



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL
VALLE DE MEXICO**

T E S I S

Que para obtener el Titulo de:

LIGENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

Ma. Esperanza Ramiro García

México, D. F., 1987.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N T R O D U C C I O N .

El Tema de los "ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL VALLE DE MEXICO", a que se refiere la presente tesis, implica una gran gama de problemas sociales, económicos y políticos de los diversos grupos de población que conforman el Distrito Federal y sus alrededores.

Específicamente en este estudio nos referimos a los asentamientos que conforman la zona urbana de la Ciudad de México y al entrar al análisis, referencia de su historia y costumbres, se detectan problemas agravantes que se han venido arrastrando desde su fundación hasta nuestros días.

El alarmante crecimiento demográfico y poblacional, ocurrido en los últimos años, en zonas como la Ciudad de México, -- Monterrey y Guadalajara, ha traído como consecuencia graves problemas urbanos y una urgente necesidad de adicionar el suelo urbano, dotarlo de los servicios esenciales, públicos y sociales para obtener el bienestar social. Asimismo, dicho crecimiento ha traído consigo un problema grave de especulación de la tierra, la creación de núcleos de población incontrolados que evaden la imposición tributaria. Originándose con lo anterior un aumento de compromisos del Estado para lograr metas urbanas a corto y largo plazo.

Esperamos que las soluciones que se proponen aquí, en alguna forma contribuyan a resolver el problema agravante de la tierra, en virtud de que ésta viene a ser el punto de partida y clave de todos los problemas que aquejan a la sociedad actual. Por lo que se refiere a la planeación del uso del suelo, debe dársele el -- contenido social y real que implica. Por otro lado, el avance tecnológico en la industria, el comercio y los medios de comunicación -- contribuyen en parte a los problemas urbanos actuales, por lo que es necesario una adecuada reordenación de la Ciudad de México y de -- otras grandes urbes de la República Mexicana.

En este estudio hacemos, en el Capítulo I un breve análisis de la historia desde la fundación de la célebre Ciudad de -- México, hasta culminar con la Revolución Mexicana; donde se tratan los problemas mas sobresalientes con el mal reparto de la Tierra -- de esa época; en el Capítulo II se toca el problema de la especula-- ción de la tierra en nuestra época, siendo ésta el punto clave de to-- dos los problemas sociales que aquejan a los asentamientos humanos; al referirnos al Capítulo III de este trabajo se señalan las necesida-- des básicas de bienes y servicios de los núcleos de población y en es-- pecial los que conforman al Distrito Federal, formulándose propues-- tas y soluciones de los mismos. Por último en el Capítulo IV hacemos

una breve referencia a los ordenamientos jurídicos, aplicables que regulan las actividades de estos asentamientos humanos, de la que se deducen las conclusiones aportadas en las que se propone que:

Las soluciones que dé el Estado, deberán corresponder a las necesidades de los núcleos de población que lo soliciten y al implementar los programas tendientes a la solución de éstas serán apegados a la realidad, con la participación directa de quienes lo soliciten, evitando gastos e intermediarismos innecesarios. Cuando se lleve a cabo esta premisa el Estado cumplirá con las metas trazadas por el mismo y se reafirmará como ente público.

Deseamos que esta investigación, en alguna forma contribuya a despertar el interés por los problemas urbanos, de palpitante actualidad, si lo logra, entonces habré realizado mi propósito.

CAPITULADO.

I. - ANTECEDENTES HISTORICOS.

- a). -Epoca Precolonial.
- b). -Epoca Colonial.
- c). -La Revolución Mexicana.

II. -LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

- a). -Los Ejidos y Comunidades.
- b). -Los Fraccionamientos Particulares Irregulares.
- c). -La Vivienda y su Regeneración Urbana.

III. - ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL D. F.

- a). -Su origen y Características Generales.
- b). -Las Necesidades de Servicios.
- c). -Sus Posibles Soluciones.

IV. -ORDENAMIENTOS JURIDICOS.

- a). -La Constitución Política
- b). -La Ley de Asentamientos Humanos.
- c). -El Código Civil para el Distrito Federal.
- d). -La Ley de Vivienda.
- e). -El Cooperativismo y las Asociaciones Civiles.
- f). -Ley de Hacienda del Distrito Federal.
- g). -Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos para el D. F.
- h). -Reglamento del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

ANTECEDENTES HISTORICOS

a). - Epoca Precolonial

a). - EPOCA PRECOLONIAL

Los primeros asentamientos humanos en el Valle de México (llanura de tierra entre montañas o alturas) se establecieron a partir del año 7 calli comprendido de 1512 a 1518. Los mexicas al fundar la célebre ciudad de México en 1512 se encontraron con las siguientes tribus que a continuación se mencionarán:

"... al hallar ocupado los mejores sitios en el Valle, los Aztecas se establecieron en un pequeño espacio de tierra firme en medio de un bañado o ciénega, rodeado de terreno de pedregal y con charcas naturales. Ahí fundaron la célebre ciudad de México (Tenochtitlán), en el año de 1325. (1)

"Eran pocos en número y de pobre condición, más para suerte de ellos, los desagües de los Lagos Xochimilco y Chalco y los riachuelos de la Sierra del Oeste, corrían frente a ellos hasta el lago de Texcoco..." (2)

Los diversos ocupantes del Valle de México fueron, entre otros grupos los siguientes:

1. - XOCHIMILCAS, Nación de las semillas de las flores, primera tribu que ocupó el lago Xochimilco, en el declive Sur del Valle de México.
2. - CHALCAS, pueblos de las Bocas, en el año 999 los habitantes de Xicco fundaron la ciudad de Chalco, estableciéndose en el lago -- del mismo nombre

(1) Clavijero Francisco Javier, Historia antigua de México, Edit. del Valle de Méx., S.A., 1978, pág. 24 y 97.

(2) Lewis H. Morgan, La sociedad Primitiva, Edit. Pavlov., Méx., pág. 207.

3. - TECPANECANOS, pueblo del Puente, se establecieron en Azcapotzalco, al Oeste del Lago de Texcoco, en el declive occidental del Valle.
4. - COLHUAS, se establecieron en el lado Oriental del lago de Texcoco, fundando la ciudad de Coloacán o Culhuacán.
5. - TLATLUICANOS, hombre de la Sierra, los que habiendo ocupado el Valle alrededor del lago, cruzaron la Sierra hacia el Sur y se establecieron del otro lado.
6. - TLAXCALANOS, hombres de pan, los que después de haber habitado con los tecpanecos, finalmente se establecieron mas allá del Valle.
7. - AZTECAS, ocuparon el sitio de la actual ciudad de México, fueron los últimos que vinieron al Valle; El célebre historiador José Acosta en 1517 a 1580 al referirse a este pueblo agrega:
"...que ellos vinieron desde lejanos países situados al Norte, donde ahora han encontrado un reino que llaman Nuevo México..."(3)

Es importante señalar, que los primeros que se asentaron en el Valle fueron tribus nómadas que se dedicaban a la caza y pesca, y que al dedicarse a la agricultura, buscaron un lugar idóneo para desarrollar la misma cambiando su situación de nómada a sedentaria. La llegada de estos grupos étnicos tienen varios orígenes entre ellos el religioso, como es el caso de los aztecas que posteriormente cambiaron su nombre por mexicas, señalan las crónicas de Fray Juan de Torquemada -----

(3) The Natural and Moral History of the East and West Indies
Londres, Ed. 1604, Traducción de Gristone, Ed. Pavlov, Méx., Pág.
497 - 504

atendiendo a lo mismo:

"...que un pájaro se les apareció sobre un árbol varias veces, el cual cantando repetía un chillido que según ellos decía tihuí, que quiere decir (ya vamos), por lo que persuadidos por esta representación movieron sus casas y dejaron el lugar hacia nuevos horizontes".
(4)

por otro lado, la mayoría de los historiadores concuerdan que el lugar de partida de esta tribu fué de un lugar llamado Aztlán.

"...hacia el año 1500 a.d.c. los grupos humanos del Valle de México, eran agricultores, vivían en aldeas permanentes, la densidad de la población era baja y su desarrollo lento, por la mortalidad infantil tan alta..." (5)

Ya establecidos en la isla del lago, de Texcoco, los Aztecas fundan México, según Clavijero 196 años antes de la conquista española, en un principio su gobierno era oligárquico y más tarde lo cambiaron por el monárquico, eligiendo a su primer rey quien fuera Acamapixtli. En esa época los aztecas eran esclavos de los Tecpanecas de Azcapotzalco, cuyo rey (Acolhuácan) les imponía los más despóticos caprichos, lo que los llevó a levantarse en armas y una vez asesinado el tirano, los -- mexicanos se confederaron y formaron la triple alianza con los señores de Texcoco y Tlacopan, logrando la libertad de Tenochtitlán, destruido el - reino de Azcapotzalco, eligieron nuevo monarca los Tecpanecos, quedando dependiente de la capital de Tlacopan, hoy Tacuba, sometiéndose a los -

(4) Compendio General de Méx. A Través de los Siglos, Chavero Alfredo Edit. del Valle de Méx., S. A., 3a. Ed. 1974, Pág. 265

(5) Bernal Ignacio, Historia Antigua de Méx., Edit. SEP. Diana, Pág. 207

reyes de México y Texcoco, así encontraron los españoles a las tribus en 1519.

El desarrollo de los tres aliados no fué uniforme, ya que Tlacopan se consideró el vencido, ocupando un lugar secundario, mientras que Texcoco, gobernado por Netzahualcoyotl y después por su hijo Netzahualpilli, quedó reducido a sus primitivos límites, no en cambio los mexicas, pueblo eminentemente guerrero, que creció en forma colosal, llegando a apoderarse de casi todo lo que ahora se conoce como el Valle de México. Es importante también conocer las castas o clases sociales que existían en la gran Tenochtitlán y su vida social.

Castas Sociales.

1. - LOS SACERDOTES, fueron la autoridad teocrática de aquellos primeros tiempos. Los mexicas conservaron por señor al sacerdote Tenoch, y al fundar su ciudad erigieron templos a sus dioses, realizando sacrificios en su honor, en aquel entonces la informe administración fué puramente teocrática y no hubo más autoridad que la del sacerdote, por lo que se puede considerar a esta clase social como casta principal.

2. - LOS GUERREROS, todos los habitantes de Tenochtitlán por ocupación habitual eran guerreros, vivían de la guerra, ya que desde niños eran ofrecidos al Dios Huitzilopochtli -

para que se dedicaran a este arte y tenían como obligación participar en toda contienda, e incluso morir por su dios. La instrucción militar, consistía en enseñar a los mancebos el uso de las armas, con objeto de adiestrarlos en los peligros y combates. De esta clase, se formaban diversas categorías aristocráticas que los distinguían, el Maestro Raúl Lemus García señala estar de acuerdo con la clasificación que hace Zurita y manifiesta:

"... que existían una organización política, que se fundaba en un principio democrático ya que el supremo jefe se le designaba con el nombre de Tlacatecutli, siendo éste electo en base a sus virtudes personales y sus hechos guerreros, su primer gobernante fué Acamapíxtli". (6)

Por ser esta casta la más sobresaliente, varios autores la subdividen, encontrando dentro de ella a las siguientes categorías:

PRIMERA CATEGORIA. - Tlatoques, eran los señores supremos.

SEGUNDA CATEGORIA. - Tectecutzin, señores que tenían a su cargo encomiendas específicas sobre determinadas regiones o provincias.

TERCER CATEGORIA. - Calpullece o Chinancallec, integrados por un consejo de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en los barrios o poblados de quienes los formaban.

CUARTA CATEGORIA. - Pipiltzin, eran los nietos, hijos y bisnietos de los señores supremos.

(6) Lemus García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, 3a. Edi., Edit. LIMSA, Méx., 1978, pág. 91.

También encontramos dentro de las mismas castas sociales a:

3. -EL PUEBLO ó MACEHUALES, entre los macehuales o proletarios formaban clases que se distinguían por el género de trabajo a que se dedicaban, se asemejaban a los gremios. Los cronistas explicaban que los hijos de esta casta tenían libertad de abrazar la profesión que quisieran; pero agrega, que generalmente servían a los nobles por un salario o alimento.

