetivos y acciones del Gobierno de México, consistentes en consolidar la transformación del país bajo un modelo de desarrollo con bienestar, justicia social y sustentabilidad, estableciendo las prioridades, estrategias y metas para impulsar el desarrollo del país.<sup>108</sup>

Siendo una herramienta fundamental para orientar el desarrollo de los asentamientos humanos y la gestión de la tenencia de la tierra, buscando así un futuro más justo, equitativo y sostenible para todas las personas que habitan en el territorio mexicano.

En la CDMX, la **Ley de Planeación** tiene por objeto establecer las normas y principios básicos conforme las cuales se regirá y llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y las actividades que se desprenden de la administración Pública Federal y en su caso, mediante convenio, la participación de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas.<sup>109</sup>

De igual manera, establece las bases de la participación y de consulta hacia la sociedad, en especial a los pueblos indígenas y comunidades indígenas, a través de sus representantes y sus autoridades, es decir, esta planeación deberá llevarse como un medio por el cual se desarrolle el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, abordando una perspectiva de interculturalidad y de género.

A través de la Planeación Nacional de Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que tendrán como propósito la transformación de la realidad del país con base en el ejercicio de las

---

<sup>108</sup> De la República, P. (s. f.). *Plan Nacional de Desarrollo 2025 - 2030*. gob.mx, Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/documentos/plan-nacional-de-desarrollo-2025-2030-391771>

<sup>109</sup> Alfonso Martínez, Julio, *ídem*.



atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción<sup>110</sup> de las actividades económicas, sociales, políticas, culturales, de protección al ambiente y el aprovechamiento de manera racional de los recursos naturales, así como del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.<sup>111</sup>

Se publicó en la Gaceta Oficial de la capital el 20 de diciembre de 2019 la **Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México**, en donde se estableció que dicha normatividad será reglamentaria de la Constitución Política de la Ciudad en materia de Planeación del Desarrollo; teniendo como objetivo que la Planeación sea sustentada en los principios rectores enfocados en los derechos humanos, en el desarrollo sustentable y territorial.

Dicha planeación deberá ser democrática, prospectiva, abierta, participativa, descentralizada, transparente, transversal y con deliberación pública; para así poder hacer efectivos los derechos de las personas, garantizar el derecho a la ciudad y sus funciones sociales, económicas, culturales, territoriales y ambientales; además de asegurar el desarrollo sustentable de la Ciudad y su transformación socioeconómica para revertir el deterioro en los servicios públicos y satisfacer las necesidades colectivas e individuales, así como los intereses de las comunidades que habitan en ella.<sup>112</sup> Estableciendo en su artículo 43º, que corresponde al Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la CDMX, formular los diagnósticos y estudios para el proceso de planeación y prospectiva.

De igual forma, en el artículo 43º, fracción IV, establece que los programas de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales son

---

<sup>110</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.

<sup>111</sup> Gobierno de Culiacán, *Oficio 233/2022*, México, 2022, Recuperado de: [https://apps.culiacan.gob.mx/transparencia/archivos/13\\_exp20451\\_457\\_2022\\_453\\_250484800045722\\_r.pdf](https://apps.culiacan.gob.mx/transparencia/archivos/13_exp20451_457_2022_453_250484800045722_r.pdf)

<sup>112</sup> Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México, Artículo 4, fracción 2, promulgada el 2 de septiembre de 2021,



aquellos instrumentos de planeación que regulan la ocupación y utilización sustentable y racional de su territorio, es decir, estos programas serán formulados por las Alcaldías<sup>113</sup> y las demás autoridades competentes, con base en los lineamientos que establezca el instituto y en los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. Dentro de sus apartados específicos deberán incluir, entre otros elementos, un diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares a nivel de cada demarcación territorial, así como las medidas y acciones que, en su caso, correspondan para la atención, regularización, reubicación de dichos asentamientos.

Por último, el **Programa del Gobierno de la Ciudad de México correspondiente al periodo de 2025 - 2030** aún no ha sido publicado oficialmente. Sin embargo, el **Programa de Gobierno de la Ciudad de México 2019 - 2024** señala que La falta de acceso a vivienda asequible, el crecimiento natural de los pueblos originarios del sur y la venta de tierra para urbanización ilegal producto de la pobreza en las zonas rurales, ha generado el crecimiento de asentamientos irregulares en el suelo de conservación.

Con los datos anteriores se estima la existencia de más de 500 asentamientos, en donde se encuentra la población con mayor marginación social.<sup>114</sup>

### **3.2.2 Marco Constitucional**

Ahora bien, **el control constitucional**, puede entenderse de manera general como un mecanismo que consiste en verificar si el marco jurídico secundario, contradice a la Constitución por el fondo o por la forma, el

---

<sup>113</sup> Cada demarcación territorial es gobernada por una alcaldía, que es un órgano político-administrativo. La alcaldía se encarga de la administración local, la prestación de servicios públicos y la gestión de asuntos propios de su territorio.

<sup>114</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.



mismo se divide en 3 vertientes, el control difuso y el control concentrado y algunos autores mencionan el Mixto.

Publicada el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, es fundamental para los asentamientos humanos y la tenencia de la tierra ya que, establece las bases para la regulación del territorio, la protección de los tipos de propiedad. La Constitución asegura la certeza jurídica en la tenencia de la misma y promueve el desarrollo urbano sustentable, estableciendo en su artículo 27º, párrafo tercero, que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.<sup>115</sup>

De igual manera, la **Constitución Política de la Ciudad de México**, es el marco normativo que garantiza el derecho a la ciudad, a una vivienda adecuada, regula el desarrollo urbano y la función social de la propiedad, siendo crucial para los asentamientos humanos y la tenencia de la tierra, teniendo como objetivo principal garantizar la calidad de vida de sus habitantes y la organización de dichos asentamientos en la Ciudad.

---

<sup>115</sup> Gobierno de México, *Acuerdo 02/06/19*, México, 2019, Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/439367970/20-Programas-Del-Gobierno-Federal-2019>



Fue publicada en la Gaceta de la capital el 05 de febrero de 2017,<sup>116</sup> contemplando en su artículo 15º, apartado D, numeral quinto, fracción II, las funciones del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva; principalmente integrando un sistema de información estadística y geográfica científica, pública, accesible y transparente, para asimismo elaborar los diagnósticos y estudios requeridos por los procesos de planeación y prospectiva.

Mientras que en su artículo 19º, numeral segundo, establece que el Gobierno de la CDMX y las alcaldías impulsarán la creación de instancias y demás mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios, para llevar a cabo la planeación de manera democrática del desarrollo y la prestación de los servicios públicos que tengan un impacto regional y metropolitano, en materias de asentamientos humanos, gestiones ambientales, movilidad, transportes, agua, saneamiento, la gestión de residuos, seguridad ciudadana y otras facultades concurrentes.<sup>117</sup>

### **3.2.3 Marco Convencional**

En México se han firmado varios tratados internacionales, por lo que **el control de convencionalidad** es un principio articulado con estándares y reglas provenientes de sentencias y jurisprudencias de tribunales supranacionales y tratados internacionales de los que nuestro país forme parte, que permitan en todo momento otorgar la protección más amplia a los derechos humanos, siempre que estos no encuentren una restricción expresa en nuestra Carta Magna.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.

<sup>117</sup> *Ibíd.*

<sup>118</sup> Anderson, Lisa, *Control de Convencionalidad*, México, 2025, Recuperado de: <https://jethrojeff.com/>



De esta manera, el **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**, garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sobre sus propias prioridades, entre ellas sobre la tierra que ocupan o utilizan de alguna manera.<sup>119</sup>

Asimismo, destaca la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas**, en donde se establecen 17 objetivos principales para el desarrollo sostenible, creando un plan maestro para conseguir un futuro sostenible.<sup>120</sup> El objetivo 11 que abarca el tema de ciudades y asentamientos humanos, propone que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, así como aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación y adaptación del cambio climático, la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica la gestión integral de los riesgos de desastre en consonancia con el Marco de Sendai 2015-2030.<sup>121</sup>

De esta manera, la tenencia de la tierra y los asentamientos humanos de manera irregular son temas que no sólo suceden en la CDMX o en la República Mexicana. Al igual que en nuestro país, otros diferentes países han tenido esta problemática que deviene de diversas desigualdades históricas y desafíos contemporáneos; tales son los casos de Brasil, Colombia y Guatemala, por ello en este apartado se hará una explicación y comparación de las diferentes legislaciones en materia.

En primer lugar **Brasil** tiene una proliferación de asentamientos informales de la población más pobre en donde la inseguridad sobre la tenencia de la tierra y de la vivienda está asociada a innumerables

---

<sup>119</sup> Gálvez Hernández, Á. (2020). *La problemática ambiental de las ciudades. El caso de la comunidad de Magdalena Atlitic*, México, Recuperado de: <https://zaloamati.azc.uam.mx/items/8c7399bf-4022-4e95-9935-2711b805f230>

<sup>120</sup> Gasca Zamora, J., et al. (2021) *Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad*, México.

<sup>121</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.



problemas sociales<sup>122</sup>; para ello cuenta con el **“Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001)”**, la cual es reglamentaria de los artículos 182° y 183° de su Constitución Federal; estableciendo las directrices generales de la Política Urbana, en la cual se abordan distintos temas como el uso de suelo, la ocupación del suelo, la regularización de asentamientos humanos y la función de la propiedad urbana.

Por otra parte, hablar de la tenencia de la tierra en **Colombia** es a menudo un tema complejo ya que, está marcado por la concentración de la propiedad en pocas manos, una desenfrenada violencia y un desplazamiento forzado. En Colombia se ha intentado durante décadas impulsar estrategias de reforma agraria que permitan, entre otras tantas cosas, su equitativa distribución e incluso devolverla a las personas que se tuvieron que desplazar de sus territorios a causa de la violencia;<sup>123</sup>

Ante tal contexto se han hecho varias leyes que brindan certeza y seguridad jurídica, ejemplos de ellas son la **“Ley 160 de 1994”**, estableciendo políticas para la adjudicación de baldíos, la titulación de predios y la formalización de la propiedad rural; la **“Ley 1448 de 2011”**, se enfoca principalmente en la restitución de tierras a las víctimas que han sido desplazadas forzosamente, reparando integralmente sus derechos, incluyendo la regularización de los asentamientos humanos; y la **“Ley 387 de 1997”**, establece los mecanismos para la atención y protección de los desplazados, considerando a los que se asentaron en zonas irregulares.