Cada pequeño territorio tenían un señor cacique propio y cada pueblo ofrecía un superior ya subordinado a otro, ya independiente; Y así como el culto modificó la forma de vida de los mexicas, la escasez y la falta de tierra en que vivieron los primeros años alteró sus ideales, viéndose cada mexica obligado a vivir de su trabajo personal para alimentarse. Al cambiar la situación de Tenochtitlán, en base a las conquistas realizadas, se establece el derecho de propiedad en una forma completa, como se conoció a través del derecho de propiedad hereditaria. Las tierras podían ser heredadas de padres a hijos y así sucesivamente. Pero la transferencia de la propiedad en otras modalidades como será la compraventa, o la donación no se dió entre los mexicas, para el repartimiento de tierras optaron el siguiente sistema:

Sistema de repartimiento de Tierras:

Ya que el dominio del Valle estaba repartido entre México, Texcoco y Tlacopan, los mexicas dividieron la zona que ocupaban en cuatro barrios o Calpullis naciendo de la misma configuración del terreno ó atendiendo a sus ideas religiosas denominados Cuepopan, Atzacualco, Moyotla y Zoquiapan, mismos que más adelante fueron aumentados en veinte barrios más, citando a continuación la división de tierra realizada por los mexicas.

I. -TIERRAS COMUNALES, encontramos entre ellas:

CALPULLALLI. - Tierras del Barrio, las familias que poseían éstas eran usufructuarias y los heredaban de padres a hijos, no se podían enajenar, se pagaba tributo al cacique o Tlatoani por su explotación. Por lo que al Calpulli fué una especie de pequeña propiedad que tenían una función que cumplir, para cubrir con sus productos las necesidades del jefe de familia y del Estado, por lo que.

"Las familias tenedoras de las tierras del calpulli eran usufructuarias; heredabanlas sin contradicción de padres a hijos, mas no podían enajenarlas bajo ninguna condición, ni disponer de ellas sino en herencia legítima. Si el vecino se pasaba a vivir a otro calpullalli del mismo pueblo, perdía su lote, y con mayor razón si se trasladaba a otra vecindad; si dejaba de labrar dos años seguidos, y reconvenido hacia lo mismo al siguiente año, perdían su propiedad."(7)

(7)Wistano Orozco Luis, Los Ejidos de los Pueblos, Ed. "El Caballito", Méx., 1975, pág. 81 y 82.

ALTEPETLALLI. - Estas tierras se encontraban enclavadas en los barrios y eran trabajadas colectivamente por los comuneros, cuyo cultivo se destinaba a realizar obras de servicios públicos de interés colectivo y al pago de tributos.

II. - TIERRAS PUBLICAS.

TECPANTLALLI. - Los productos de estas tierras se destinaba a sufragar los gastos por conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del gran señor o Tlacatecutli.

TLATOCALALLI. - Tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del Tlatocan o Consejo de Gobierno y altas autoridades.

MILCHIMALLI. - Estas tierras al ser cultivadas, su producto era destinado para sufragar los gastos militares y de las guerras.

TECTLALPAN. - El producto de estas tierras era destinado al cultivo público.

PILLALLI. - Tierras de nobles, y los poseedores se nombraban Pipiltzín, podían ser transmitidas por herencia.

TECPILLALLI. - Propiedad de los Tecpantlacas, señores que servían en el palacio del Jefe supremo.

III. - YAHUTLALLI.

- Estas tierras eran las recién conquistadas por los aztecas y no tenían destino específico.

Al ser dividido el Valle de México en varios propietarios, usufructuarios y beneficiarios, se previó proveer -

y dotar a un gran número de familias para su subsistencia y desarrollo social, pero como ocurre en la historia, olvidando por completo al pueblo integrado en su mayorfa por macehuales, -- mismos que tomaban la calidad de desposeídos, pasando a formar parte de la clase explotada, al no contar con recursos para subsistir eran empleados por los Aparceros o Mayeques para trabajar las tierras a cambio de un jornal.

Como consecuencia del reparto de tierras empleado por los habitantes del Valle de México, fué creado un registro de cada uno de los poseionarios que detentaban superficies de terreno en cada familia, así con el fin de que el asentamiento fuera acrecentándose en forma ordenada y paulatina, todo esto a través de un riguroso control por parte de los Tlacuilohque o pintores de glifos, mismos que detallaban y señalaban la extensión de terreno que a cada individuo le correspondía. Como vemos esto fué el antecedente para la formación y organización de una dependencia gubernativa actual que controlara la inscripción de los predios en el Distrito Federal como lo es el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

Organización Tributaria de los Aztecas.

Al referirme a la organización tributaria de los aztecas, es menester hacer notar que en un principio -

al verse obligados a sujetarse al pago de tributos de los Tecpanecas, por el simple hecho de ocupar su territorio, buscaron su independencia y mas tarde al obtenerla formaron la alianza con los señores de Texcoco y Tlacopan, buscando expandir sus territorios, sometiendo a los pueblos aledaños a su jurisdicción, a efecto, de que éstos, tributaran a cada uno de los pueblos aliados. Tal es el caso de Texcoco que en 1510 como lo establece el Códice Texcocano, obligaba a sus pueblos a pagar tributo cuatro veces al año y entre éstos encontramos a Cuahnáhuac hoy Cuernavaca, siendo un total de nueve los pueblos sometidos. Al idear la organización tributaria, podría decirse casi perfecta, trataron de obtener de los pueblos sometidos con el consentimiento de ellos el pago mas accesible para los mismos, conceptuándolo de la siguiente manera:

1. - La de los pueblos que se daban en paz. - Estos pueblos solo pagaban su tributo, pero conservaban su completa autonomía.
2. - A los pueblos que se les imponía recaudadores. - El pueblo sometido elegía libremente a su Tecuhtli y conservaban completa independencia en su régimen propio.
3. - A los pueblos que recibían señor por nombramiento. - Los pueblos conquistados formaban parte del reino o señorío designaba a sus recaudadores dándoles el nombre de Calpixques". (8)

Los impuestos o tributos se entregaban del Calpulli a la región bajo la inspección de los Calpizque, guardianes de la casa o recaudadores, y de la región o señorío se llevaban a la capital

(8) Chavero Alfredo, Compendio de Méx. A Través de los Siglos, Edít. del Valle de Méx., S. A., 3a. Ed., 1974, Pág. 315

según su naturaleza, cada 20, 40 u 80 días si eran productos industriales, 2 ó 3 veces al año (según los pactos) o cada año al terminar las cosechas.

Algunas regiones y Señorios tributaban -- directamente a cada uno de los tres miembros de los Estados Aliados, pero cuando se referían a conquistas hechas por los mismos, - los productos se llevaban a Tenochtitlán, donde eran repartidos entre los tres Estados.

Asimismo, la Hacienda Pública encargada de la recaudación de los tributos, recibían el nombre de Teaxcatetlatqui, que quiere decir - (la propiedad de todos ó Hacienda Pública) y era quien recababa los tributos de cualquiera de los tres estados aliados, distribuyéndolos y administrándolos para el buen gobierno de la ciudad.

Siendo emperador Moctezuma de 1466 a - 1520 los astrólogos predicen las desgracias y ruinas para la nación mexicana, a consecuencia del cometa de aquella época, preparando el terreno para la llegada de nueva raza que conquistaría y destruiría a la capital del Valle de México, la gran Tenochtitlán.

b). - Epoca Colonial

b). -EPOCA COLONIAL

Conquista de México.

"Cayó el rico imperio de Moctezuma, - herido por la espada de un aventurero- audaz e inteligente, y adueñáronse los- españoles de inmensas posesiones en - América, en medio del estruendoso ru- mor que levantaba la humanidad, en el siglo mas glorioso y mas fecundo en gran- des acontecimientos que registra la his- toria". (9)

La superioridad de la civilización faci- litó a los españoles la conquista de Nue- va España: la religión les aseguró el do- minio de aquellas posesiones."Lento y - silencioso el trabajo social se operó in- cesantemente en los tres siglos de la do- minación española a pesar de que las le- yes proclamaban la división de la raza - y de las castas. Pero las razas se fueron confundiendo, enlazándose..."(10)

Una vez que España sentó en definitiva la importante cuestión de la legalidad de la posesión de la tierra ameri- cana, en base a la Ley XVII, Título Primero, Libro IV, de la Recopi- lación de Leyes de los Reinos de las Indias, donde especificaba que - cualquier descubrimiento que realizaran los conquistadores no sería a costa del rey o fundación de alguna villa o poblado fuera a cuenta y - riesgo de quienes lo originaran, por consiguiente los particulares que

(9) Compendio General de México, Idem., pág. IX

(10) Idem., pág' .X

participaron en las conquistas y colonización de los nuevos territorios descubiertos en América, se hacía acreedor a una recompensa reconocida por las mismas Leyes antes citadas.

El 13 de agosto de 1521, el Imperio Mexicano quedó incorporado a la cultura occidental; las condiciones de los trabajadores de la tierra quedaron en las mismas circunstancias, la conquista solamente substituyó a los antiguos amos indios por los nuevos amos españoles, dividiendo aun mas la propiedad de la tierra.

Comienzan las reparticiones a través de la encomienda (encomienda-pueblos asignados a un encomendero, con derecho a percibir tributo del mismo, pero con la obligación de enseñarle la doctrina y de defender las personas y los bienes de los indios) figura que no fueron concedidas a título perpetuo, sino como feudos de la corona. Luego de dos generaciones, o cuatro a lo sumo en México, éstas se revertían a la corona, y los indios pasaban a ser vasallos directos de la monarquía, prohibiéndoseles conceder a empleados, hospitales, conventos y hermandades.

De la división de tierras realizada por los españoles, es necesario tener un panorama general a efecto de establecer como los asentamientos humanos se han conformado en el Valle de México, de estas figuras agrarias algunas han sobrevivido a través de los siglos y que aun en la actualidad se contemplan en nuestros ordenamientos jurídicos, por lo que al respecto se dirá:

División de la propiedad en la Conquista:

I. -PROPIEDAD INDIVIDUAL

o
LATIFUNDIO LAICO.

- a). -MERCEDES REALES. -Eran las tierras u otras clases de bienes que eran concedidas por los soberanos a los españoles, como recompensa por los servicios prestados a la Corona en la conquista del nuevo mundo; las leyes de los Reinos de las Indias hacen mención y especificaban: "... porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias: es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el Gobernador de la nueva población, les fueren señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor grado..." (11)
- Estas propiedades fueron otorgadas en un principio por los capitanes españoles y con posterioridad por los Virreyes, Presidentes de Audiencia y Gobernadores; una vez otorgada la Merced el beneficiario debería de cultivar las tierras, ya que si pasados tres meses sin cultivo regresaría a quien las otorgó, eran enajenables.

Para el cumplimiento de estas disposiciones se utilizaban las siguientes medidas:

CABALLERIAS. -otorgadas a los soldados de a caballo, al servicio de su majestad.

PEONIA. -Tierras cuya superficie era de 8 Has. y 42 áreas., utilizable para compensar a los infantes.

(11) Mendieta y Núñez Lucio Dr., "El Problema Agrario en México", Edit. Porrúa, S.A. 1983, pág. 42.

- b). - SUERTES. - Tierras de propiedad y usufructo individual entre los españoles, equivalía a una cuarta parte de la medida llamada (caballería de repartimiento).
- c). - CONFIRMACION. - A través de una acción, una persona física o moral obtenía seguridad de sus derechos sobre la propiedad o tierra poseída, exhibiendo título legítimo o a través de justa prescripción.
- d). - COMPOSICION. - Institución legal, a través de la cual una persona física o moral que venía poseyendo mayor cantidad de tierra de la que amparaba su título, por el término de 10 años podía adquirirla de la Corona, a través de una información de testigos que acreditasen la posesión, sin perjuicio de los indios.
- e). - PRESCRIPCION. - La Ley XIX, Título XII, Libro IV, de la recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, especificaban como lo menciona el maestro Raúl Lemus García, que las tierras se repartían a aquellos individuos que las poseyeran con justa prescripción; el término para que operara sería de 10 años a 40, o atendiendo a la mala fé del poseedor.
- f). - COMPRAVENTA Y REMATES. - Se llevaban a cabo sobre tierras realengas; en una época cobraron importancia y posteriormente cayeron en desuso, en la actualidad se contemplan en nuestro Código Civil vigente para el D. F.
- g). - TIERRAS ILEGALMENTE ANEXADA: No conforme con las diversas formas de división de la tierra que realizaron los españoles, crearon ésta, cuyo único fin era el de apropiarse de las demás tierras que tuvieran en posesión los indígenas.

II. -PROPIEDAD COMUNAL.

La propiedad comunal aplicada por los españoles en la Nueva España, adquirió gran importancia, asimismo el ejido, la dehesa y los propios, la mencionan en la Ley VII, Título VII, Libro de la Recopilación de Indias, expresando:

"El término y territorio, que diere al poblador por capitulación, se reparta de la forma siguiente: sáquese primero lo que fuere menester, para los solares del pueblo y ejido completamente y dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado, que han de tener los vecinos, y más otro tanto para los propios del lugar: el resto del territorio y término se haga cuatro partes: una de ella, que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo y las otras tres se repartan suertes iguales para los pobladores" (12).

La subdivisión de la propiedad indígena fué en forma interna por los conquistadores, con esto se pretendió controlar para la evangelización a los naturales y a efecto de evitar posibles levantamientos por el nuevo gobierno impuesto a los mismos, siendo necesario citar a continuación lo más sobresaliente de la división realizada:

1. -PROPIEDAD DE LOS INDIGENAS. -La Corona ordenó el respeto de la propiedad y posesión de las tierras a los pueblos de los indios, tratando de organizar a los pueblos en condiciones idénticas a la precolonial.
2. -REDUCCIONES. -El Consejo de las Indias ordenó reducir a pueblos a los indígenas que vivían separados y divididos por montes y sierras, privados de todos los beneficios, ésto era con el fin de poderles impartir la evangelización, tales disposiciones se encuentran contempladas en el Título II, Libro IV, de la Recopilación de Indias, cuyo Título de la REDUCCIONES Y PUEBLOS DE INDIOS.

- 3). -FUNDO LEGAL: Zona Urbana dividida en solares y manzanas, establecida en la ordenanza de 26 de mayo de 1567, dada por el Tercer Virrey de la Nueva España, Marqués de Falces, Conde de Santiesteban, tuvo varias modalidades, - pero fué hasta 1894 cuando se le da el nombre de Fondo Legal.
4. - EJIDO: Era la tierra que se encontraba a la salida del poblado, propiedad de la comunidad o vecinos, servía para pastar el ganado con una superficie de 5, 572 mts. 2, (medida actual), más adelante se detallará con amplitud la constitución del mismo.
5. - PROPIOS: Eran los terrenos pertenecientes al Ayuntamiento - los productos de los mismos se destinaban para cubrir el -- gasto público de la comunidad, podían ser rentables.
6. - TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO. -Eran las tierras - de la comunidad o de parcialidad indígena; se repartían en lotes a las familias de los indios, para cultivarlas y así con sus productos, éstos se mantuvieran; su régimen era similar a los Calpullis de la Precolonia, solamente eran usufructuarios, pero podían perderlas si no se cultivaban durante tres años, asimismo, se podían repartir los lotes vacantes a nuevas familias; la propiedad comunal era imprescriptible, inalienable e inembargable.
7. - PASTOS, MONTES Y AGUAS: Dependían del régimen comunal, eran para uso de los habitantes del poblado (diversas castas, indios, criollos y españoles).

III. -REALENGOS.

Eran las tierras reservadas para el Rey - él podía disponer y hacer las modalidades que deseara sobre las mismas y sus frutos.

IV. -PROPIEDAD ECLESIASTICA.

A pesar de la prohibición expresa para manejar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas, establecidas por Don Alfonso VII, en el siglo XII, las instituciones religio

sas llegaron a adquirir grandes propiedades territoriales. Tales adquisiciones las hicieron a través de las figuras jurídicas compraventa y donación, mismas que en la actualidad son contempladas en el Código Civil vigente para el Distrito Federal, entre otras, encontramos también a los legados, obras pías, y adquisiciones por usucapión constituyendo la propiedad secular una inmensa riqueza.

La amortización de los bienes en las manos del Clero trajo como consecuencia grandes problemas en la economía de la Nueva España, repercutiendo en la situación social y sobre todo afectando al erario público, puesto que la Iglesia al gozar de varias exenciones y sin pagar tributo al Estado, empobreció las arcas del Estado, por lo que con el fin de evitar estas situaciones y el acaparamiento territorial de parte de la Iglesia, se expidieron medidas que frenara las ambiciones del clero, como un ejemplo cabe mencionar:

"Un breve que expidió el Papa Paulo III en el año de 1537, donde prohíbe que la Iglesia adquiriera bienes raíces en perjuicio de los indios y el 24 de octubre de 1576, por Cédula Real, se dispuso que ningún monasterio de frailes o monjas adquieran bienes, renta, donaciones, etc." (13)

La situación social de los indios en esa época se equiparaba al esclavismo (individuo que se encontraba despojado de su personalidad jurídica, siendo un instrumento de trabajo para el -

(13) Lemus García Raúl, Idem, pág. 125.

amo), sin mas bienes de producción que sus brazos.

Con objeto de agravar aun mas la situación de los indios, surgen las instituciones crediticias que se agrupan para su estudio en dos categorías:

1. - Las Cajas de Comunidad de indios, y los pósitos.
2. - Las tiendas de raya, y los habilitadores.

LAS CAJAS DE COMUNIDAD DE INDIOS. - Instituciones de ahorro y crédito para utilidad y servicio de los naturales, su antecedente directo es el fondo que se obtenía del Altepetlalli, el caudal estaba integrado por los bienes comunes y las escrituras de los indios, con los productos de estos bienes se socorría y servía para cubrir las necesidades de los naturales, así como pagar el tributo a la Corona, como lo ordenó Felipe II en 1565.

POSITOS. - Instituciones de crédito que se establecían en las ciudades o villas para guardar la producción y semillas de los naturales, tanto para el consumo como para la siembra según las necesidades de los indios.

TIENDAS DE RAYA. - Creadas por los latifundistas de la Colonia servían como instrumentos de crédito usurario que auspiciaron la servidumbre y la inhumana explotación del hombre, tiene sus orígenes del sistema feudal.

HABILITADORES. - Acaparadores del Comercio, tanto de los productos, así como de las utilidades, este sistema, émulo fiel de la tienda de raya, una de las brutales formas de explotación al amparo de libertad de comercio aplicada en contra de los naturales.

La distribución de la propiedad agraria fué en forma injusta para los indios, ya que al organizarla los españoles se observó la desigualdad absoluta, favoreciendo y acrecentando la propiedad individual de los

españoles y, por otro lado, la decadencia paulatina de la pequeña propiedad de los indios, los asentamientos humanos se daban en forma limitada y contada, no pudieron alcanzar el desarrollo y esplendor deseado debido a la opresión de los conquistadores, pero debido a la mezcla de razas surgió una nueva que sería en años futuros la gran urbe del Valle de México.

Situación social de los habitantes de la Nueva España.

Al terminar el siglo XVI (año de 1600) la Nueva España se componía de una mezcla confusa de razas. La población de la Nueva España compuesta de razas y castas fué el resultado de la mezcla de:

RAZAS

españoles
indios
negros
chinos
naturales de las Filipinas

CASTAS

Es resultado del cruzamiento de estas razas y de los mestizos que de ellas resultaban, tales como: criollos, mestizos, castizo, español, mulato, morisco etc.

Por lo que, el número de mestizos y mulatos era ya muy grande, y los conquistadores, que no les profesaron buena voluntad, comenzaron a desconfiar de ellos, sobre todo de los mestizos. El número de los indios había disminuído, por lo que al terminar el siglo XVI la cifra era totalmente baja.

c). - México Independiente

c). -MEXICO INDEPENDIENTE.

Después de que en los asentamientos indígenas, se observó la mala distribución de la tierra, en donde la propiedad de los naturales fué objeto del sistemático despojo por parte de los españoles, es cuando comienzan a darse las primeras ideas liberales, tal es el caso como se observa en el extracto de la memoria presentada al Rey en 1799 por el Obispo y Cabildo de Michoacán, José Abad y Queipo, sobre la organización agraria de la época colonial, en donde se hace un estudio profundo de la situación social y económica de la Nueva España y al respecto manifiesta:

"...La Nueva España es agricultora solamente con tan poca industria, que no basta a vestir y calzar un tercio de sus habitantes; las tierras mal divididas desde el principio, se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular (que debe ser la propiedad de un pueblo entero), cierta forma individual opuesta en gran manera a la división y, que por tanto, siempre ha exigido y exige en el dueño, facultades cuantiosas, ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en los empleados y comerciantes que las cultivaban por sí, con los brazos de los indios y de los esclavos del Africa. Sin haber atendido en aquellos tiempos la policía de las poblaciones, que se dejaron a la casualidad sin territorios competentes; y, lejos de desmembrarse las haciendas se han aumentado de mano en mano, aumentando por consiguiente la -

dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo y aumentando también la necesidad de recurrir para uno y otro objeto -- a los caudales piadosos con que siempre se ha contado, aun para las adquisiciones..." (14)

Por lo que, José Abad y Queipo previó la Revolución de Independencia y fué el primero en vislumbrar la necesidad de expedir una Ley Agraria con la que se distribuyeran las tierras en forma justa y equitativa, así como otras medidas, con objeto de acabar con los abusos que cometían los españoles con los naturales.

Clases sociales:

Respecto a las clases sociales, se puede decir que era el resultado de las mezclas de las razas puras de la -- época colonial, salvo en algunos casos todavía encontramos algunos -- naturales y españoles en esa época; por lo que debido al mal trato y los abusos continuos que sufrían los naturales y al despojo de tierras que fueron objeto, surgen ideales dentro del mismo clero, tratando -- de dar protección y abrigo a los indios, tal es el caso de el Cura -- Miguel Hidalgo y Costilla quien inicia el movimiento de independencia, y que con posterioridad se generalizó en todo el territorio. Los indios y las castas eran la población rural, apoyaron tales movimientos, debido al problema agrario que venían arrastrando por siglos, así como el excesivo pago de tributos que imponía la corona, a pesar de los -- grandes esfuerzos y de las medidas implantadas por el gobierno espa -- (14) Mendieta y Núñez, Lucio, Idem. Pág. 69

ñol para controlar a los indios, éstos carentes de fé en varias disposiciones entre ellas el Decreto de fecha 5 de Octubre de 1810, - donde se proponía el reparto de tierras y de liberar del pago de - tributos a los indios, apoyaron el movimiento de independencia.

Las ideas libertarias que sacudieron a Francia acabando con el régimen monárquico, influyó en la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, por ende, sus efectos se dejaron sentir en América, principalmente en la Nueva España, culminando con el movimiento de independencia.

En igual forma contribuyó los ideales - del Cura Don José María Morelos y Pavón, ya que fué de los precursores de la Reforma Agraria, tales disposiciones afectaron a todos los asentamientos de México y en especial a los del Valle, ya que - en 1814, al promulgarse por primera vez en la historia la Constitución Política de Apatzingán, se tocaría un principio importante que es el de la soberanía, como único derecho que tiene el pueblo para elegir a sus gobernantes.

"... Reafirma la soberanía del Estado sobre su territorio misma que emana del pueblo. La extinción del latifundismo y creación de la pequeña propiedad, que beneficie a los individuos libres; distribución equitativa de la riqueza y de la tierra entre los naturales, imponiendo el derecho de propiedad como beneficio social (sentando bases, a lo que más tarde sería el concepto de expropiación..." (15)

Una vez que la independencia de México llegó a su objetivo final, los nuevos gobiernos trataron de resolver el problema agrario, dándole un enfoque diferente al que dominó en la época colonial. Debido a que la población española afluyó en aquel entonces a determinados puntos del territorio asentándose en regiones pobladas y otras casi desiertas, trajo como consecuencia una colonización irregular, por lo que se expiden las primeras leyes y disposiciones sobre colonización, dictadas por Iturbide el 24 de marzo de 1821, y concediendo a su ejército determinadas áreas de tierras para vivir, agravando la situación que imperaba en aquel entonces.