En tercer lugar, en **Guatemala** sucede un contexto similar en cuanto a la tenencia de la tierra, esto debido a que en particular los campesinos indígenas tienen un acceso limitado a las mismas, dando lugar a que la concentración quede en pocas manos y abriendo situaciones con

---

<sup>122</sup> Ávila, P. (2012) “Regularización de la tenencia del suelo urbano en Brasil: Avances recientes y desafíos.”, *Journal de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo*, Recuperado de: <file:///153-Texto%20del%20art%C3%ADculo-581-3-10-20141127.pdf>

<sup>123</sup> Pachón, F., et al., (2023). *La reforma agraria y la tenencia de la tierra en Colombia*, Colombia, Recuperado de: <https://grain.org/es/article/7052>



problemas sociales, económicos y políticos. Estos conflictos han sido regulados por la **“Ley de Titulación Supletoria”**, la **“Ley del Registro General de la Propiedad”**, la **“Ley de Parcelaciones Rústicas”**, entre otras, para así facilitar la obtención de títulos de propiedad para regularizar la tenencia de la tierra, regular la inscripción de derechos sobre bienes inmuebles y controlando la subdivisión de propiedades rurales para evitar la creación de asentamientos irregulares en áreas no aptas para la vivienda.

De este modo y haciendo una comparación entre los diferentes países y la República Mexicana, se puede observar que este derecho es un problema en muchos de los países que han sido originados más que nada por la historia para su creación, teniendo en común que todos buscan regular de alguna manera esta materia y el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, constituyendo diversas leyes y decretos para brindar certeza y seguridad jurídica a las personas sobre las que recaen estos cambios.

## **CAPÍTULO 4**

### **LA FICCIÓN DEL ORDEN: INSTITUCIONES, DERECHO Y CONFLICTOS SOCIALES EN LOS MÁRGENES DEL ESPACIO URBANO**

#### **4.1 Problemáticas en el ámbito social**

Debido a las condiciones históricas que devienen de lo que inicialmente fue México y lo que ahora comprende, se provocó uno de los mayores problemas que enfrenta nuestro país: la regularización de la tenencia de la tierra.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el año 2020, la población total del país fue de 126,014,024 habitantes, de los cuales



aproximadamente 26 millones de personas se encuentran en localidades rurales, una población similar a la de países como Australia o Camerún.

Derivado de lo anterior, México al ser un país heterogéneo tanto en población como en territorio, ha ido presentando un gran proceso de desarrollo entre las desigualdades. Esta situación provoca un difícil crecimiento en la población, generando pobreza, marginación y exclusión social, principalmente de grupos sociales vulnerables.

En la CDMX, los asentamientos humanos irregulares se caracterizan por los estados y condiciones en las que están sus viviendas, así como la ausencia o insuficiencia de los servicios urbanos y el acceso al transporte público; de esta manera, algunos de los asentamientos humanos que se encuentran asentados en espacios no regulados, en su mayoría, se establecen en el suelo de conservación.

El suelo de conservación es la superficie donde se concentran las zonas agrícolas y los ecosistemas naturales protegidos, integrando una zona importante para el mantenimiento del equilibrio ambiental de la metrópoli.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.



Como se puede observar en el mapa anterior, el suelo de conservación se concentra primordialmente al sur y al sur poniente de la ciudad, sobre todo en la Sierra del Ajusco, en las alcaldía Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa (concentrada mayormente en el Cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina), la Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco; aunque también hay pequeñas porciones en la alcaldía Gustavo A. Madero (entre la Sierra de Guadalupe y el Cerro del Tepeyac).<sup>125</sup>

Con el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación deriva de la falta de reserva territorial para el desarrollo de vivienda, propiciando la ocupación de suelos no aptos para el desarrollo urbano, incluso en zonas calificadas como de riesgo.

Esta situación implica procesos de segregación socioeconómico-espacial, ya que no cuentan con los servicios urbanos que demanda la población, arraigando rasgos de carencia y marginación. De igual manera, implica altos costos de gestión, en términos económicos, administrativos,

<sup>125</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *Asentamientos Humanos Irregulares: Diagnóstico. op.cit.*



sociales y ambientales, lo que termina por traducirse en un menor bienestar comunitario y calidad de vida de sus habitantes.<sup>126</sup>

**CUADRO: PRINCIPALES IMPACTOS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA CIUDAD**

Principales Impactos sobre la ciudad y su zona conurbada						
Desigualdad social, desintegración y vulnerabilidad		Aumento de la contaminación del aire	Disminución de las reservas de agua potable	Disminución de las zonas naturales para la recreación y esparcimiento		Disminución de la calidad de vida
Pérdida del suelo de conservación y deterioro de sus servicios ecosistémicos						
Aprovechamiento poco sustentable del territorio		Deterioro creciente de ecosistemas y pérdida de biodiversidad	Afectación de zonas de alto valor ambiental	Pérdida de recursos naturales y presiones antropogénicas		Dificultades para conservar los ecosistemas y ANP
Condiciones socio ambientales precarias y poco productivas	Limitación o autoprovisión de servicios (RSU, drenaje, pavimento)	Insuficientes Instituciones y medidas de contención para evitar F C C de AHI	Uso y aprovechamiento ilegal informal del suelo	Mecanismos ilegales de venta fraccionamiento del suelo	Desincorporación como única vía para formalidad y regularización	Tolerancia actividades ilegales con recursos naturales
Pobreza y alta marginación social de sus habitantes	Carencia de infraestructura y equipamientos	Baja inversión en acciones de prevención y ordenamiento	Ocupación de zonas de alto valor ambiental y riesgo	Incerteza jurídica sobre propiedad y derechos de tenencia		Insuficientes acciones de vigilancia y monitoreo
Formación, crecimiento y consolidación de los AHI en el suelo de conservación						
Ocupación informal del suelo en zonas rurales o de conservación		Falta de transversalidad y continuidad en la política territorial		Migración a esquemas informales de acceso al suelo y a hábitat improvisados	Violaciones sistemáticas de usos de suelo vigentes	
Desinterés por implicaciones ambientales de la ocupación irregular	Esquema poco efectivo de sanciones administrativas y penales	Falta de una adecuada concurrencia de gobiernos	Instrumentos de gestión poco efectivos y progresivos	Dificultades para acceder a créditos y subsidios para vivienda	Crecimiento desordenado del uso habitacional en SC	Procesos de exclusión y gentrificación en suelo urbano
Arraigo de una cultura de la ilegalidad	Difusa aplicación de la legislación ambiental y urbana	Información dispersa y desactualizada para la toma de decisión	Baja capacidad de planeación, ordenamiento y vigilancia del T.	Bajos ingresos de hogares con alta informalidad de empleo	Mecanismos ilegal/informal de venta y fraccionamiento SC	Baja oferta y altos precios del suelo formal en la ciudad



Fuente: Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (2020).

En el cuadro anterior se muestran algunos de los principales impactos a niveles ambientales, sociales, económicos y administrativos que traen consigo el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares sobre el suelo de conservación y sobre la ciudad en un contexto general.

Con el constante crecimiento de la población en la CDMX, el territorio se ha caracterizado por la constante pérdida de áreas naturales. De acuerdo con un análisis de los registros históricos y fotografías satelitales se puede observar el crecimiento desmedido de los asentamientos humanos irregulares, posibilitando identificar que entre 1987 y el 2010, el suelo de conservación fue perdiendo en promedio 470 hectáreas por año, es decir, derivado de un crecimiento y desdoblamiento propio de los pueblos y barrios originarios y las actividades económicas se ha ido perdiendo biodiversidad en la ciudad.

En este periodo la SEDEMA ha reportado que entre 1987 y el 2000 surgieron 296 nuevos asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación, abarcando una superficie de 348 hectáreas.<sup>127</sup>

**CUADRO: INCREMENTO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES ENTRE 1987 Y 2020 EN CDMX**

Periodo <sup>4</sup>	N de AHI	Incremento	Superficie (Ha)	Incremento de Superficie (Ha)
1987 - 2000 <sup>5</sup>	296		348	-
2000 - 2010 <sup>6</sup>	838	542	3,143	2,795
2010 - 2016 <sup>7</sup>	859	21	2,715 <sup>8</sup>	-428
2019 <sup>9</sup>	859	21	2,715 <sup>10</sup>	-428
2020 <sup>11</sup>	891	32	3,138.5	423.5

<sup>127</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.



Fuente: Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (2020).

En este periodo la SEDEMA ha reportado que entre 1987 y el 2000 surgieron 296 nuevos asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación, abarcando una superficie de 348 hectáreas.

En el 2019, el número se elevó a 859 asentamientos humanos irregulares con una superficie de 2715 hectáreas, lo que significaba una pérdida de suelo estimada en 103 hectáreas por año.

A partir del inventario de asentamientos humanos irregulares del 2019 junto con la información de la SEDEMA, se tiene que 192 de estos están localizados sobre zonas decretadas como Área Natural Protegida (ANP).

Entre las 5 categorías que existen de ANP's, entre ellas las de: Zona Sujeta a Conservación Ecológica; Zona de Conservación Ecológica; Reserva Ecológica Comunitaria; Parque Nacional; y la de Zona Ecológica y Cultural. La categoría más afectada y ocupada por AHI es la denominada "Zona Sujeta a Conservación Ecológica", en la que se identifican 86 asentamientos humanos irregulares y que en conjunto ocupan 127.8 hectáreas.<sup>128</sup>

**CUADRO: ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR CATEGORÍA**

Categoría de ANP / Superficie	AHI	Superficie (ha)	Polígonos
<b>Zona Sujeta a Conservación Ecológica:</b> 3,877.4 ha	<b>86</b>	<b>127.8</b>	<b>7,666</b>
<b>Zona de Conservación Ecológica:</b> 1,074.5 ha	48	48.2	1,291
<b>Reserva Ecológica Comunitaria:</b> 9,386.9 ha	26	19.6	943
<b>Parque Nacional:</b> 2,924 ha	20	12.0	666
<b>Zona Ecológica y Cultural:</b> 121.8 ha	12	12.2	554
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>219.9</b>	<b>11,120</b>

<sup>128</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.



Fuente: Secretaría de Medio Ambiente (2019).

De las cifras generales mencionadas anteriormente se tiene que, como parte del inventario de 2019, de los 859 asentamientos humanos irregulares reconocidos oficialmente en suelo de conservación, 87% se concentra en solo 4 Demarcaciones Territoriales; que en las 2,715.2 ha que ocupan territorialmente se alojan 40,961 viviendas; y que la población allí alojada es cercana a 241,653 personas.