Debido a las diferencias entre el Estado e Iglesia en 1856, se dictan leyes trascendentales para la desamortización y la nacionalización de bienes eclesiásticos, éstos vendrían a modificar el régimen institucional, heredado a raíz de la conquista.

"La desamortización de los bienes del clero, implicaban un fenómeno económico y social al país, brotan las ideas liberales, mismas que se incuban en el (Partido Liberal) quienes apoyados en la soberanía popular, gobierno republicano y federal, buscan la separación de la Iglesia y el Estado, absoluto sometimiento de -- aquella al poder civil; dentro de los mismos, Don Lorenzo Zavala presentó proyecto para el arreglo de la deuda pública, instigando al Estado a la ocupación de los bienes de la Iglesia; asimismo, vislumbró una nueva revolución que se avecinaba, pero diferente a las -- anteriores debido a la mala distribución de la tierra, recalcando que el espinoso de toda nación estaba constituido por una población agraria capaz de cultivar sus propias tierras, haciendo notar que uno de los más -- grandes males que podía acaecer a una sociedad, era que la mayoría de su población viviese de un jornal, en

igual forma consideró que a pesar de haber recobrado el de
recho para disponer de la propiedad....." (16)

A raíz de los acontecimientos políticos del país, en los cuales el Clero tomó participación, el Estado dicta el 25 de junio de 1856, siendo Presidente de la República Don Ignacio Comonfort la Ley de Desamortización de Bienes del Clero, con esto no se pretendía privar al Clero de sus inmensas riquezas, sino simple
mente, de cambiar la calidad de éstas, con objeto de que sirvieran al progreso del país, impulsando el comercio, las artes y la industria - al México Independiente. Los orígenes de esta ley se fundaron en - los pensamientos y obras de grupos progresistas que explicaban la si - tuación de la tierra mal repartida a los Asentamientos Humanos del - país, entre este grupo encontramos a JOSE MARIA LUIS MORA que - al respecto manifiesta:

"...con objeto de que la nación progresara en una repúbli - ca naciente, era menester que las tierras se dividieran en - pequeñas porciones y que la propiedad pudiera transmitirse".
(17)

Asimismo, también toca un punto muy interesante, que podríamos apli - car a la época actual y que nos somete a una reflexión constante.

"...cuando las tierras se dan a los individuos que no las han adquirido por su trabajo e industria, sino por una con
cesión gratuita de la ley, nunca sabrán apreciarlas, ni sa - car de ellas el partido de aquellos cuyos hábitos de laborio

(16) Silva Hersog, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agra - ria, Edit. F.C.E., 2a. Reimpresión, 1980, pág. 52

(17) Idem, pág. 53

sidad les han proporcionado lo necesario y verlas como propias, teniendo en ellas, un capital disponible en cualquier momento..." (18).

Del grupo progresista cabe citar a Tadeo Ortíz, Mariano Otero y otros que influyeron con sus ideales para la creación y expedición de la ley ya indicada, citando a continuación los artículos los más sobresalientes.

"Art. 1 y 2. - Todas las fincas rústicas y urbanas que tienen o administren las corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudicarán en propiedad a los arrendatarios o enfiteutas, por el valor correspondiente a la renta o canos que paguen calculada como rédito al 6% anual. Cuando sean varios los inquilinos, las urbanas se adjudicarán al que pague más renta y en igualdad de circunstancias al más antiguo, respecto de las rústicas se adjudicarán a cada arrendatario la parte arrendada. Los inmuebles que no se encuentren arrendados, se adjudicarán en subasta pública..." (19)

Por otro lado, de las sesiones del Congreso Constituyente, se planteó el problema de la tierra, por lo que fueron valiosas las aportaciones de Ponciano Arriaga, Ignacio Vallarta e Isidoro Olvera (a quien le importó por una parte, evitar la concentración de la tierra en grandes latifundios improductivos o escasamente productivos; y por otro lado lograr la producción agrícola nacional), en algunos casos se presentaron varios proyectos, mismos que sentaron las bases para la creación de la actual Reforma Agraria, tal es el caso del proyecto presentado por el Abogado Ponciano Arriaga, quien en su discurso manifestó:

(19) Silva Hersog Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Edit. F. C. E., 2a. Reimpresión, 1980, Pág. 85

"... la tremenda e irritante desigualdad existente en el país, originada fundamentalmente por la concentración de la propiedad de la tierra; sabía bien que no era posible constituir un gobierno popular si millones de habitantes vivían desnudos y hambrientos en las haciendas de los poderosos o en los campos desolados en que habían nacido..." (20)

De este discurso donde describe la negra realidad en que yacían millones de mexicanos, retrata la tragedia de un pueblo, - sin ventura, y la injusticia social que prevalecía en aquel entonces.

El 5 de febrero de 1857, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al ser aprobado el Artículo 27 Constitucional, se ratifica el contenido de la Ley de Desamortización quedando como sigue:

" Art. 27. - La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad - que debe hacer la expropiación y los requisitos en que haya de verificarse.

Ninguna Corporación Civil o Eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, tendrá capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la Institución. " (21).

Después de estos acontecimientos, el 15 de diciembre de 1883, siendo Presidente de la República Don Manuel González, expide la Ley de colonización y Compañías Deslindadoras, cabe decir que con respecto a su actuación, solamente trajo como consecuencia el mas al

(20) Silva Hersog Jesús, Idem . pág. 70

(21) Idem. pág. 86

to índice de concentración territorial, fomentando el latifundismo y ocasionando grandes daños y pérdidas irreparables para la República Mexicana y para todos los Asentamientos Humanos existentes en aquel entonces.; por lo que, el 25 de marzo de 1894, se expide la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, modificando la anterior ley, La acción de las Compañías deslindadoras junto con la Ley de Baldíos agravaron aun más el problema en la distribución de la tierra, aumentando el número de desposeídos, surgen ideales de descontento y en ocasiones se manifiestan públicamente, tal es el caso del Lic. WISTANO LUIS OROZCO, jurista jalisciense, que se opuso enérgicamente contra el latifundismo, oponiéndose a la concentración de la propiedad en pocas manos, y en su obra Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos se burla y desenmascara a quienes usando un lenguaje artificioso, de jurisconsultos; lo utilizan para disfrazar la concentración de la propiedad en una clase pudiente, de los hacendados, todo esto ocurre y aparece cuando se encuentra en apogeo la dictadura del Presidente Porfirio Díaz, por lo que en sus conclusiones señala:

- "1a. - La propiedad agraria bien repartida contribuye eficazmente a la prosperidad y bienestar de las sociedades.
- 2a. - Las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano, causan la ruina y la degradación de los pueblos." (22)

(22) Orozco Wistano, Luis, Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos, 1895, Ed. El Caballito, 1974, pág. 952.

d). - La Revolución Mexicana

d). - LA REVOLUCION MEXICANA

A consecuencia de los acontecimientos políticos y económicos, así como la expedición de varias disposiciones sobre materia agraria que no funcionaron en los primeros años de este siglo, la tierra estaba dividida en dos grandes grupos, la de los latifundistas y los pequeños propietarios. Los pueblos de indios se encontraban encerrados en círculos de haciendas y ranchos, por lo que les restaba espacio para desarrollarse y expandirse.

En 1880 cuando gobierna el General Porfirio Díaz se estableció una paz momentánea para el país y éste progresó en cuanto a la producción de riqueza, pero en cuanto a la industria y agricultura se retrocedió, ya que los salarios reales o sea la capacidad de compra descendió por lo menos un 80% en toda la Nación. Es en este periodo cuando se abren las puertas a extranjeros a fin de que inviertan capitales e intereses, en base al criterio del aquel entonces Secretario de Hacienda José Yves Limantour. La industria minera se encontraba en manos de Compañías Norteamericanas e Inglesas; las concesiones prácticamente gratuitas, y sin futuro para la industria petrolera y sobre todo enajenadas a compañías extranjeras, por lo que corrió la misma suerte grandes extensiones territoriales en la frontera norte

del país. Después de haber resultado reelecto el Presidente Porfirio Díaz por cinco ocasiones, comienzan a darse los primeros brotes de violencia en todo el país, como ejemplo tenemos el caso de las promovidas (huelgas) por el Gran Círculo de Obreros Libres - en Atlixco, Puebla, Orizaba y Veracruz, culminando con la de Río Blanco en 1907, pero sin duda la más importante de todas fue la Huelga de Cananea, el resultado de estos movimientos dejó grandes pérdidas de vidas humanas y materiales para el país.

Perseguidos por el régimen Porfirista, los liberales optan por retirarse del país, no sin antes dejar un documento importante conocido como Programa del Partido Liberal y Manifiesto de la Nación, en donde invitaban al pueblo a rebelarse en contra de la dictadura Porfirista. Después de detallar con exactitud la realidad angustiosa por la miseria y la ignorancia en que yacían las grandes masas de población mexicana. Los autores de este programa pensaban que elevando el salario de los millones de trabajadores del campo y distribuyendo equitativamente las haciendas no cultivadas, la nación dejaría de ser tierra de parias, se desarrollaría con celeridad, se incrementaría la riqueza y el bienestar de sus habitantes; Asimismo, para llevar a cabo este programa los liberales Santiago de la Hoz, Ricardo y Enrique Flores Magón, Luis Jasso, Alfonso Cravioto y Santiago R. de la Vega fundan el periódico El Hijo del Ahuizote y Regeneración, donde plasman el descontento que existía en el pueblo mexicano.

del país. Después de haber resultado reelecto el Presidente Porfirio Díaz por cinco ocasiones, comienzan a darse los primeros brotes de violencia en todo el país, como ejemplo tenemos el caso de las promovidas (huelgas) por el Gran Círculo de Obreros Libres - en Atlíxco, Puebla, Orizaba y Veracruz, culminando con la de Río Blanco en 1907, pero sin duda la más importante de todas fué la Huelga de Cananea, el resultado de estos movimientos dejó grandes pérdidas de vidas humanas y materiales para el país.

Perseguidos por el régimen Porfirista, los liberales optan por retirarse del país, no sin antes dejar un documento importante conocido como Programa del Partido Liberal y Manifiesto de la Nación, en donde invitaban al pueblo a rebelarse en contra de la dictadura Porfirista. Después de detallar con exactitud la realidad angustiosa por la miseria y la ignorancia en que yacían las grandes masas de población mexicana. Los autores de este programa pensaban que elevando el salario de los millones de trabajadores del campo y distribuyendo equitativamente las haciendas no cultivadas, la nación dejaría de ser tierra de parias, se desarrollaría con celeridad, se incrementaría la riqueza y el bienestar de sus habitantes; Asimismo, para llevar a cabo este programa los liberales Santiago de la Hoz, Ricardo y Enrique Flores Magón, Luis Jasso, Alfonso Cravioto y Santiago R. de la Vega fundan el periódico El Hijo del Ahuizote y Regeneración, donde plasman el descontento que existía en el pueblo mexicano.

1910-1911 se dan nuevos lineamientos y se prepara el terreno por el partido liberal; y en Diciembre de 1908 aparece un libro impreso en San Pedro Coahuila, con el Título de la Sucesión Presidencial obra de Don Francisco I. Madero, donde propone la formación de un Partido Político que participara en las elecciones presidenciales y desbancar el régimen Porfirista. Por otro lado, censura con severidad el despojo de tierras sufrido por la tribu yaquí, la lucha sangrienta de Tomóchic, crimen del régimen del General Díaz. Asimismo, trata el problema de la emigración de mexicanos a los Estados Unidos Mexicanos.

Debido a los trabajos realizados por las Compañías Deslindadoras y los decretos de colonización que favorecieron de esta manera intereses personales y al latifundismo en grado superlativo, da como resultado una reacción social de descontento general, por lo que el 5 de Octubre de 1910 se elabora el Plan de San Luis, al que siguió el Plan Zapatista de Ayala el 28 de Noviembre de 1911. El Plan de San Luis es un documento que contiene un preámbulo en el que se hace historia de los últimos acontecimientos políticos y se ataca el gobierno del General Díaz, pidiendo al pueblo que se levantara en armas contra su dictadura, resumiendo los pensamientos de Francisco I. Madero donde surgen las palabras de ---- SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION; asimismo, en éste ofrecía a los pueblos retribuirles las tierras de que habían sido despojados por los grandes terratenientes y de las Compañías Deslindadoras, la cuestión del reparto de

la tierra ocupó cada día más la atención de los publicistas y de los ciudadanos, tal es el caso del Lic. Wistano Orozco que en su obra ataca a los grandes latifundios (Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos), pero el autor no está en contra del derecho de propiedad, al contrario, lo defiende y estima un bien social. Pero su distribución debe ser entre el mayor número posible de individuos, sin que se entienda éste el acaparamiento en pocas manos.

El Plan de Aya la resume el pensamiento y los sentimientos de los hombres del campo respecto a la cuestión Agraria y al respecto señala:

"... los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques a la sombra de la tiranía e injusticia tomarán posesión de estos bienes, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades: se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, las tierras que se encuentren en manos de los poderosos a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la propiedad y el bienestar de los mexicanos. Aquellos que se opongan al presente plan, se nacionalizará sus bienes y las dos terceras partes que aquellos les corresponde, destinando se para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos. Se aplicarán las leyes de desamortización para ejecutar esta disposición..." (23)

3 de Diciembre de 1912, Luis Cabrera plantea con realismo y sistema la estrecha relación que existe entre la cuestión agraria y las revoluciones que convulsionaban al país, señalando que la Re-

forma Agraria no sólo era repartir las tierras, sino que hacía falta un -- equilibrio en la economía nacional.

Cuando triunfa la revolución en México, - era ya clara una doctrina Agraria, en la que se conjugan los derechos individuales, mismos que surgieron de una necesidad de justicia social, por lo que, el 5 de Febrero de 1917 al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las garantías que la conforman - aparecen los Artículos 27 y 123, mismos que proyectan las tendencias sociales, los anhelos populares transformados en formas jurídicas fundamentales. Con las garantías sociales se crearon innovaciones de fondo conocidas hasta nuestros días; por lo que, en el texto original que las consigna, - el Artículo 27 aún cuando garantiza los derechos individuales, la propiedad privada se sujetó a las modalidades que dicte el interés público y la Nación se reservó el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos materiales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia y debido a que el derecho se transforma a través del tiempo y debido a las necesidades de la colectividad, es menester dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer ade

cuadamente provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Tal propuesta fue hecha en la reforma al tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional, presentada a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos), presentada por el entonces Presidente de la República Mexicana, Lic. Luis Echeverría Álvarez.

LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

a). - Los Ejidos y Comunidades

a). - LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

Siendo la Ciudad de México a partir de la década de 1930, un polo de desarrollo potencial para la industria, el comercio, la educación, etc., no solamente por su calidad de sede de los poderes de la Unión, sino por las características geográficas, y socioeconómicas que presentaba una vez concluido el movimiento armado de 1910, comienza una leve migración de la provincia hacia la ciudad.

A medida que el desarrollo se incrementó, los sectores productivos requieren de una mayor cantidad de mano de obra, aunado a un espejismo motivador entre la gente del campo, de progreso económico en la gran urbe, el movimiento migratorio entre la provincia y el Distrito Federal, se acrecenta en forma considerable y permanente hasta nuestros días. El Estado tiene entonces la necesidad de organizarse para responder a este tipo de demandas (bienes y servicios) de la comunidad, por ende, cabe hacer mención de los pasos que sigue, esto, con objeto de entrar al estudio del tema que nos ocupa en la presente tesis y así nos permita contemplar la gravedad del problema, a efecto de buscar soluciones que permitan mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esta ciudad de México, que en la actualidad son aproximadamente 18'000,000 (1986), por

lo que si seguimos sin un control para los asentamientos humanos que conforman el Valle de México, en un futuro no lejano ocasionará la insuficiencia de los servicios para los núcleos de población, la falta de las reservas acuíferas, de las reservas territoriales, - áreas verdes (jardines y bosques), falta de vivienda y el hundimiento del Distrito Federal.

LOS EJIDOS.

Presentar una idea de lo que es el ejido no es tarea fácil, ya que generalmente las leyes no lo han definido, ni los tratadistas tampoco, por lo que su concepto es dinámico, - como se especifica en su artículo 27 constitucional; Por lo que se - considera que el ejido es una institución que se generó en el México prehispánico, cuando los aztecas se asientan en Tenochtitlán y de - la división que se realiza de la tierra en Calpullis, propiedad de los grandes clanes familiares de aquella época, por lo que se considera que su origen es a partir de la fundación de los Calpullis, sujetán- dose a las modalidades que presentaban para su distribución y dota- ción (el titular del Calpulli debe trabajarlo personalmente y constan- temente, siendo sancionado con la pérdida del mismo por la falta de esos requisitos), tratando de ubicar la figura agraria que nos ocupa, al respecto cabe citar:

"La palabra ejido se deriva del latín EXITUS, que signifi- ca * salida *. La instituyó Felipe II en el año de 1537. - Era una porción de tierra generalmente de una legua de- largo y sus antecedentes aparecen en España en los terre- nos denominados de uso común, así como también el Cal- pullalli y Altepetlalli entre los aztecas; por lo que el eji- do era una tierra de explotación y aprovechamiento colec- tivo. (24)

(24) Wistano Orozco, Luis, Los Ejidos de los Pueblos, Edit. El Caballito, Méx., 1975, pág. 49

La ley ejidos fué la primera ley re-
glamentaria de la del 6 de Enero de 1915, que posteriormente fué
acogida por el Artículo 27 Constitucional, la Reforma Agraria --
crea en México tres tipos de Tenencia de la Tierra para los asen-
tamientos humanos existentes dentro y fuera del Distrito Federal,
la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal, por lo que
se dice que el ejido se constituirá con y sobre las tierras que re-
sulten legalmente afectables para su caso, y que puedan variar de
uno a otro expediente. Sobre la extensión dotada puede haber o -
constituirse los siguientes bienes:

- a). - Unidades individuales de dotación o -
parcelas, con superficie mínima de
diez hectáreas, son inembargables, -
imprescriptibles, inalienables e intras-
misibles.
- b). - Zona Urbana Ejidal. - Porción de tierra
destinada para constituir la zona urbana
del poblado (caserío)
- c). - Parcela Escolar. - dotación de tierra pa-
ra fines escolares, participa de la na-
turalidad jurídica de los bienes ejidales.
- d). - Unidad Agrícola industrial para la mu-
jer. - su régimen jurídico (idem de los -
bienes ejidales (inalienable, imprescrip-
tible, etc.)
- e). - Tierras de agostadero para uso común. -
Sup. destinada para usos comunes, tie-
rras con pastos, bosques y montes, Art.
307, Frac. IX, in fine Ley Fed. Reforma
Agraria.
- f). - Casas y anexos del solar
- g). - Aguas (de uso común Art. 240)

Las autoridades agrarias, son las mismas que contempla la ley actual en su artículo 2, con excepción de los jefes militares que en aquel entonces se mencionaban, en virtud de ya no ser necesarios; en esa época trató de fijarse una extensión que permitiera a los jefes de familia obtuvieran una ganancia diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad, sin precisar la extensión de cada ejido, asimismo, se estableció en materia de procedimientos algunas diferencias sustanciales entre la restitución y dotación, estableciendo procedimientos para la obtención de parcelas.

Existieron varias reformas y decretos con los que se pretendió acondicionar las necesidades de la comunidad, la dotación restitución y repartimiento de tierras hasta quedar como actualmente se contempla en la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Abril de 1971.

Los Ejidos, son personas morales, la ley les reconoce capacidad para poseer y administrar bienes rústicos, tienen duración perpetua e indefinida. Su creación, es motivo de la necesidad Agraria, cuando un núcleo de población alrededor de 20 campesinos sin tierras lo solicitan, al respecto es necesario especificar:

"... las autoridades agrarias, mediante la restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, y respetando la pequeña propiedad agrícola, ganadera y agropecuaria en explotación, entregaron ejidos a los núcleos de población y grupos de campesinos necesitados, los que quedarán sujetos a un régimen jurídico protector y como unidades productivas, gozarán de las garantías y privilegios económicos y sociales necesarios para su desarrollo, en la inteligencia de que las tierras de labor repartidas se adjudicarán a los campesinos, así como los derechos para que las cultiven personalmente bajo pena de privación en caso de no hacerlo las autoridades agrarias deslindarán y titularán los bienes comunales protegidos por el régimen (comunal), los derechos serán inscritos en el Registro Agrario Nacional..." (25)

Para resultar agraciado con alguna parcela, debe abrirse expediente, mediante solicitud presentada por los interesados, mismos que ya han adquirido personalidad procesal, administrativa, con facultades para intervenir y promover en los expedientes de tierras ante la propia Secretaría de la Reforma Agraria, así como ejercitar los recursos o defensas correlativos, e incluso el juicio de Amparo.

Terminado el procedimiento agrario, los campesinos obtendrán la dotación que han solicitado, y al terminar su actuación también terminará - tal personalidad con que se ostentan. Cuando el núcleo de población recibe las tierras en posesión provisional o definitiva por resolución Presidencial o mandato de Gobernador, puede suceder cuando sea la posesión provisional, que sea revocada, ya que la personalidad del ejido se limita a ejercer derechos de simple poseedor y desaparecer si la resolución niega del todo la concesión de tierras, levantando la posesión --

(25) Hinojosa Ortz José, El Ejido en México, Análisis Jurídico, Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en Méx., 1983, Pág. 16

provisional. En caso contrario, cuando se acepta la resolución, se inicia la creación del nuevo núcleo de población, se confirma su personalidad jurídica, ya que el ejido se convierte en propietario de los bienes a partir de la publicación de la resolución.

Por lo que el ejido ya no es solamente un núcleo de población dotado, sino toda una institución compleja con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se rige por la Ley Federal de la Reforma Agraria, pero volviendo al Distrito Federal se llega a la conclusión que debido a las expropiaciones de varias zonas y la creación de zonas urbanas en los ejidos, ha dado como resultado la desaparición paulatina de los mismos, solo en algunas zonas aún se conserva la figura agraria del *Ejido*, tal es el caso de las Delegaciones de Xochimilco, Milpa Alta, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa, Tláhuac y Alvaro Obregón, e irá desapareciendo si continuamos la carrera de fraccionar las tierras no cultivables.

LAS COMUNIDADES.

Las comunidades ya poseen de hecho o por derecho bienes rústicos y, en tal virtud, la ley les reconoce capacidad para disfrutarlas en común, ya que son propietarias de patrimonio rústico sujeto a un régimen protector igual que la figura del ejido. El autor Guillermo Cabanellas señala:

" Comunal. -.Lo común; perteneciente o extensivo a varios o a todos. //Comunales se denominan los bienes que pertenecen a un pueblo; cuando el uso corresponde a todos y a cada uno de sus vecinos, son además de aprovechamiento común. //Común . - Lo que, no siendo privativamente de ninguno, pertenece a muchos, todos lo cuales tienen igual derecho a servirse de ello para sí o para sus cosas; como bienes comunes, pastos comunes. //Todo el pueblo de cualquier lugar, villa o ciudad o provincia."(26)

Las comunidades se encuentran constituidas por personas físicas, constituyendo aquellas entes morales, su vida y su funcionamiento es regido por la Ley Agraria, misma que emana del Artículo 27 Constitucional; La comunidad tiene personalidad jurídica propia, la Asamblea General es su máxima autoridad interna y se integra con todos los comuneros en pleno goce de sus derechos, . - Así como lo prevee la ley respectiva, también existen tres clases de Asambleas: Ordinaria mensual, Extraordinaria y de Balance y progra

(26) Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I, Edit. Heliasta S. R. L., Buenos Aires Argentina, pág. 444

mación.

Los representantes de la comunidad - llevarán a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria procedimientos dotatorios o para reconocimiento sobre sus derechos de - propiedad de las tierras que ocupan, bosques o aguas y el uso y - disfrute de éstas, pertenecerán siempre al núcleo de población, si - endo de uso común, por otro lado si la comunidad opta por el régi- - men ejidal los bienes de ésta se deslindarán, asignándose indivi - dualmente su dotación y quedarán sujetos al régimen ejidal, por lo - que hasta la fecha en el Distrito Federal, son pocas comunidades - que quedan, ya que los asentamientos humanos existentes han ido - variando el régimen de propiedad en el Valle de México, las comuni - dades se han extinguido paulatinamente, un ejemplo sería el caso - de Santo Domingo los Reyes, Delegación de Coyoacán, donde a los comuneros se les redujo la propiedad, la restante fué vendida y - subdividida a invasores y posesionarios de esa zona a través del - Fondo de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (FIDEURBE) orga - nismo del propio Departamento del Distrito Federal.