Las cifras generales por alcaldía se describen en el Cuadro 7 a continuación; donde pueden observarse las Demarcaciones Territoriales donde ocurre la mayor concentración de asentamientos humanos irregulares. Por otra parte, en el Anexo A: Inventario de asentamientos humanos irregulares por alcaldía, al final de este documento, se detalla la información a nivel de cada uno de los asentamientos junto con su plano de ubicación.<sup>129</sup>

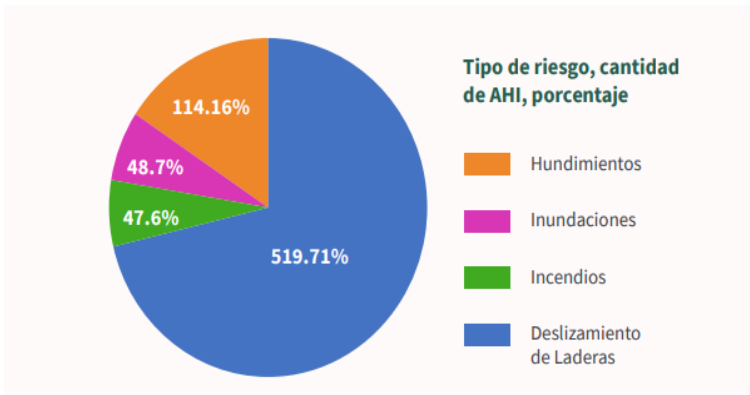
**TABLA: RELACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES POR DEMARCACIÓN TERRITORIAL EN SUELO DE CONSERVACIÓN, 2019**

Alcaldía	Programa de desarrollo urbano vigente	N-DE AHI Inventario (SEDEMA)	Vivienda (SEDUVI)	Población (SEDUVI)	Superficie (ha) (SEDEMA)	Porcentaje %
Xochimilco	06/05/2005	308	17,803	133,523	569.7	21
Tláhuac	25/09/2008	93	7,557	30,228	411	15
Tlalpan	13/08/2010	186	s/d	s/d	980.7	36
Milpa Alta	19/07/2011	122	2,960	12,840	403.1	15
Iztapalapa	05/06/2014	36	4,349	19,570	23.7	1
G. A. Madero.	12/08/2010	16	s/d	s/d	28.3	1
Á. Obregón	10/05/2011	14	995	4,179	18.2	1
Cuajimalpa	10/04/1997	68	s/d	8,830	255.9	9
M. Contreras	28/01/2005	16	7,297	32,483	24.2	1
<b>TOTAL</b>		<b>859</b>	<b>40,961</b>	<b>241,653</b>	<b>2,715.2</b>	<b>100</b>

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 26.



Fuente: SEDEMA, Documento descriptivo del Modelo de Ordenamiento Ecológico, para la actualización del Programa General de Desarrollo Urbano.



De igual manera, el 85% de los asentamientos humanos irregulares que se encuentran en suelo de conservación, están expuestos a algún tipo de fenómeno de alto riesgo

como pueden ser inundaciones, hundimientos, deslizamientos de laderas y/o incendios.

Por lo tanto, en la capital del país se presentan diversas problemáticas que devienen históricamente; según fuentes locales se estima que existen más de 1500 asentamientos irregulares que en su mayoría se encuentran en zonas de riesgo que ni siquiera cuentan con los servicios básicos.

Generando una falta de certeza jurídica en cuanto a los títulos de propiedad y como consecuencia muchos de estos asentamientos humanos irregulares se concentran en zonas de conservación, provocando tanto un deterioro ambiental y conflictos con las poblaciones originarias; además de que se presenta un alto nivel de marginación y exclusión social, dejando a estos habitantes en estados de vulnerabilidad.

De igual manera, otro problema social que se encontró durante esta investigación es en cuestión al género, según el Instituto Nacional de las Mujeres<sup>130</sup>, en las localidades rurales, las mujeres presentan un gran obstáculo por la falta de seguridad en materia de propiedad o en cuanto a la tenencia de la tierra.

<sup>130</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, (2020). *Desigualdad en Cifras*, Recuperado de: <https://www.http://cedoc.inmujeres.gob.mx/>



En 2018, vivían 28.9 millones de personas en localidades con menos de 2,500 personas, donde al menos, el 50.8% son mujeres (INEGI, 2018), pero sólo 3 de cada 10 personas ejidatarias o comuneras son mujeres (RAN, 2019).



En el caso de las mujeres el acceso a los derechos de propiedad ha sido paulatino y en ocasiones limitado o condicionado por prácticas sociales y culturales que imperan al interior de la sociedad. En la actualidad se cuenta con una normatividad que establece las formas en las que las mujeres pueden acceder a la tierra: de 1992 la Ley Agraria, la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1994 con reformas hasta 2009, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del 2001 con reformas hasta el 2012 y el reglamento de la Ley Agraria para fomentar la organización y desarrollo de la mujer campesina.<sup>131</sup>



### PROPIEDAD DE LA TIERRA POR ENTIDAD Y SEXO (2019)

Fuente: Registro Agrario Nacional (2019).

Derivado de estas reformas y a lo largo del tiempo la heterogeneidad en la proporción de propiedad en manos de las mujeres ha ido cambiando paulatinamente, pero aún sigue siendo menor en comparación con los hombres.

<sup>131</sup> Poder Legislativo, *Gaceta Parlamentaria*, México, 2024, Recuperado de: <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/66/2024/nov/20241105-II-1.html>



El último problema que abordaremos en este apartado de la investigación tiene que ver con el desarrollo del capitalismo, llevando a nuevos procesos como la migración que obedece a factores de diversa índole, por ejemplo: ecológicos, problemas de posesión, baja de los productos agrícolas y su comercialización, relocalización y expulsiones y factores sociodemográficos.

Por lo que se refiere a la tenencia de la tierra, la problemática deviene a partir de las dificultades asociadas a la carencia de estas y diversos conflictos agrarios por el despojo y sobreposición de linderos, así como a la construcción de presas, de diversas vías de comunicación y de plantas industriales, que han afectado a los pueblos y comunidades, reubicándolos por completo.<sup>132</sup>

La migración ha ido adquiriendo diferentes modalidades, como lo son la migración nacional o internacional, ya sea de manera temporal o definitiva.

La temporal, se presenta más comúnmente entre la población indígena, siendo vinculada al ciclo agrícola, generando como polos de atracción aquellas poblaciones en donde se cosecha café, azúcar, entre otras actividades agropecuarias. Los centros de atracción más importantes son el Valle de San Quintín en Baja California, los campos de hortalizas cercanos a las fronteras, Tijuana y Mexicali, así como las ciudades fronterizas de Estados Unidos, vinculándose con organizaciones indígenas como mixtecos y purépechas.

En este mismo sentido, muchas mujeres forman parte de la corriente migratoria, en donde se emplean como trabajadoras domésticas y como vendedoras de artesanías. A su vez, las zonas agroindustriales demandan

---

<sup>132</sup> Cámara de Diputados, *Migración, México* (2003). Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/puebindi/5migraci.htm>



mano de obra femenina, por considerarla más redituable, ya que trabajan jornadas dobles y perciben salarios más bajos.

Las entidades federativas y algunas grandes ciudades que se han convertido en receptoras de población indígena migrante,<sup>133</sup> por ejemplo, la CDMX, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Tepic, Mérida y la zona conurbada del Estado de México. De los 803 municipios indígenas, 43% de ellos son considerados expulsores y sólo el 13% son de fuerte atracción. Así, los estados de Oaxaca, Guerrero y Michoacán son expulsores de mano de obra, por otra parte, Chiapas es expulsor por motivos de carácter político o religioso.<sup>134</sup>

De esta manera, el fenómeno migratorio conlleva condiciones de inseguridad, maltrato, explotación y cambios en los estilos de vida, incluyendo el trabajo infantil y la situación extrema de que no se respeten los derechos humanos.<sup>135</sup>

Si bien, la CDMX es la entidad que cuenta con la menor cantidad de asentamientos humanos irregulares con un total de 859<sup>136</sup>, como se presenta en el siguiente mapa:

**MAPA: LOCALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SUELO DE CONSERVACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2020**

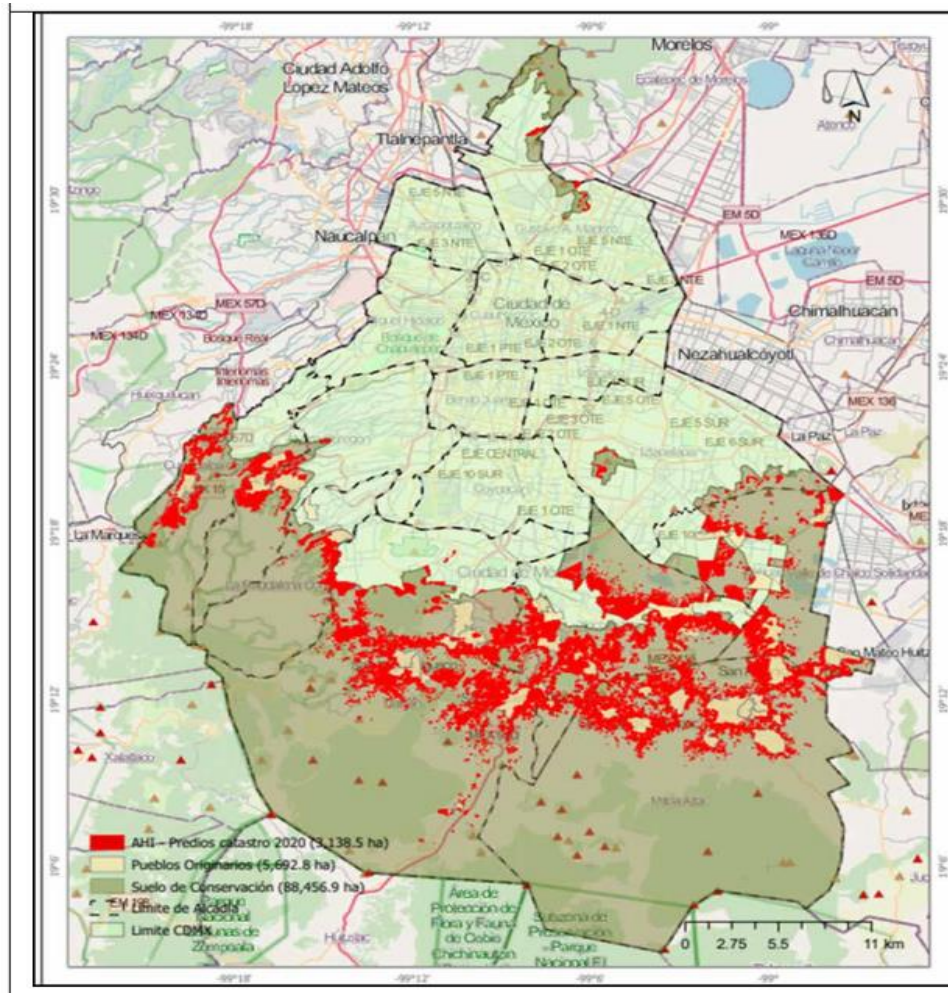
---

<sup>133</sup> Cámara de Diputados, (2003). *Migración*, México Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/puebindi/5migraci.htm>

<sup>134</sup> Poder Legislativo, *ídem*.