El problema urbano que confronta la zo - na urbana metropolitana va atado al problema rural, debido al - crecimiento de su población y debido a la desaparición de ejidos y - comunidades como ya se ha manifestado, de 1960 a 1980 la población - urbana se duplicó y comenzó la aparición de las colonias proletarias

de la noche a la mañana, fué debido a dos situaciones: 1). - Una generada en el mismo ejido y comunidad, provocada por la oferta de terrenos de los mismos ejidatarios a gentes de fuera, y otra: 2). - Por la demanda urgente de gentes de fuera buscando tierras urbanizables; De todo lo anteriormente expuesto, los pueblos de la periferia del Distrito Federal, - fueron desapareciendo e incluidos a la gran urbe, como en la actualidad se contempla, se inició un proceso de remodelación, construcción de carreteras y ampliación de calles, así como el acondicionamiento de cada zona ocupada por asentamientos humanos que viven en forma precaria, pero ha sido inútil cualquier esfuerzo por dotarlos de los servicios públicos, el abuso de quienes habitan estas zonas y la venta de tierras se encuentran al orden del día, la invasión por diversos grupos como se ha manifestado, dió origen a la creación y al acaparamiento de zonas creando las zonas marginadas o ciudades perdidas, poniendo en peligro la vida de quienes las habitan, por lo que es urgente implementar programas que frenen tales movimientos, de seguir como vamos la ciudad de México, en unos cuantos años carecerá de espacios verdes y áreas de servicios para el desarrollo de la comunidad.

b). - Los Fraccionamientos Particulares Irregulares

b). -FRACCIONAMIENTOS PARTICULARES
IRREGULARES.

Los fraccionamientos particulares irregulares, tienen su origen a raíz de la escasez de tierras, los núcleos humanos se asientan irregularmente en diversas zonas que conforman la periferia del Distrito Federal, con objeto de edificar una vivienda que permita a sus congéneres una vida digna y decorosa, ya que viene a ser un bien de consumo duradero, convirtiéndose en un ideal obsesivo mientras no se le tiene, ideal que reúne valores y que contribuyen al desarrollo de la comunidad, por lo que, grupos de individuos se unen para obtener un pedazo de tierra, con el asentamiento en forma espontánea da como consecuencia la exigencia la intervención del Estado para introducir los servicios públicos (agua, luz, drenaje, pavimento, etc.), los que se obtendrán a través de la regularización de la propiedad, es importante conocer algunos de los aspectos y problemas que originan estos asentamientos:

1. -La pobreza en México.
2. -La emigración del campesino al D. F.
3. -La escasez de vivienda.
4. -La venta de ejidos, por los propios ejidatarios, en base a la expansión de la ciudad.
5. -La venta de tierras por individuos dedicados a la especulación de la tierra (fraccionadores clandestinos).
6. -La invasión de terrenos baldíos y que con posterioridad son incluidos a programas de expropiación para su venta por el Estado.
7. -La sobrepoblación en el D. F.

De los anteriores enunciados, se desprende que la población se asienta en los límites y dentro de la ciudad, utilizando los espacios para vivienda, formando las colonias proletarias, carentes de servicios, tales como agua, drenaje, luz, escuelas, servicios médicos, etc., por lo que el Estado al organizarse se siente impotente para dotar a éstas de los servicios más indispensables, debido a la falta de presupuesto para afrontar tal situación, además si tenemos en cuenta que los individuos que componen dichos asentamientos no son sujetos de impuestos y en ocasiones son gentes desempleadas, por lo que al obtener los servicios públicos en forma clandestina aumentará la escasez de los mismos y el problema a quien los dota que es la propia autoridad del Departamento del Distrito Federal., a través de cada una de sus Delegaciones, por lo que debe de buscarse una solución pronta, ya que día a día se acrecenta la problemática de servicios.

Durante 1950 1970, la población urbana del Distrito Federal creció a una velocidad tres veces mayor que la población rural. Las colonias proletarias aparecieron en la periferia de la ciudad como ya se ha manifestado. Las condiciones de vida extremadamente difíciles, la pobreza es palpable, tanto en su medio socioeconómico, como el cultural, para la gran mayoría de sus habitantes es una lucha constante por su supervivencia olvidan

do por momentos el medio en que viven.

El Estado sabedor de estas circunstancias a través de sus entes gubernamentales ordena a sus dependencias, que se aboquen al estudio, análisis y solución de los problemas que aquejan a estos núcleos de población, entre ellos encontramos el de la propiedad, de la vivienda y de los servicios públicos, que siempre se presentarán en las llamadas zonas irregulares, por lo que para obtener el primero (seguridad de la propiedad) deberán sujetarse los interesados a programas masivos a bajo costo, programados por la misma autoridad y así una vez satisfecho este requisito se tendrá como consecuencia la dotación de servicios, por lo que a continuación cabe citar entre éstos entes gubernamentales a los que han tenido mayor actuación en cuanto a la regularización de la propiedad.

CORETT. - Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra dependiente de la Reforma Agraria, su objeto: Regularizar las zonas urbanas ejidales, elaborar decretos de expropiación aplicados a las mismas, permitiendo con éstos otorgar a cada uno de los poseedores de lotes de terreno su título de propiedad, dando como resultado la seguridad jurídica de la tierra.

CODEUR. - Comisión de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal, quien tuvo a su cargo el regularizar las zonas consideradas como particulares, la super-

ficie de terreno susceptible de regularizar, deberá someterse a lo dispuesto por el Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos para el Distrito Federal; asimismo este organismo llevará a cabo la construcción y enajenación de Unidades Habitacionales en varios puntos del Distrito Federal y sobre zonas expropiadas en favor del D. D. F. Por lo que es importante conocer su estructura y cambios que ha sufrido a raíz de su creación, quedando en la actualidad como Dirección General de Regularización Territorial, en base a su estructura orgánica dependiente de la Secretaría General de Gobierno del propio Departamento del D. F.

ANTECEDENTES HISTORICOS De la Dirección General.

En base al manual de organización de la Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra, comienza el estudio de los asentamientos humanos en 1958, cuando el Departamento del Distrito Federal, en sus respectivos ordenamientos legales (Ley Orgánica del D. D. F.), dispuso que aquellos individuos que fraccionaran terrenos estarían obligados a proporcionar, dotar o introducir los servicios públicos a esas áreas, además de sujetarse a ciertos lineamientos establecidos en el reglamento sobre construcciones, tales servicios resultaron a un costo elevado para quien originaba tales asentamientos, y muchos de ellos optaron por no acatar tal ordenamiento, como resultado de esto se prohíben los fraccionamien-

tos; no obstante lo anterior, los fraccionadores en complicidad con algunos funcionarios públicos toleraron la creación de nuevas colonias proletarias, creando nuevos centros urbanos sin los servicios mas indispensables.

Debido a tales disposiciones y buscando lugares fáciles de venta, los fraccionamientos se desplazaron a los Municipios vecinos del Distrito Federal, tal es el caso de los 56 fraccionamientos que integran Ciudad Netzahualcoyotl, convirtiéndola en la cuarta zona urbana de la Nación, así como los Municipios de Ecatepec, Tlanepantla, Naucalpan, que han ido integrándose paulatina - mente a la zona urbana de la ciudad de México; el movimiento migratorio de los campesinos a la ciudad, trajo como consecuencia la expansión de la urbe, la falta de servicios públicos adecuados, contaminación del medio ambiente y encarecimiento de la vida, así como el problema de vivienda.

Por lo que en el sexenio del General Lázaro Cárdenas se crea una oficina gubernamental *colonias en el D. F. *, capaz de controlar y reglamentar esos asentamientos irregulares en la periferia del D. F., sus atribuciones fueron:

1. - Organizar y fomentar la creación de nuevas colonias, dentro de los contornos de la ciudad de México, así como de los servicios públicos respectivos.
2. - Obtener el registro de las Asociaciones de Colonos.
3. - Aprobar los proyectos y presupuestos de las colonias
4. - El trámite de cualquier aportación o ayuda de parte del Dpto. del D. F.
5. - Su intervención como oficina reguladora, en la celebración de contratos de compra-venta y en la expedi

ción de títulos de propiedad, respecto a los inmuebles expropiados en favor del Departamento del Distrito Federal; y enajenados a particulares"... (27)

En 1941 la Oficina de Colonias tiene las mismas atribuciones, pero además se faculta para iniciar la regularización de la tenencia de la tierra en favor de sus ocupantes, y sujetándose a las disposiciones contenidas en el Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos del Distrito Federal y otras disposiciones más.

Un año después se crea la Dirección General de Gobernación, quedando supeditada la Oficina de Colonias a la misma; de 1970 a 1971 la Oficina cuenta con otra más a la que se le dió el nombre de Dirección General de la Habitación Popular, cuyas atribuciones fundamentales fueron la construcción y renovación de viviendas para los ocupantes de la zona metropolitana, en esa época la Oficina de Colonias llega a ser Subdirección dependiente de la propia Dirección de la Habitación.

Al reformarse la Ley Orgánica del Departamento el 30 de Diciembre de 1972, se crea la Procuraduría de Colonias Populares, absorbiendo a la anterior Oficina de Colonias y facultándola para: Regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas populares; intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados a la habitación popular; asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas, en la solución de sus problemas; y ser árbitro y conciliador a solicitud de las

(27) Manual Interno de la Dirección General de Regularización, Departamento del D. F., 1984, publicación inédita.

partes. Es aquí donde se subdivide Colonias y Habitación Popular; en igual forma, el 31 de Mayo de 1973 se crea (FIDEURBE) Fideicomiso encargado de integrar al desarrollo urbano de la Ciudad de México, aquellos asentamientos humanos no controlados o conformados irregularmente, en zonas ejidales y comunales, fungiendo como institución Fiduciaria el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., mismos que ya fué en la actualidad liquidado.

Asimismo el 28 de junio de 1977, por Acuerdo Presidencial se crea la Comisión de Desarrollo Urbano del propio Depto. del D. F., cuyas atribuciones absorbió a la anterior oficina de colonias y Fideurbe, teniendo este organismo la calidad de técnico desconcentrado, y en 1978 se crea la Dirección de Recursos Territoriales, - misma que en la actualidad es Dirección General, dependiente de la Secretaría General de Gobierno.

De lo antes expuesto, se desprende, que el gobierno debido a su interés por los asentamientos humanos ha creado organismos con la finalidad que aporten a la comunidad soluciones a sus problemas de legalidad sobre la posesión de la tierra, premisa fundamental de los mismos, por lo que la regularización de la tenencia de la tierra implica varios lineamientos administrativos y programas, que deberán sujetarse los particulares para llegar a ésta, cabe citar lo mas sobresaliente del trámite administrativo de regu

larización:

1. - Presentar solicitud de los poseionarios de predios que conformen el fraccionamiento irregular, ante el organismo, haciendo saber su deseo de sujetarse a los lineamientos que marque el ente gubernativo.
2. - La Dependencia estudiará la solicitud presentada, - la que deberá contener los siguientes datos.
Quién es el propietario del predio.
Cuántos lotes y manzanas conforman el predio.
Si todos los lotes se encuentran ocupados.
Que el predio en cuestión se ajuste a los lineamientos establecidos por el Reglamento sobre fraccionamientos de Terrenos para el D. F.
3. - Se integrará expediente, con documentos de propiedad del fraccionador, contrato de compraventa de - los interesados, croquis de localización, se realizará levantamiento de censos socio-económicos, plano general, certificado de Gravámenes al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, y se elaborará Convenio Definitivo de regularización entre Dependencia e interesados, afin de ser escriturados individualmente.

Con lo anterior, se pretende que la regularización resuelva la situación jurídica de la propiedad y ésta se inscriba en el propio Registro Público para que surta efectos contra terceros, así mismo, los interesados estarán en aptitud de obtener los servicios públicos anhelados, con lo que traerá como consecuencia la incorporación del asentamiento humano a la gran red urbana que conforma el Distrito Federal.

c). - Las Zonas Expropiadas

c). -ZONAS EXPROPIADAS.