<sup>135</sup> Cámara de Diputados, *ídem*.

<sup>136</sup> Con base en el número de asentamientos humanos irregulares en el inventario de la SEDEMA, 2020.



Fuente: Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (2020).

## 4.2 Problemáticas a nivel institucional

La regulación de estas propiedades representa un elemento fundamental para garantizar el orden social, la justicia en el uso del suelo y el desarrollo rural.

Las dependencias encargadas de esta labor tienen la responsabilidad de administrar y normar la ocupación, distribución y posesión de la tierra, especialmente en los contextos donde se establece la población.

Su existencia y funcionamiento son esenciales para resolver conflictos territoriales, asegurar los derechos de los campesinos y habitantes, promover



una distribución equitativa del territorio y fomentar prácticas agrícolas sustentables.

A través de leyes, programas y mecanismos institucionales, estas dependencias contribuyen a mantener la estabilidad social y a fortalecer la soberanía del país, al mismo tiempo que dan cumplimiento a los principios establecidos en la Constitución y en la legislación vigente, formando la regulación nacional.

De esta manera se puede dar certeza a la seguridad jurídica de los derechos sobre la tierra, prevenir conflictos y promover el uso responsable de los recursos naturales. Ayudando a su vez a garantizar el acceso a una vivienda digna y a que los asentamientos humanos se puedan desarrollar de una manera ordenada y sostenible.

*El primer problema* que encontramos a nivel institucional es que no hay un porcentaje o datos específicos sobre la población que se encuentra en los asentamientos que se establecen de forma irregular, ya que **todavía no hay un registro oficial nacional** que permita observar su cantidad, ubicación y composición geográfica.

Sin embargo, TECHO<sup>137</sup> presentó una demanda de amparo para que el INEGI fuera el encargado de generar esta información, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una resolución al Amparo en Revisión 635/2019, confiriendo a la institución la generación, análisis y difusión de información estadística y geográfica sobre estos lugares, no obstante, el instituto aún no ha logrado atender cabalmente lo requerido, por lo que sigue la falta de cifras precisas sobre este tema.

Es relevante señalar que hay otras instancias que han generado información para la medición de dicho fenómeno, aunque como tal no se

---

<sup>137</sup> Es una organización, que trabaja junto a jóvenes voluntarios para superar la pobreza desde los asentamientos informales de la región.



llega al alcance esperado debido a que la evaluación no contempla de forma completa todo el parámetro.

Como primer ejemplo mencionamos al INSUS, que aunque refiere que no se han realizado los censos focalizados al tema, utiliza para la Política Nacional de Suelo (PNS) las cifras que el INEGI obtiene de las mediciones sobre las viviendas sin escrituras o títulos de propiedad para estimar el número de asentamientos irregulares en el país, calculando que el 27% de las viviendas situadas en la urbe, no dispone de esos documentos, lo que refleja que 6.3 millones de ellas no cuentan con certeza jurídica de la propiedad que habitan.

Como se muestra en la siguiente tabla:

### VIVIENDAS PROPIAS SIN ESCRITURAS EN MÉXICO



Fuente:

Política

Nacional de Suelo (2020).

Por lo anterior, se entiende que la mayoría de las entidades cuentan con población sin escrituración en sus viviendas, lo que reconoce la base sobre la cual se ha fundamentado el empleo de este indicador 'estimado' para evaluar la presencia de asentamientos irregulares: las personas que



habitan en estos espacios no reúnen las condiciones requeridas para acceder a escrituras legales que acrediten la propiedad, debido a la falta de permisos formales relacionados con el uso del suelo.

Otro ejemplo es el que se obtiene mediante el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales (CNGMDT), en el cual se presentan cifras basadas en un subregistro que se le hicieron a 2,475 municipios en todo el territorio mexicano, los cuales solo 335 de ellos dieron respuesta en favor de contar con un registro de asentamientos irregulares en su demarcación, a continuación, se presenta la tabla que lo expone:

**DISTRIBUCIÓN ESTATAL DE MUNICIPIOS CON REGISTRO DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN MÉXICO**

	Total de municipios	Cuenta con registro o relación de los AHI	% de municipios con registro	Total de AHI
Aguascalientes	11	9	81.8	327
Baja California	7	4	57.1	203
Baja California Sur	5	1	20.0	30
Campeche	13	4	30.8	55
Chiapas	124	8	6.5	170
Chihuahua	67	8	11.9	120
Ciudad De México	16	10	62.5	966
Coahuila	38	7	18.4	17
Colima	10	3	30.0	253
Durango	39	6	15.4	233
Guanajuato	46	28	60.9	919
Guerrero	85	5	5.9	113
Hidalgo	84	3	3.6	49
Jalisco	125	57	45.6	1661
Estado De México	125	48	38.4	2273
Michoacán	113	16	14.2	283
Morelos	36	3	8.3	35
Nayarit	20	5	25.0	45
Nuevo León	51	3	5.9	14



Oaxaca	570	6	1.1	10
Puebla	217	11	5.1	232
Querétaro	18	11	61.1	266
Quintana Roo	11	1	9.1	14
San Luis Potosí	58	5	8.6	16
Sinaloa	18	7	38.9	107
Sonora	72	7	9.7	25
Tabasco	17	3	17.6	10
Tamaulipas	43	7	16.3	129
Tlaxcala	60	7	11.7	13
Veracruz	212	30	14.2	206
Yucatán	106	2	1.9	2
Zacatecas	58	10	17.2	384
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>2475</b>	<b>335</b>	<b>13.5</b>	<b>9180</b>

Fuente: Varela Varela Abril, "Asentamientos humanos invisibilizados: un estudio de la conceptualización y medición de los asentamientos irregulares en México desde tres cifras clave", 2025 <sup>138</sup>

Esto daría como resultado que los 9,180 asentamientos pertenecen a sólo el 13.5% de los municipios que sí respondieron, observando que la magnitud de estas no es cubierta completamente, ya que son cifras basadas en la información que otorgan los funcionarios locales, dejando a interpretación que los números podrían estar sujetos a los criterios de las personas que los otorgan, en consecuencia, se presentan mayor número de sesgos a la hora de realizar el instrumento.

Relacionado a lo anterior, los errores pueden percibirse en el momento en que ellos mismos proporcionen respuestas equívocas al ser un censo que

<sup>138</sup> Con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales (2023).



no es verificado documentalmente por lo que no se respalda su veracidad y precisión.

Por ello, es necesario implementar mecanismos que realmente comprueben la existencia de estas zonas, esto implicaría la visión real de estos espacios, pues la deficiencia de mediciones exactas crea incertidumbre, marginación y falta de certeza jurídica, constituyendo una forma de discriminación institucional al excluir a las personas que habitan en ellos, dejándolos segregados.

Por otra parte, *la siguiente problemática* que encontramos es en atención a la existencia de *varias* instituciones encargadas de esta materia en particular.

En la CDMX, la regulación de la tenencia de la tierra es responsabilidad de algunas dependencias que tienen este tema prioritario entre los propósitos de las mismas, entre ellas se encuentran:

**a) Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México (Antes SEDUVI)**

El cambio de funciones entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la nueva Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana no fue una simple sustitución de nombre, sino una reorganización administrativa establecida a partir de las nuevas disposiciones y reformas de la Constitución Política de la Ciudad de México en el 2016 y posteriormente consolidada entre 2019 y 2021.

La SEDUVI era la encargada de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la capital. La planeación urbana de la Ciudad incluye orientación, recuperación de espacios públicos, reactivación de zonas en



desuso, protección y conservación del paisaje urbano y promoción de la construcción de vivienda social auto sustentable.<sup>139</sup>

Las atribuciones de la SEDUVI fueron divididas entre la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana y la Secretaría de Vivienda.<sup>140</sup>

**La nueva Secretaría de Planeación** pretende lograr que la ciudad y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Esto a través de la consideración de varios componentes que afectan a la sostenibilidad de la ciudad y las regiones como vivienda, transporte, planificación, patrimonio cultural y ambiental, reducción del riesgo de desastres, el impacto ambiental y los espacios públicos.<sup>141</sup>

Entre sus funciones se encuentra proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar, elaborar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las Leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de la Ciudad, así como del Plan General de Desarrollo y del Programa General de Ordenamiento Territorial, y de las disposiciones correspondientes a dichas materias.

También busca crear y conducir la Comisión Interinstitucional de la Regularización Territorial; revisar el marco normativo en las materias que tenga competencia la Secretaría, a fin de proponer proyectos de iniciativas y reformas a las legislaciones y demás instrumentos jurídicos que sean necesarios; coordinar el Sistema Integral de información de Regularización Territorial, para el cual se deberá privilegiar el uso de las tecnologías de la

---

<sup>139</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Acerca de*, Gobierno de la Ciudad de México (2025). Recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/secretaria/acerca-de>

<sup>140</sup> Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Acuerdo 5362/SO/23-10/2024*, México.

<sup>141</sup> CCO Noticias. (2024). *Aprueba creación de cuatro nuevas secretarías el congreso de la Ciudad de México*, México, Recuperado de: <https://cconoticias.com/2024/10/02/aprueba-creacion-de-cuatro-nuevas-secretarias-el-congreso-de-la-ciudad-de-mexico/>



información, así como con la Consejería Jurídica y de servicios legales para una eficientización de los trámites.<sup>142</sup>

### **b) Secretaría de Vivienda**

Esta nueva institución (antes SEDUVI), fue dividida para que sus atribuciones sean repartidas a fin de que, en coordinación con la Jefatura de Gobierno, ejecute las políticas de vivienda adecuadas para hacer posible el pleno goce de ese derecho a las y los habitantes de la Ciudad.<sup>143</sup>

Entre sus funciones se encuentra proponer la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda de la CDMX; fomentar la creación, uso, mejoramiento y modificación de los espacios urbanos requeridos para el Programa de Vivienda, así como del Programa General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.

También ser parte de la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares y/u otros órganos colegiados que le competan; coordinarse con la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana para la promoción y apoyo de las acciones de *regularización de la tenencia de la tierra en la CDMX*, así como en los casos que dicha regularización, requiera la tramitación ante instancias judiciales de procedimientos específicos.<sup>144</sup>

Esta secretaría tiene por propósito la seguridad y certeza jurídica de la propiedad, garantizando el derecho a la vivienda y la accesibilidad a las y los ciudadanos.

### **c) Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares**

---

<sup>142</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. (2024). pp. 29-31.

<sup>143</sup> CCO Noticias, *ídem*.

<sup>144</sup> *Ibidem*, pp. 59 y 60.



Fue creada mediante el Decreto publicado el 16 de marzo de 2017 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, a partir de la adición de diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 2010.

Asimismo, mediante el Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el 15 de marzo de 2018, en relación a los asentamientos humanos irregulares, se determina que en cada demarcación territorial se instale la Comisión de Evaluación de Asentamientos (CEAHI), competente para conocer y determinar las acciones a seguir en dichos Asentamientos ubicados en el Suelo de Conservación y o en Área Natural Protegida de su respectiva jurisdicción.

A su vez, como órgano colegiado, se integra por el alcalde, por la SEDEMA,<sup>145</sup> por la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México, la Secretaría de Vivienda, Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (SGIRPC), PAOT, SACMEX y el pleno del Consejo Ciudadano de cada Demarcación Territorial.

La comisión será competente para evaluar las causas, evolución y grado de consolidación de los asentamientos humanos irregulares que se asentaron en el suelo de conservación en conjunto con sus afectaciones urbanas y ambientales.

Cada dictamen favorable acerca de los asentamientos humanos irregulares entrará a un proceso administrativo de regulación, asignando el uso del suelo correspondiente; posteriormente se llevará a cabo el proceso de regularización de la tenencia de la tierra a cargo de la DGRT y el INSUS.

En este sentido, resulta necesario y urgente actualizar la legislación ambiental local relacionada con la regulación del suelo de conservación,

---

<sup>145</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *ídem*.



así como la creación y rediseño de nuevas políticas de atención a los asentamientos humanos irregulares, con los ajustes a leyes y reglamentos, así como en el ámbito institucional y operativo que ello implique, a los fines de contar con normas, criterios y procedimiento para la identificación, atención integral y gestión coordinada.<sup>146</sup>

#### **d) Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA)**

Es una institución que entre sus funciones le corresponde la formulación, ejecución y evaluación de la política de la Ciudad en materia ambiental, de los recursos naturales y del desarrollo rural sustentable, así como la garantía y promoción de los derechos ambientales.

Asimismo, busca regular los usos del suelo y las actividades productivas dentro de las 'Áreas de Conservación' para garantizar los servicios ambientales que este proporciona.

También interviene en la operación de los fondos que se establezcan para el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura, proyectos y programas; regula y ejerce la política pública ambiental local para el ordenamiento territorial; provee a la autoridad competente la información y datos sobre el patrimonio natural de la ciudad para su registro y promueve la participación de organismos, organizaciones sociales, vecinales, instituciones educativas, culturales y de especialistas, en la preservación, protección, conservación, revalorización, restauración, gestión, uso sustentable, disfrute y demás actividades relativas al medio ambiente.

Desempeña la importante labor de la gestión sostenible del territorio y aseguramiento, especialmente en zonas de valor ambiental como el suelo de conservación, áreas naturales protegidas y zonas rurales urbanas, regulando su uso frente al crecimiento urbano desordenado. Supervisa y

---

<sup>146</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *Asentamientos Humanos Irregulares: Diagnóstico... cit.*



sanciona los cambios irregulares en estos espacios, denotando aquellos que implican deforestación, asentamientos humanos ilegales o urbanización no autorizada.

Participa en procesos de expropiación, declaratorias y adquisición de tierras, cuando estas estén destinadas a la creación de áreas protegidas, corredores biológicos o infraestructura verde.

### **e) Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva (IPDP)**

Es un organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Funge como responsable de la rectoría y conducción del proceso integral de planeación del desarrollo de la Ciudad, en coordinación con los demás entes de la Administración Pública Local, Alcaldías y la concurrencia participativa de los sectores académicos, culturales, sociales y económicos, también integra la Política de Atención Integral de Asentamientos Humanos Irregulares (PAIAHI) con la finalidad de que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, garantizando los derechos de todas las personas que los transitan y habitan.<sup>147</sup>

Entre sus funciones se destaca: formular el Plan General de Desarrollo y el Programa General de Ordenamiento Territorial, junto con sus actualizaciones. Integrar un sistema público y accesible de información estadística, geográfica y científica. Elaborar diagnósticos, estudios técnicos e indicadores prioritarios para medir avances, especialmente en derechos humanos.

Emitir dictámenes técnicos para actualizar usos de suelo, conforme a la Constitución y las leyes. Colaborar en instrumentos de planeación de la Zona Metropolitana del Valle de México y acuerdos regionales. Promover,

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 5.



convocar y capacitar a ciudadanía y organizaciones sociales en todas las etapas del proceso de planeación.<sup>148</sup>

Difundir conocimiento mediante observatorios ciudadanos y otros mecanismos participativos; verificar que el presupuesto se alinee con el Plan General y otros programas, y emitir recomendaciones si hay inconsistencias. También se encarga de definir lineamientos para los instrumentos de planeación de las alcaldías con asesoría técnica.

#### **f) Dirección General de Regularización Territorial (DGRT)**

En 1976 surge la necesidad de coordinar y unificar los programas entre la federación y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con la finalidad de evitar la duplicidad y contraposición de las funciones;<sup>149</sup> de esta manera en 1977 se crea la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR).

En 1978 se crea la Dirección del Área de Recursos Territoriales (DART) para lograr los programas y metas de la CODEUR. En 1983 la DART se convierte en la Dirección General de Recursos Territoriales, adquiriendo en forma única las atribuciones y facultades que tenían que ver con la materia, quedando bajo la jurisdicción y responsabilidad de la Secretaría General de Gobierno.

Posteriormente, en 1984, se convierte en la Dirección General de Regularización Territorial, quedando encargada de todo lo relacionado con la legalización de los predios en propiedad de particulares.<sup>150</sup>

Es así como la DGRT surge como respuesta a la gran necesidad de poder ordenar, formalizar y legalizar la tenencia de la tierra en

---

<sup>148</sup> Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México. (2019). Recuperado de: <https://www.rutacivica.org/wp-content/uploads/2019/11/Iniciativa-Ejecutivo-Planeaci%C3%B3n.pdf>

<sup>149</sup> Moreno, Rodrigo, *ídem*.

<sup>150</sup> *Ibíd*, p. 85.



asentamientos humanos que fueran irregulares debido al crecimiento urbano durante el siglo XX ya que, miles de personas migraron a la capital en busca de fuentes de empleo y mejores condiciones de vida.

La regularización de esta nueva formación de asentamientos humanos irregulares en zonas ejidales, comunales o de alto riesgo era necesaria para brindar los servicios públicos, seguridad jurídica y sobre todo la planeación urbana. Teniendo como principales facultades las de detectar asentamientos humanos irregulares y estudiar su viabilidad para su regularización, tramitar constancias de posesión y escrituras, facilitar el acceso a programas de vivienda y servicios urbanos, entre otras.

### **g) Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT)**

Mediante la Ley Ambiental del Distrito Federal, en su artículo 11, se anunció la creación de la *Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal*, como organismo enfocado a la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, así como para la instauración de mecanismos e instancias que procuren el cumplimiento de tales fines.<sup>151</sup>

Posteriormente se obtuvo la discusión de iniciativa de la Ley Orgánica de la misma institución, la cual fue elaborada por el Gobierno del Distrito Federal, posteriormente enviada a la Asamblea Legislativa en 20 de mayo del 2000.<sup>152</sup>

En ella se proponía la creación de un organismo desconcentrado de la Administración Pública, que tuviera como objetivo “vigilar el cumplimiento de disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal en materia ambiental y de desarrollo urbano”, además de que tenía la facultad de “aplicar

---

<sup>151</sup> PAOT. (s.f.). *Antecedentes de la entidad*, Recuperado de: <https://paot.org.mx/centro/paot/memoria/frame3.html>

<sup>152</sup> *Idem*



sanciones administrativas por violaciones a las disposiciones en materia ambiental y urbana.”<sup>153</sup>

En el 2001, la PAOT se integró a los organismos de la entonces llamada Administración Pública del Distrito Federal en su calidad de *autoridad ambiental*, con atribuciones para atender de manera oportuna y acertada las denuncias ciudadanas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.<sup>154</sup>

De esta forma, se intentaba reproducir en el ámbito local el esquema de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, dotando de facultades disciplinarias a la nueva institución, sustituyendo las que ejercían la Secretaría del Medio Ambiente y las Delegaciones<sup>155</sup> del Distrito Federal.

Por subsecuente, se emitió un dictamen sobre la iniciativa de la Ley Orgánica de la institución en la que se definía que la entidad se constituyera como un organismo público descentralizado de la Administración Pública del entonces Distrito Federal (ahora CDMX), en la que tuviera personalidad jurídica y patrimonio propio.

El argumento principal de la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica para los cambios dictaminados a la iniciativa, fue el de crear una instancia independiente del Gobierno del Distrito Federal, evitando que la autoridad se convirtiera en “*juez y parte*” en la gestión ambiental; de esa forma se concretó la transición de un *órgano desconcentrado* a un *descentralizado*.<sup>156</sup>

Las principales razones para su creación fueron: la aplicación efectiva de la legislación ambiental, incluida la del ordenamiento territorial; la

---

<sup>153</sup> *Idem*

<sup>154</sup> Antecedentes PAOT, Recuperado de: <https://paot.mx/centro/paot/memoria/frame3.html>

<sup>155</sup> Delegaciones entendidas como Demarcaciones Territoriales. La Ciudad de México se divide en 16 demarcaciones territoriales, que son áreas geográficas con límites definidos. Estas demarcaciones son la base de la división territorial y administrativa de la ciudad.

<sup>156</sup> PAOT. (2022). *Informe 2002, documento complementario*, México, Recuperado de: [http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/informes/informe2003\\_borrame/2002/informe/contenido/comple.PDF](http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/informes/informe2003_borrame/2002/informe/contenido/comple.PDF)



atención especializada de la denuncia ciudadana y una mejor integración institucional.<sup>157</sup>

En la Ley Orgánica de la PAOT, específicamente en su artículo 5, encontramos las atribuciones de esta institución, las cuales son:

- a)** Recibir e investigar denuncias sobre violaciones o incumplimientos de las disposiciones jurídicas vigentes en materia ambiental y del ordenamiento territorial.
- b)** Emitir Sugerencias a la Asamblea Legislativa y a las autoridades judiciales para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, propuestas legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia relacionados con la protección del ambiente y el ordenamiento territorial.
- c)** Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades.
- d)** Denunciar ante las autoridades competentes cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimientos a la legislación administrativa y penal, en materia ambiental y del ordenamiento territorial.
- e)** Formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños y, en su caso, de la reparación de los mismos, así como de perjuicios en temas de su competencia.
- f)** Informar, orientar y asesorar a la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial.<sup>158</sup>

Esta legislación fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de abril de 2001 y su última reforma se publicó el 14 de enero de 2021.