Como se preve en su Artículo 27 Constitucional, Segundo Párrafo, que las expropiaciones solo podran hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, asimismo, en su 3er. párrafo expresa:

" 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..." (28)

Por lo que al dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, se establecen lineamientos para un mejor uso, de las reservas territoriales, planeando y regulando los nuevos centros de población, para su funcionamiento correcto, así como el mejoramiento y crecimiento de los centros de población ya existentes; para el fraccionamiento de latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola; y para la erradicación de las ciudades perdidas o fajas de miseria que conforman el Distrito Federal.

Uno de los requisitos básicos para el bienestar social y el desarrollo de la ciudad, es buscar una forma de vida huma

na y justa, el estado para llegar a tal objetivo ha dado atribuciones a diversas dependencias, como se contempla en su Ley Orgánica, - donde establece las facultades de sus órganos desconcentrados (las Delegaciones), con facultades políticas, administrativas y de gobierno principalmente en la prestación de servicios públicos. Asimismo, en su Artículo 16 fa_culta a la Dirección General de Recursos Territoriales para conocer todo lo concerniente a la regularización de la propiedad, utilizando para ello la expropiación de las zonas irregulares como medio idóneo para asegurar la situación jurídica de la propiedad en favor de los núcleos de población que las ocupan.

Por otro lado, la tierra que es el recurso clave de los asentamientos humanos, limitado, porque no es posible producirlo, debe ajustarse a las necesidades prioritarias de la población y no ser utilizada para especular con ella, por lo que al ser enajenada por los diversos órganos del Estado, deberá ser a quienes en realidad la necesiten y no a los que simulen la necesidad de ésta, ya que la propiedad privada de la tierra urbana no controlada de manera adecuada produce importantes distorsiones; especulación, aumento excesivo del valor, escasez de primera necesidad y olvido de su función social. Las necesidades de una planificación y distribución adecuada en lo que se refiere a su utilización, impone que la propiedad pase - del Sector Privado al Público y viceversa, especialmente para lograr

una redistribución de la tierra entre sus poseedores. En este sentido, no se considera que la propiedad pública sea un fin en si misma, sino un instrumento para la reforma social y económica del país.

Los métodos de adquirir tierra por parte del Estado varían, puede ser a través de la nacionalización, expropiación para uso social, donación, confiscación, sistema de compensación, etc., y cada vez es mayor la necesidad de modernizar o introducir estructurales legales, fiscales y administrativas que aseguren el bienestar social; desde el punto de vista formal de incorporación de los bienes al dominio público, se pueden clasificar según el Lic. Gabino Fraga en dos categorías: las que constituyen el dominio natural y las que constituyen el dominio artificial; en lo que se refiere a las del dominio natural, por su misma naturaleza quedan incorporadas al dominio público, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, siendo de uso común.

Las que constituyen el dominio artificial señala se incorporan por disposición expresa de la ley, estos bienes pueden ser retirados del uso común y en tal caso dejan de serles aplicables el régimen especial que se creó en la ley para los bienes de dominio público, para afectar estos bienes será a través de un decreto de desincorporación que expida el Ejecutivo a través de la Dependencia que vaya a utilizar las superficies expropiadas; por lo que, el decreto de expropiación es un acto legal administrativo, será de condición necesaria para la aplicación de la ley correspondiente, impo-

niendo con esto una nueva modalidad a la tierra, asimismo, la desincorporación de los bienes expropiados también será un acto administrativo fundamentado, imponiendo con esto una nueva modalidad a la tierra, buscarán esta condición, las diversas dependencias del ente gubernativo, para estar en posibilidades de iniciar programas de remodelación urbana, con lo que permitirá la enajenación a los núcleos de población existentes en el Distrito Federal, los inmuebles resultantes de tal afectación formarán el patrimonio familiar a quienes se enajenen, el costo de adquisición será a un valor social, previo Avalúo que fije la Comisión Nacional de Avalúos y a través de contratos privados entre el Estado y el particular, mismos que serán elevados a escrituras de propiedad (Títulos de Propiedad).

Por lo que es importante hacer notar que las superficies de terreno cuyos propietarios se desconocen, así como sus antecedentes Registrales imposibilita la regularización deseada por los interesados, por lo que el legalizar la posesión que ostentan, es una de las principales preocupaciones de quienes intervengan (estado y particulares), el obtener la seguridad jurídica en forma personal y particular resultaría a precios elevados, por lo que se tendrá que aplicar la expropiación para legalizarla, esto traerá como resultado un beneficio colectivo y el objeto social que persigue el mismo estará justificado.

d). - La Vivienda y su Regeneración Urbana

b). - LA VIVIENDA Y SU REGENERACION URBANA

El hombre es necesariamente sociable, su vida se inicia en la sociedad familiar sin cuyos cuidados no sería posible. Crece a la sombra y bajo el cuidado de la familia y a la medida que va teniendo contacto con el medio social, va dependiendo de éste. A su vez la familia, con todo y ser la primera sociedad, tampoco se da ni puede vivir sin la concurrencia de las demás familias.

Los grupos sociales van dependiendo unos de otros en forma jerárquica, hasta culminar con la sociedad universal.

"...La primera construcción en el mundo no fue una casa, una choza o una cabaña sino una vivienda, un lugar donde estar, una habitación..."(29).

De la anterior premisa, sabemos de la existencia remota de los grupos humanos (Primeros Asentamientos Humanos) y de su modo de vivir. El hombre debido a su propia naturaleza, es menos fuerte que muchos animales irracionales, y es bastante sensible a las condiciones del medio, es decir, no soporta las inclemencias del tiempo, por tanto debe buscar un lugar donde ubicar su hogar, y así le permita desarrollarse social y económicamente en el medio ambiente que lo rodea, por tanto, el hombre por el ---

hecho de serlo, tiene derecho a vivir en condiciones humanas, esto es dignamente, con suficiencia. Es un miembro de la comunidad, un ciudadano con obligaciones generales y específicas, por tanto se afirma que el hombre tiene derecho a una vivienda como tiene derecho a los demás bienes materiales y espirituales para su desarrollo. Y es la sociedad la que debe proporcionarle esos bienes, por lo que el Estado como órgano jurídico de la sociedad organiza sus instituciones para la proyección de programas de interés social, que permitan en base a sus alcances del ser humano obtener una vivienda popular.

A través del tiempo, han sido insuficientes las construcciones de viviendas, cada día las necesidades son mayores, asimismo la dotación de servicios y urbanización se encuentran más lejanos para aquellos que se han trasladado hacia las circunscripciones del Distrito Federal.

LA VIVIENDA.

Concepto. - La vivienda es el asiento de la familia. En ella tiene lugar la realización de la formación de la familia. Su importancia es indiscutible desde cualquier punto de vista

"La vivienda significa algo más que la simple provisión física del refugio. En el concepto actual un término más descriptivo sería ambiente residencial, incluyendo todas las instalaciones, equipos y servicios requeridos o deseados para la salud mental y física y el bienestar social de la familia y del individuo" (30)

El problema de la vivienda en México se ha acrecentado en las últimas décadas, ya que entre los años de 1930-1970 los inmigrantes de bajos ingresos llegaron a la ciudad, se asentaban por lo general en viviendas multifamiliares baratas del viejo centro urbano, posteriormente, cuando sus finanzas lo permitían se trasladaban hacia la periferia, donde había terrenos disponibles para asentamientos ilegales o para comprarlos a bajo precio, y en los cuales se podían construir viviendas baratas. En las últimas dos décadas, a medida que la vivienda a bajo costo disminuía en la ciudad rápidamente, los inmigrantes recién venidos se unieron con los que llegaron primero en la búsqueda de alojamiento en la periferia urbana, buscando en los asentamientos precarios de la periferia como ya se dijo vivienda libre de alquiler, su propio terreno, aislado del ruido y de la contaminación del centro -

(30) Seminario Inter-Regional sobre aspectos del Saneamiento de la vivienda. ONU, Copenhague 1963.

de la ciudad, tratando de equiparar en algunos aspectos a la vida rural, utilizando los espacios para cultivar vegetales, crianza de ganado porcino y vacuno en pequeña escala.

Por otro lado, las vecindades centrales han dejado de ser los principales lugares en que se asentaban los inmigrantes, en la actualidad por el transcurso del tiempo se han convertido en focos insalubres para quienes habitan esas zonas, dándoles un aspecto desolador por su estado precario de conservación, los inquilinos que las habitan viven en condiciones infrahumanas, por el bajo costo de las pensiones rentísticas que impiden su restauración. Debido al acelerado crecimiento de la ciudad, agudizó el problema de vivienda, agua, drenaje, etc., por lo que el problema de vivienda se encuentra en la insuficiencia cuantitativa y cualitativamente de este bien de consumo. El encarecimiento de rentas en el D.F., ha elevado y desplazado a un sector importante de la población capitalina a las zonas marginadas. El problema urbano es más alto que el del medio rural, entre otros factores de su origen se encuentra en la constante afluencia de grupos que vienen del campo, esta afluencia que constituye un crecimiento natural, viene a poner en dificultades a la administración pública por la demanda de servicios que superan a los que se han previsto normalmente, asimismo, en la aplicación de sus programas de interés social, por lo que es necesario tener en cuenta el esfuerzo del Estado para la solución de vivienda, señalando lo siguiente:

"... a pesar de los múltiples esfuerzos del Estado, de dotar a cada uno de los individuos viviendas dignas y decorosas, apoyándose en programas de interés social, tal es el caso de las construcciones de Unidades Habitacionales, como lo son: Vicente Guerrero, U. Habt. Ermita Zaragoza, El Oasis I y II, Presidente Madero, Ejercito de Oriente, Ejercito Constitucionalista, etc., no ha sido posible solventar la demanda; como uno de los ejemplos cabe citar la Unidad Habt. Miguel Hidalgo, que resultó a raíz de que en Azcapotzalco en 1973 existían 38 asentamientos humanos llamados Ciudades Perdidas, fraccionamientos clandestinos, tapones de vialidad, o sea calles y banquetas ocupadas por esos asentamientos, para erradicar los núcleos de población, el Estado se propuso la construcción de varias Unidades Habitacionales, la primera de ellas fué la Presidente Madero con un total de 1,466 viviendas; la Unidad El Rosario del INFONAVIT, además para satisfacer la demanda de vivienda se ubicaron otras familias en distintas Delegaciones como lo es el caso de Iztapalapa con las Unidades Hbt. Vicente Guerrero y Ejercito de Ote, trasladándose cerca de 2,500 familias de las ciudades perdidas: Coltongo, Tlatilco y Reynosa Tamaulipas; asimismo otras dependencias del Estado intervinieron para apoyar estos programas de interés social, tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, Infonavit, etc. .. "(31)

En la Delegación de Azcapotzalco donde se asentaron estos grupos humanos, fué en base a que durante mucho tiempo y debido a la traza antigua del Lago de Texcoco, hasta principios de este siglo, su única vía de comunicación fué la Calzada de Tacuba y después de 1930 se vió atravesada por avenidas como: Camarones, de las Granjas, Cuitláhuac y otras más secándose poco a poco el lago, dando comienzo en esta Delegación a un cambio sin control

(31) Política de Vivienda, Dpto. del D. F., Dirección Gral., de la Habt. Popular, Manual de Vivienda, 1970, pág. 8 (Inédito).

y sin estudio alguno sobre la población y la conurbación urbana.

Entre otros programas implantados por el Estado fué lo que realizó Servicios Metropolitanos (SERVIMET), cuyos objetivos principales fueron:

- 1.- Establecer reservas territoriales para el crecimiento urbano ordenado.
- 2.- Optimizar el aprovechamiento del suelo urbano dotado de servicios.
- 3.- Establecer centros urbanos, suburbanos y de barrio a fin de integrar en una sola unidad - de servicios comerciales, culturales, cívicos y asistenciales.
- 4.- Concertar acciones con cadenas comerciales de los sectores públicos, privados y sociales para abastecer a las zonas carentes de servicios, así como a los comerciantes en pequeño".
(32) .