---

<sup>157</sup> *Ibíd.*, <https://paot.mx/centro/paot/memoria/frame3.html>

<sup>158</sup> PAOT, *ídem.*



**g) Instituto Nacional del Suelo Sustentable INSUS (antes Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT)**

La CORETT fue un organismo orientado principalmente a la regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares en predios de origen ejidal, comunal y de propiedad federal, mediante la expropiación con el consenso de los involucrados, para posteriormente regular y escriturar los lotes a favor de las familias que los ocupan.<sup>159</sup>

Asimismo, promovía y coordinaba programas, acciones e inversiones con las dependencias y entidades paraestatales federales y con los sectores social y privado con el propósito de satisfacer las necesidades del uso de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; atendía también las emergencias como desastres naturales incorporando a los pobladores a los programas de desarrollo urbano.

La CORETT se convierte en el INSUS el 16 de diciembre de 2016 por decreto del presidente de la República Enrique Peña Nieto y está integrado al Sector Social del Gobierno Federal coordinado por la *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* (SEDATU), en el marco de la planeación nacional de las políticas de combate a la pobreza y de la ordenación de los asentamientos humanos en los centros de población.

El INSUS es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, que posee un carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyos objetivos principales son:

- Planear, diseñar, dirigir, promover, convenir y ejecutar programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relativas a la

---

<sup>159</sup> Ramírez Valdivia, A. (20003). *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, No. 28, Recuperado de: <file:///C:/Users/Notarial/Downloads/16321-14659-1-PB.pdf>



gestión y regularización del suelo, con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable de acuerdo con los ejes sustantivos que se desprenden de los programas, documentos e instrumentos normativos que contienen y regulan la política del sector.

- Coadyuvar en la definición de la Política Nacional de Suelo, y planear, coordinar, ejecutar y colaborar en proyectos de gestión del suelo y de desarrollo urbano integrales, ordenados y sustentables, dirigidos a “hacer ciudad”, con un enfoque prioritario en frenar el crecimiento de la irregularidad y la generación de una oferta de suelo para la población de menores ingresos, así como la regularización de la tenencia de la tierra.<sup>160</sup>

Con lo anterior, se observa que hay múltiples dependencias con atribuciones similares o incluso las mismas, pero ello puede generar una serie de consecuencias negativas que afectan la eficiencia institucional, la seguridad jurídica y el ordenamiento territorial.

Entre los efectos adversos analizamos la posible distorsión y confusión en la resolución de conflictos, dado que la ciudadanía no sabe a dónde acudir para solucionar sus problemáticas y darles respuesta a sus cuestionamientos, el ejemplo más claro es el desconocimiento que tienen los habitantes sobre el lugar apropiado para presentarse a realizar los trámites correspondientes.

Además de que la falta de actualización y difusión de las páginas oficiales y de los cambios en las atribuciones de las distintas instituciones deja espacios para la incertidumbre, obstaculizando el acceso efectivo a derechos como vivienda, regularización y participación ciudadana.

---

<sup>160</sup> Gobierno de México. (2025). INSUS, ¿Qué hacemos?, México, Recuperado de: <https://www.gob.mx/insus/que-hacemos>

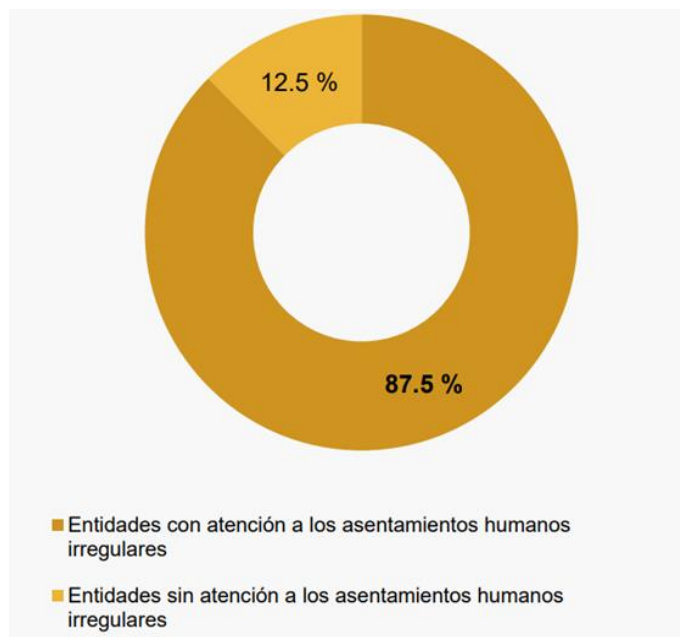


Otro problema relevante relacionado al anterior es la escasa posibilidad de generar espacios de toma de decisiones de forma conjunta entre las diferentes autoridades, ya que no hay una coordinación para la gestión del territorio, en particular, del uso del suelo.

En el ámbito metropolitano, las problemáticas se alojan en los conflictos de planificación y especificación de facultades entre las mismas, puesto que hay muchas dependencias a las que se le ha conferido este propósito, pero deja en el aire la correcta sistematización de este dilema.

En consecuencia, la falta de sinergia provoca la duplicidad o ineficiencia operativa, desencadenando el incumplimiento de las acciones y políticas destinadas a este sector de la población.

En este mismo sentido, de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2024, hay un porcentaje diferenciador sobre las entidades que cuentan con asentamientos irregulares, focalizados en la atención sobre este tema, como se muestra a continuación:



**PORCENTAJE DE ENTIDADES  
CON ATENCIÓN A LOS  
ASENTAMIENTOS HUMANOS  
IRREGULARES**

Fuente: Censo Nacional de Gobiernos Estatales (2024).



Aún y cuando observamos que la mayoría de entidades federativas ya implementó acciones para la regulación y estructuración de los asentamientos humanos irregulares, todavía hay un porcentaje que no ha tomado medidas para este problema que cada vez incrementa más.

Por tal motivo, la falta de acción genera desigualdad estructural respecto al derecho al suelo, vivienda y tenencia de la tierra. Esto se traduce en una forma de marginación territorial donde el lugar de residencia determina el acceso a derechos fundamentales, lo que se refleja en la limitación de estos, como el agua, la salud, una casa digna y la seguridad jurídica.

Si bien hay un 87.5% que está ejecutando medidas, es necesario interesarse también en qué tipo de acciones son las que se están poniendo en marcha. Por ello, a continuación, se expone de manera detallada todas las que se han tomado en las diferentes entidades del país:

Nº	ENTIDAD FEDERATIVA	ACCIÓN IMPLEMENTADA								
		BRINDARON ATENCIÓN A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES	EMISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	EMISIÓN DE NORMATIVIDAD	DAR OPINIONES	BRINDAR ASESORÍAS	OTORGAR FINANCIAMIENTO	REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA	OTRA	NO SE SABE
1	Aguascalientes	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x
2	Baja California	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x
3	Baja California Sur	x	x	x	x	x	x	x	x	x
4	Campeche	✓	x	x	x	✓	x	✓	x	x
5	Coahuila de Zaragoza	✓	x	x	✓	✓	x	✓	x	x
6	Colima	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x
7	Chiapas	x	x	x	x	x	x	x	x	x
8	Chihuahua	x	x	x	x	x	x	x	x	x
9	Ciudad de México	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	x
10	Durango	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	x
11	Guanajuato	✓	x	✓	✓	x	x	✓	x	x
12	Guerrero	✓	x	x	✓	✓	x	x	✓	x
13	Hidalgo	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
14	Jalisco	✓	x	x	x	✓	x	✓	✓	x
15	México	✓	x	x	x	x	x	✓	x	x
16	Michoacán de Ocampo	✓	x	x	x	✓	x	✓	✓	x
17	Morelos	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	x
18	Nayarit	✓	x	✓	✓	x	x	x	x	x
19	Nuevo León	✓	x	x	✓	✓	x	✓	x	x
20	Oaxaca	✓	x	x	✓	✓	x	✓	x	x
21	Puebla	✓	x	x	x	x	x	x	✓	x
22	Querétaro	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x
23	Quintana Roo	✓	x	x	x	✓	x	✓	x	x
24	San Luis Potosí	x	x	x	x	x	x	x	x	x
25	Sinaloa	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x



26	Sonora	✓	x	x	✓	✓	x	x	x	x
27	Tabasco	✓	x	x	✓	x	x	✓	✓	x
28	Tamaulipas	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	x	x
29	Tlaxcala	✓	x	x	✓	x	x	✓	x	x
30	Veracruz	✓	x	x	✓	✓	x	✓	x	x
31	Yucatán	✓	x	x	x	x	✓	✓	x	x
32	Zacatecas	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x

### ATENCIÓN EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES POR ENTIDAD FEDERATIVA

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2024.

Con respecto a la comparativa anterior, se analiza que cada entidad ha ejecutado distintas acciones, de las cuales la mayor implementada ha sido la de brindar atención a los asentamientos irregulares, sin embargo, en la metrópoli se observa que aún falta tomar acción sobre la emisión de políticas públicas, normatividad, y regularización de tenencia de la tierra.

Si bien, actualmente el gobierno de la Ciudad se ha pronunciado sobre estas problemáticas, iniciando con cambios a las diversas instituciones, es importante recalcar que hay una gran urgencia en sistematizar y armonizar el mecanismo de resolución territorial y posesionario.

Por lo anterior, se plantea la necesidad de focalizar estos espacios, gestionando las condiciones de uso de suelo, población, servicios públicos, además de atender las formalidades legales para la acreditación.

A su vez, como referencia a un marco comparativo internacional, observamos que, en América Latina, el acceso seguro y legal a la tierra ha sido un tema central en el desarrollo social y económico de la región. Países como Brasil, Colombia y Guatemala también han enfrentado desafíos históricos como la desigualdad agraria, el crecimiento urbano informal y los conflictos por la propiedad del suelo. En respuesta, han implementado distintos modelos de regularización como estrategia para garantizar derechos, reducir la pobreza y fomentar la estabilidad en estos asentamientos.



Cada país tiene su institución u organismo para la regulación en esta materia. A continuación, se exponen algunos ejemplos que lo abordan:

**a) Brasil: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)**

Es un organismo federal cuyo principal propósito es implementar la reforma agraria y ejecutar la ordenación territorial nacional contribuyendo al desarrollo rural sostenible. Creado por el Decreto n.º 1.110 del 9 de julio de 1970, el instituto está presente en todo el país, a través de 30 superintendencias regionales y 46 unidades avanzadas. Las alianzas con estados y municipios también permiten ofrecer los servicios de la agencia.<sup>161</sup>

Entre sus directrices estratégicas se encuentran:

**1. Democratización del acceso a la tierra**

Implementará la reforma agraria promoviendo la democratización de su acceso mediante la creación e implementación de asentamientos rurales, la regularización de las tierras públicas, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la desconcentración de la estructura territorial.

**2. Participación social**

Se reafirmarán los principios de legalidad, imparcialidad, moralidad, publicidad y eficiencia, contribuyendo al fortalecimiento de la asociatividad y de la sociedad civil organizada.

**3. Seguimiento de la función social**

---

<sup>161</sup> INCRA, gov.br, Página oficial del Ministerio de Desarrollo Agrario, disponible en <https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/o-incra>



Monitorear la función social de las propiedades rurales, contribuyendo a la formación de colonos, la promoción de la producción de alimentos agroecológicos y la inserción en cadenas productivas.

#### **4. Calificación de asentamientos**

Implementará la reforma agraria buscando la calificación de los asentamientos rurales, mediante el licenciamiento ambiental, el acceso a infraestructura básica, crédito, asistencia técnica y la articulación con otras políticas públicas, especialmente educación, salud, cultura y deporte, contribuyendo al cumplimiento de la legislación ambiental y laboral y a la promoción de la paz en el campo.

#### **5. Titulación de territorios quilombolas y regularización territorial**

Ejecutar la regularización territorial de las tierras ocupadas por las comunidades quilombolas remanentes y gestionar la estructura territorial nacional a partir del conocimiento de la red territorial por medio del registro y certificación de propiedades rurales, contribuyendo a las políticas de inclusión social y de desarrollo sostenible.

#### **b) Colombia: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MINVIVIENDA)**

Es una institución nacional que despliega la política pública del hábitat y desarrollo territorial, articulando el ordenamiento del territorio urbano y rural con el acceso al agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico, la gestión de residuos sólidos hacia basura cero y la economía circular; así como soluciones habitacionales adecuadas que en conjunto den respuesta diferencial y adecuada al territorio y mejoren la calidad de vida de la población en Colombia.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, *Misión y visión*, Recuperado de: <https://minvivienda.gov.co/ministerio>



Entre sus funciones se encuentra formular, dirigir y coordinar los planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, así como los instrumentos normativos para su implementación.

También determina los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando sus principios rectores.

Prepara conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades competentes, estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.<sup>163</sup>

### **c) Guatemala: Fondo de Tierras (FONTIERRAS)**

De acuerdo al Decreto Ley 24-99 del Congreso de la República es una institución descentralizada del Estado, participativa y de servicio que se desarrolla con base a la Agenda Estratégica 2012-2025 que se fundamenta en cuatro ejes:

1. Acceso a la tierra para el desarrollo integral y sostenible.
2. Regularización de procesos de adjudicación de tierras del Estado.
3. Desarrollo de Comunidades Agrarias Sostenibles.
4. Fortalecimiento institucional para responder a las aspiraciones sociales y mandatos legales.

---

<sup>163</sup> (s/f). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, *Funciones* Recuperado de: <https://minvivienda.gov.co/ministerio>



Se organiza internamente con base al Acuerdo Gubernativo Número 435-2013 de fecha 7 de noviembre de 2013.<sup>164</sup>

A pesar de las distintas estrategias adoptadas en países como Brasil, Colombia y Guatemala, respecto a la creación de distintos organismos para el despacho de asuntos sobre la tenencia de estas propiedades, siguen existiendo desafíos en cuanto a la planificación y ordenamiento territorial, lo que continúa siendo un eje crítico de gobernanza, justicia social y desarrollo sostenible. En conjunto, estos países y México enfrentan retos comunes que obstaculizan la garantía de seguridad jurídica sobre el territorio.

Es importante destacar que la relevancia del asunto es incuestionable, ya que la población acrecentará desproporcionadamente con el paso de los años, acelerando la expansión y posible preocupación vertiente en este tipo de conflictos sociales.

### **4.3 Problemáticas en el ámbito legal**

La tenencia de la tierra es una dimensión esencial para su desarrollo, seguridad jurídica y el ejercicio pleno de derechos patrimoniales y sociales. Sin embargo, se observa una proliferación de leyes y normas que regulan simultáneamente la propiedad, asentamientos humanos, uso del suelo y planificación territorial lo que genera un panorama legal fragmentado y poco funcional.

Se ha observado a lo largo de esta investigación que hay una gran variedad de legislaciones que versan sobre ella, connotando que puede haber antinomias, duplicidades, conflictos en la resolución de asuntos competenciales y jurisdiccionales, vacíos legales y la dicotomía conceptual e interpretativa que de esto se genere.

---

<sup>164</sup> Fondo de Tierras. (s/f). *Información Institucional*, Recuperado de: <https://www.fon tierras.gob.gt/#inst>



Esta multiplicidad normativa provoca una serie de problemáticas: desde la confusión entre los habitantes para realizar trámites de regularización o titulación, hasta conflictos entre autoridades con competencias traslapadas. Además, puede derivar en interpretaciones contradictorias que afectan la planificación urbana, el desarrollo rural, los derechos colectivos de comunidades indígenas y la gestión del medio ambiente.

Este tipo de situaciones, lejos de garantizar el acceso a las tierras y su uso, obstaculiza la consolidación de un marco normativo que sea específico en la materia, que promueva la participación ciudadana y el conocimiento de las instituciones que tengan estas atribuciones.

Es necesario recalcar que las situaciones que versan sobre la regulación normativa han incrementado, y dan la connotación de crear problemas a futuro, por lo que es necesario entender que la multiplicidad de regímenes jurídicos aplicables dificulta la determinación del que deba ser utilizado para cada caso en particular, por ello se requiere establecer criterios en cada marco para determinar el orden de prelación entre las distintas disposiciones legales existentes.

Las normas bien orientadas sobre la tenencia de tierras pueden promover su utilización sostenible. Los proyectos deben tratar no de amenazar sino de reforzar los sistemas existentes, cuando sean eficaces. Por ejemplo, el reconocimiento de las ventajas y complejidades de los sistemas de tenencia pueden conseguir una utilización de los recursos lo bastante flexible para evitar la degradación de los recursos naturales.

Los encargados de la planificación pueden mejorar también los sistemas de tenencia con el fin de reforzar los proyectos relativos a los recursos naturales. Un proyecto puede mejorar la seguridad de la tenencia de los arrendatarios, por ejemplo, haciendo que las condiciones de sus



arrendamientos les alienten a adoptar prácticas sostenibles de aprovechamiento de la tierra.

Un acuerdo de arrendamiento podría alentar la inversión ofreciendo indemnización por los beneficios todavía disponibles al final del período de arrendamiento, o incrementando la duración del mismo y haciéndolo transferible a los herederos, para que de esa manera el desincentivo resulte insignificante.<sup>165</sup>

## **CAPÍTULO 5**

### **CONCLUSIONES**

En la República Mexicana la facultad para legislar en materia de la tenencia de la tierra, en caso particular sobre la propiedad social, compuesta por los ejidos y las comunidades, le corresponde exclusivamente a la Federación, de acuerdo con el artículo 27º, fracciones XIX y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, existe el principio de reserva de ley<sup>166</sup> el cual establece que sólo el Congreso de la Unión tiene la competencia para emitir marcos normativos sobre ciertas materias específicas, conforme al proceso legislativo previsto en la Carta Magna, lo que indica que no pueden ser reguladas por otras normas de carácter secundario como acuerdos, decretos o reglamentos, que por jerarquía normativa se encuentran subordinados a las disposiciones.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> FAO. (s/f). *Por qué debe tenerse en cuenta la tenencia de la tierra para el diseño de proyectos*, Recuperado de: [ao.org/4/y4307s/y4307s06.htm](https://ao.org/4/y4307s/y4307s06.htm)

<sup>166</sup> Unidad Técnica para la Administración de Personal Electoral. (2020). *El principio de reserva de ley*, Instituto Electoral del Estado de México, Recuperado de: <https://medioteca.ieem.org.mx/index.php/espacio-de-colaboraciones-y-opiniones-2020/item/166-el-principio-de-reserva-de-ley>

<sup>167</sup> Poder Judicial del Estado de Nuevo León (2024). *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral*, México.



Encontrando su fundamento en el artículo 89°, fracción I de nuestra Carta Magna, que señala que única y exclusivamente el presidente podrá expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Poder Legislativo, procurando para tal efecto, que en el ámbito administrativo se lleve a cabo su exacta observancia.

Por lo que, el principio de reserva evita que una norma de carácter secundario aborde materias reservadas en forma exclusiva a las legislaciones emanadas del Congreso de la Unión,<sup>168</sup> es decir, prohíbe a la ley la delegación del contenido del área que tiene por mandato constitucional ordenar, dándole a cada poder el efecto en los asuntos específicos que pueden regular.

Lo anterior implica que los Estados no puedan emitir normativas que regulen directamente la propiedad ejidal o comunal, pero sí pueden normar sobre el desarrollo rural y sustentable, sobre la planeación urbana, el ordenamiento territorial, el medio ambiente y la conservación de su territorio.

Sin embargo, de acuerdo con este principio y el artículo 27° constitucional, la normatividad sobre la materia agraria pertenece únicamente a la Federación; recordando que a través de esta investigación se abordaron los distintos tipos de tenencia de la tierra, por lo que únicamente la propiedad social es competencia exclusivamente Federal.

Dejándole así a las Entidades Federativas la competencia para poder emitir leyes que puedan llevar de manera eficiente, eficaz y con economía procesal todas las partes de los procedimientos que puedan regularizar a los asentamientos humanos irregulares.

De acuerdo con el párrafo anterior, la facultad de los Estados para crear diversas legislaciones para la regularización de la tenencia de la tierra

---

<sup>168</sup> Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. (2017). *Recurso de Apelación*, Recuperado de: <https://mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2017-08-30/sentencia-sup-rap-0232-2017/>



en forma general y específica ha traído consigo diversos problemas, ya que en el caso particular de la Capital del País se han creado múltiples instituciones y normas, generando así confusión y retroceso en el ejercicio de la ley, tanto para las personas que buscan poner en regla sus terrenos como para las mismas instituciones ya que tienen facultades correlacionadas e incluso análogas para conocer de esos casos.

Atendiendo a nuestras hipótesis planteadas en el protocolo de investigación en la parte principal de este proyecto, a continuación, se esbozan las posibles respuestas o estrategias en atención a ellas.

Es innegable que un marco normativo actualizado ayuda a definir de manera precisa los derechos y obligaciones de las personas que tengan la propiedad, posesión o tenencia de las tierras, lo que conlleva a una reducción en la ambigüedad legal y se evita la existencia de conflictos, que son comunes en zonas rurales donde coexisten distintos tipos, asegurando la justicia social y garantizando que su impartición sea conforme a lo que estipula las disposiciones; por lo que se requiere de la toma de ciertos mecanismos para fortalecer las leyes reglamentarias locales y promover la mayor resolución de controversias sobre tenencia de la tierra.

Es así que la aplicación de instrumentos administrativos, políticos, de coordinación y cooperación especialmente en zonas rurales como Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras y Álvaro Obregón, podría ayudar a disminuir problemas que se basan en los asentamientos humanos irregulares ubicados en el suelo de conservación y más ahora que han incrementado las disputas sobre delimitaciones territoriales, posesión y uso.

La falta de regulación no solo profundiza la marginación económica y colectiva, sino que incrementa los riesgos asociados a fenómenos como la contaminación, el colapso y la limitación de servicios públicos, la vulnerabilidad ante desastres naturales y la pérdida de suelos de conservación. Regular los asentamientos permite establecer criterios de



ocupación territorial racional, promover el acceso equitativo al suelo, prevenir invasiones futuras y fortalecer el marco legal urbano.

Más aún, en un escenario de alta densidad poblacional, una política de ordenamiento territorial que contemple la regularización, el control del uso del suelo y el acceso a vivienda adecuada es esencial para evitar el agravamiento de problemáticas estructurales como el hacinamiento, la inseguridad y la fragmentación social.

De esta forma, se genera un freno para la correcta regularización de asentamientos irregulares, por lo que creemos conveniente a través de esta exhaustiva investigación que se deben armonizar las diversas disposiciones, o en su caso, la creación de una sola ley que sea específica para el correcto ordenamiento territorial, es decir, se podrán eliminar las dependencias y fusionar en un solo organismo descentralizado que tenga las facultades bien delimitadas para conocer de la regularización de la tenencia de tierra, excluyendo la materia agraria; todo esto atendiendo los distintos principios como lo son: el de economía procesal y de celeridad; garantizando certeza y seguridad jurídica para todas las partes.

Por ello, es necesario que se permita un acceso equitativo a los derechos humanos tanto de mujeres como de hombres; para que ambos puedan gozar de seguridad jurídica sobre la tierra en la que habitan.

De esta manera, la migración que es otro problema social originado por la falta de certeza en la regularización se vería en decadencia, ya que las personas no necesitarían migrar a otras partes para estabilizar su situación, disminuyendo la explotación laboral y mejorando la seguridad social.

Es importante destacar que no hay que dejar en el olvido los derechos que conllevan las diferentes formas de la tenencia de la tierra que no sean de derecho agrario, pues actualmente se le ha dado más focalización a la propiedad social, dejando de lado que los problemas en los asentamientos



irregulares van en aumento, por el gran factor que se presenta en la Ciudad Capitalina, la sobrepoblación.

## FUENTES CONSULTADAS

### Bibliografía

Alfonso Martínez, J. (2022). Conceptos jurídicos fundamentales. México.

Ávila, P. (2012). Regularización de la tenencia del suelo urbano en Brasil: Avances recientes y desafíos. *Journal de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo*.

Ávila Ortiz, R. (2015). Porfirio Díaz y el derecho: Balance crítico. México.

Beltrán y Puga, T., & Torre y Garza, J. M. de la (1980). El predominio de las presiones políticas sobre el ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1616-el-predominio-de-las-presiones-politicas-sobre-el-ensayo-de-racionalidad-en-las-decisiones-gubernamentales>

Burgoa, I. (2009). Derecho constitucional mexicano. México.

Cabrera Márquez, M. A. (2014). Políticas públicas para la regularización de la tenencia de la tierra en AMM. México.

Carral Castrezana, L. E. (2022). Puesta en valor del bien patrimonial inmueble: Hacienda de Pardo en Villa Reyes, San Luis Potosí. México.



Cervantes Cervantes, A. de J., & García Esquivel, C. A. (2017). Tenencia de la tierra en México. México.

Clavijero, F. J. (1982). Historia antigua de México. México: Porrúa.

Duránd Alcántara, C. H. La coyuntura actual del derecho rural mexicano (1988–2003). México.

Escobar Ohmstede, A. (2001). La estructura agraria en las Huastecas, 1880–1915. En [Editor(es)] (Ed.), Estructuras y formas agrarias en México, del pasado y del presente. México: CIESAS.

García Ramírez, S. (1993). Elementos de derecho procesal agrario. México: Porrúa.

Gasca Zamora, J. (2021). Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad. México.

Gómez de Silva Cano, J. J. (2016). La tenencia de la tierra en el México prehispánico. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

González Oropeza, M. (1984). Propiedad pública. En Diccionario jurídico mexicano. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

González Roa, F. (1975). El aspecto agrario de la revolución mexicana. México: Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana, A.C.



Lorenzo Guillermo, J. (2018). Cambio de uso de suelo en la Sierra Alta del Estado de Hidalgo (1976–2011). México.

Medina Cervantes, J. R. (1987). Derecho agrario. México: Harla.

Mendieta y Núñez, L. (1962). El derecho precolonial. México.

Montaño, J. (1983). Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos. México: Siglo XXI Editores.

Mora Donatto, C. J. (2000). Aspectos históricos-jurídicos del problema agrario en México. México.

Mora Donatto, C. J. (2016). Derechos y justicia para el campo mexicano (3a ed.). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México & Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Puebla Cadena, C. F. (1997). La política de vivienda en México (1972–1994). México.

Ruiz Massieu, M. (1990). Derecho agrario. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (1978). Glosario de términos sobre asentamientos humanos. México.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2024). Atlas de la propiedad social de la tierra en México 2024 (1ª ed.). Ciudad de



México: Gobierno de México, RAN, SEDATU, IICA. Recuperado de [http://www.ran.gob.mx/ran/images/stories/atlas/2024/atlas\\_psm\\_web.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/images/stories/atlas/2024/atlas_psm_web.pdf)

Semo, E. (s/f). La cuestión agraria y la Revolución Mexicana: Nuevos enfoques. México.

Tannenbaum, F. (1933). Peace by revolution: An interpretation of Mexico. New York: Columbia University Press.

Vázquez Alfaro, J. L. (2010). Distrito Federal: Historia de las instituciones jurídicas. México.

Vega Matías, A. (2016). Derecho agrario azteca. México.

Venegas Ramírez, C. (1971). La tenencia de la tierra en San Juan Teotihuacán y su distribución (época colonial). México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Villalobos López, J. (2022). Visión económica de asentamientos irregulares en la Ciudad de México. México.

## **Hemerografía**

Alcázar Godoy, J. (2015). Ley agraria de 1915 y ley agraria vigente: Modelos paralelos de tenencia de la tierra. Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria, (58), enero-abril. Recuperado de [https://pa.gob.mx/publica/rev\\_61/Ley-Agraria-1915\\_Ley-Agraria-vigente.pdf](https://pa.gob.mx/publica/rev_61/Ley-Agraria-1915_Ley-Agraria-vigente.pdf)



Guerrero Galván, L. R. (s/f). A propósito del aniversario porfiriano. *Revista de Derecho Social*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Hernández González, A. (1993). Ley orgánica de los tribunales agrarios: Análisis de su contenido y breves comentarios. *Revista de los Tribunales Agrarios*, 1(3), p. 32. Recuperado de <https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/docs/pub/rev/03.pdf>

Hernández, T. A. (2008). La multiplicidad de regímenes jurídicos aplicables a las relaciones obligatorias en función de la causa subjetiva en el derecho venezolano contemporáneo. *Vniversitas. Revista de Ciencias Jurídicas*, (115), enero-junio.

López Hernández, E. (2022). Ley agraria a tres décadas de su entrada en vigor. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, (35), julio-diciembre. doi:10.22201/ijj.24487899e.2022.35.17273

Mazilu, M. (2019). La tenencia de la tierra en el México independiente. *El Heraldo de Aguascalientes*.

Moreno, R. (1985). La regularización territorial del Distrito Federal. *Revista de Administración Pública*, (61–62). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Ramírez Valdivia, A. (2003). Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra. *Revista de Administración Pública*, (28), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.



Santos Cerquera, C., & Olivares, A. E. (2013). Hay asentamientos irregulares en 3 mil hectáreas protegidas. *La Jornada*.

Varela Varela, A. (2025). Asentamientos humanos invisibilizados: Un estudio de la conceptualización y medición de los asentamientos irregulares en México desde tres cifras clave. *Esfera Pública. Revista en Gobernanza y Sociedad*, 3(5), enero-junio.

## **Cibergrafía**

Constitución Política de la Ciudad de México. (2024). México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). México.

Gobierno de México. (2019). Acuerdo 02/06/19. México.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2024). Acuerdo 5362/SO/23-10/2024. México.

Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales. (2017). Metodología de los servicios valuatorios regulados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales para determinar el valor de regularización de terrenos urbanos ejidales, comunales, de propiedad federal y otros en los que se encuentren asentamientos irregulares ocupados por viviendas, así como para los terrenos ocupados con fines distintos a la vivienda. *Diario Oficial de la Federación*, 9 de junio de 2017.



Jefatura de Planeación y Ordenamiento Territorial. (2015). Plan parcial de desarrollo urbano "Distrito urbano 10". México.

Ley del Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. (2021). México.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México. (2024). México.

Poder Legislativo Federal. (2013). Diario de los Debates. México.




Secretaría de la Defensa Nacional. (2010). Cartografía militar mexicana. México.





## SENTIDO DE LA VOTACIÓN

PERSONA LEGISLADORA	SENTIDO DE LA VOTACIÓN		
	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 <p><b>DIP. MARÍA DEL ROSARIO MORALES RAMOS</b></p> <p>PROGRESISTA DE LA TRANSFORMACIÓN</p> <p>PRESIDENTA</p>	<i>Rosario Morales</i>		
 <p><b>DIP. CLAUDIA MONTES DE OCA DEL OLMO</b></p> <p>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</p> <p>VICEPRESIDENTA</p>			



 <p><b>DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA</b></p> <p>PARTIDO MORENA</p> <p>SECRETARIA</p>			
 <p><b>DIP. VALENTINA VALIA BATRES GUADARRAMA</b></p> <p>PARTIDO MORENA</p> <p>INTEGRANTE</p>			



 <p><b>DIP. FRIDA JIMENA GUILLEN ORTIZ</b></p> <p>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</p> <p>INTEGRANTE</p>			
 <p><b>DIP. CLAUDIA NELÍ MORALES CERVANTES</b></p> <p>PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO</p> <p>INTEGRANTE</p>	<i>Neli Morales</i>		



 <p><b>DIP. MARTHA SOLEDAD ÁVILA VENTURA</b></p> <p>PARTIDO MORENA</p> <p>INTEGRANTE</p>	<p><i>Martha Ávila</i></p>		
---	----------------------------	--	--