Este organismo en la actualidad forma parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que tiene a su cargo lo referente a las Reservas Territoriales del Distrito Federal; este organismo funcionó en la regeneración de la ciudad de México, al colaborar con CODEUR en el llamado Plan Tepito, consistente - en la adquisición de inmuebles vecindades decadentes, las que eran derrumbadas y nuevamente construidas con todos los servicios indispensables que les permitiera a la comunidad una vida nueva y que - posteriormente serían enajenadas a los ocupantes antiguos, los objetivos de este organismo se cumplieron parcialmente, porque pocas fueron las viviendas edificadas en las calles de Peñón, Mosqueta, la Unidad Habitacional "La Bella Elena," en la Col. Morelos, etc.

(32) Manual de participación en el sistema de Planeación del Depto. del D. F., Servs. Metropolitanos, S. A. de C. V., 1984 (inédito)

También cabe mencionar el programa de construcción de viviendas, que realizó el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores INFONAVIT, creado el 1 de mayo de 1972, dentro de sus objetivos primordiales fueron: La administración y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para adquirir habitaciones higiénicas en propiedad, construcción, reparación, ampliación, pago de pasivos contraídos por estos conceptos, etc., Los créditos fueron -- proporcionados únicamente a los trabajadores asalariados. Por lo que de lo manifestado, y en base a los nuevos estudios realizados y observando que era insuficiente cubrir las demandas de viviendas de aquellos que no son trabajadores, se idearon nuevos planes de trabajo, tal es el caso del Plan de Desarrollo Urbano y Habitacional, donde preve.

"... que los planes de desarrollo urbano y habitacional deberán tender a superar las formas comunitarias actuales de vida, tanto en el aspecto social como económico."(32).

Por lo que el cumplimiento de estos objetivos deberá estar apoyado con la participación sistemática y constante de los individuos integrantes de la unidad ó habitad que pretendan realizar programas de construcción y autoconstrucción de vivienda. Asimismo, es importante crear conciencia, orientar a los individuos participantes sobre la realidad de este problema, el déficit de vivienda y el costo de la misma tan elevado; Los programas de este tipo deben contemplar

(32) Esquema para el Plan de Desarrollo Urbano Integral del D. F., programa inédito de la Dirección de Programación y Estudios Económicos del Dpto. del D. F., pág. 20

las necesidades básicas de la comunidad, las instituciones deberán tomar en consideración los medios económicos donde se desenvuelven, y facilitar la obtención de créditos a través de Instituciones Bancarias como el Fondo Nacional de la Habitación Popular FONHAPO, Fondo de Vivienda (FOVI), Fondo de Garantía (FOGA), etc., tales créditos les permitirán a las personas morales como Asociaciones Civiles, Cooperativas o personas Físicas integradas en programas de viviendas decadentes (o como ocurrió en el siniestro del 19 de septiembre de 1985, afectación de obras por el temblor de la Cdad. de México) conseguir materiales a bajo precio para construir, reconstruir o renovar los departamentos o vecindades donde radican, así orientarlos en planos estructurales y arquitectónicos para la edificación de la viviendas ruinosas y ocupación de los espacios ya urbanizados.

En el programa de autoconstrucción una vez que los interesados obtienen la promesa de venta de los inmuebles del propietario, acudirán ante la Institución Bancaria (FONHAPO) o el Fondo de Reconstrucción para la Cdad. de México, a fin de obtener el crédito con lo que cubrirán el pago total del adeudo por el valor del inmueble, así como la compra de material de construcción para la regeneración o autoconstrucción, este crédito será cubierto a la Institución que lo otorgue en un plazo de 5 a 15 años, con un interés social, los pagos serán a través de mensualidades como si se trataran del pago de pensiones rentísticas, por lo que , al adquirir la propiedad el individuo se despierta el deseo de darle un mejor uso y -

conservación a la localidad que se adquiere y en donde habita , - -
por lo que busca organizarse y colabora en el remozamiento y limpieza
de esas vecindades decadentes, por lo que considero que esto sería
una de las tantas soluciones al problema de salud, puesto que las vecindades
decadentes dejarían de ser un foco de enfermedades, de infec-
ciones para los habitantes de este tipo de edificaciones , por lo que -
este tipo de programas hace sentir al individuo que participa el nacimi
entamiento del derecho a la propiedad privada, de dar un mejor uso y conservación
al inmueble, obligándolos a iniciar el hábito del ahorro interno,
mismo que le permitirá amortiguar las cargas subsecuentes que --
se deriven por tal adquisición como lo son los impuestos (predial ,
agua, pavimento, etc.)

Del anterior enunciado vendría a ser una de las mejores soluciones para el problema del inquilino, que mucho ha preocupado desde siempre a la colectividad, y dentro de las reformas actuales al Código Civil para el D. F., serían de estricta aplicación los --
Artículos 2448-A y subsecuentes que a la letra dicen:

"... no deberá darse en arrendamiento una localidad que no reúna las condiciones de higiene de salubridad exigidas por la ley de la materia".
"Para la adquisición de estos inmuebles el propietario tendrá que respetar el derecho del tanto que tiene el inquilino por el solo hecho de habitar el bien arrendado, cuando lo proponga a la venta el propietario". (33)

(33) Reformas al Código Civil para el D. F., publicado en el Diario Oficial de la Federal, de fecha 7 de febrero de 1985, Tomo CCC XXXVIII.

LA REGENERACION URBANA .

Las grandes ciudades del mundo han ido creciendo en un marco encauzado, trazado y proyectado, por lo que ha permitido abastecer a sus ciudades de todos los servicios públicos, para que el habitat naciente satisfaga sus necesidades y obtenga un buen desarrollo económico, político y social, no en cambio los países jóvenes y pobres, tal es el caso de los países latinoamericanos entre ellos México, ya que su ciudad estaba proyectada para una población que no rebazara a los 5,000 pobladores, pero a través de los años la emigración del campesinado a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida, la creación de nuevos centros urbanos (colonias proletarias) dió origen a la expansión de la ciudad, arrastrando con ello un déficit de servicios a la colectividad.

La conquista y fundación de la Nueva España, creó necesidades de vivienda y de servicios, por lo que en un principio se trató de llevar en forma organizada su construcción, esto para asegurar una transferencia sistemática a los individuos que la conformaban, en aquel entonces predominaba la clase sacerdotal en el trato de los indios, posteriormente fué heredad de los españoles, utilizando esta situación para sus propios fines, se hizo necesaria mas mano de obra,

de obra, por lo que la concentración de los grupos humanos en la ciudad no se hizo esperar, para satisfacer esta demanda, los indios fueron usados para la movilización de fuerzas capaces de defender el sistema de explotación colonial; surge aquí un sistema urbano creado con el objeto básico de sostener al sistema planeado por los españoles, con esto satisficieron las demandas de vivienda, agua, drenaje, etc., pero el aumento de población en base a los cambios históricos, los movimientos de Independencia y Revolución que aquejaron al país, significaron cambios rápidos, cambios sociales a gran escala, profundas e irreversibles variantes en los sectores de la economía y sociedad, lo cual se alteró en múltiples aspectos, por lo que el aumento de vivienda, --vialidad, mercados, escuelas, drenaje, servicios de transporte, etc. no se hizo esperar, aunado a esto la decadencia de las casas asentadas en los barrios de la ciudad antigua, por lo que la problemática urbana es el reflejo del fenómeno humano de nuestra sociedad.

Debido al rápido proceso de urbanización, el control público de la demanda, uso y tenencia del suelo urbano base fundamental de la solución es insuficiente, el Estado se encuentra incapacitado para afrontar los problemas de introducción de servicios urbanos indispensables, tales como ya se ha manifestado drenaje, -pavimento, agua y construcción de vivienda; estos problemas que aquejan a la sociedad, a la larga serán imposibles de solucionar, por

lo que deben ocuparse los espacios ya urbanizados para la construcción de nuevas viviendas que reúnan todos los servicios en zonas regularizadas o las propias vecindades vacías del centro de la ciudad, para cumplir con el objetivo de bienestar social de regeneración urbana, deberán entrar los inmuebles incorporados a programas de autoconstrucción de vivienda, expropiación de ciudades perdidas (terrenos ocupados por grupos humanos), en virtud de que representan un peligro para la salud y seguridad jurídica de quienes los conforman, los programas de referencia serán acordes con la capacidad económica de quienes lo solicitan o habiten, deberán realizarse estudios socioeconómicos a sus futuros moradores, asimismo manifestar que es importante crear conciencia en estos grupos humanos y que pretendan la adquisición de una vivienda, en primer lugar : darles a conocer sus derechos y obligaciones y un segundo lugar: prepararlos psicológicamente para hacer frente al pago de servicios que causen la urbanización de la zona y el costo real de la vivienda. Por lo que, cabe hacer mención que el suelo urbano al igual que la vivienda serán incluidos en los planes parciales que establezca el Estado por Delegación, mismos que serán aplicables a los predios edificados o susceptibles de serlo, y éstos a su vez podrán utilizar de los servicios indispensables, y de ajustarse a lo preestablecido por los mencionados planes. Estos a su vez deberán fijar normas en base a la ley (Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988) y los requisitos que deberá contener un suelo para ser fraccionado y subsecuentemente urbanizado, como ya se dijo la introducción de los servicios -

que simplemente puedan efectuar las instalaciones de tales servicios, como serían de aceras, calles, luz, pavimento, etc. . . Por otro lado es importante mencionar que la expansión urbana no debe darse sin las restricciones establecidas por los propios planes, porque caeríamos en la autorización de más fraccionamientos sin la adecuación de los servicios indispensables y de la urbanización requerida.

El Catastro juega un papel importante, ya que el Estado al controlar el uso del suelo y establecer medidas fiscales - traería como resultado y es así la base de las finanzas urbanas cuyos egresos serán aplicados para el desarrollo y mejoramiento de las zonas decadentes y en beneficio de todos los asentamientos humanos que conforman el Valle de México.

La utilización del suelo urbano deberá sujetarse - conforme a los planes establecidos por el Estado.

"...El plan implica que las propiedades afectadas no podrán ser usadas para fines distintos de los previstos ni los destinos adoptar características diferentes a las contempladas en él. El permiso urbanístico concreta precisamente la concordancia de -- las actuaciones proyectadas..."...En consecuencia los usos, volúmenes, densidades, alturas, caracteres interiores y exteriores de las edificaciones, -- servicios complementarios, tipos de equipamiento y módulos de aprovechamiento urbanístico, serán -- los expresados en el plan y a ellos deberán sujetarse quienes adopten las iniciativas correspondientes. .." (34)

ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL D. F.

a). - Su origen y Características Generales

III. - LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

México conoció, antes del descubrimiento y la conquista, el florecimiento de culturas autóctonas, que dieron origen a los asentamientos humanos importantes de aquel entonces. El descubrimiento de técnicas como fueron el riego y el cultivo en parcelas y terrazas, la creación de ecosistemas artificiales estables capaces de sustentar, en territorios naturales inhóspitos grandes volúmenes de población y complejos sistemas políticos y sociales.

Posteriormente, con la dominación española, primero a través del sistema colonial y más tarde en periferias económicas trataron de dar un abasto al sistema en que se vivían, más tarde. Fueron substituídos estos sistemas por otros orientados desde afuera y hacia fuera, siendo estos últimos la explotación de los recursos naturales, el sobrecultivo y la degradación de los suelos y la tala indiscriminada de los bosques. La depredación ecológica y los grandes desequilibrios no se hicieron esperar, por lo que habrían de pasar varios siglos de la conquista para que la población recuperara su volumen inicial y comenzaron los crecimientos sin precedentes que hoy conocemos. Apuntando J. Silva Hersog Flores respecto a la magnitud del crecimiento poblacional y urbano lo siguiente:

"... América Latina es la región que presenta globalmente la mayor tasa de crecimiento de población, seguida de cerca por África y Asia Meridional. En estas regiones las ciudades crecen a un ritmo muy rápido, próximo al 4% anual. Pero lo peculiar de América Latina es que ello continúa ocurriendo cuando ya el continente ha urbanizado el 60% de su población..." (35)

Las condiciones de sobrepoblación acarrearán tanto para la metrópoli del D. F., como para las de América Latina un excedente de sobrepoblación en los años próximos. El ritmo de crecimiento poblacional no tiene el mismo alcance en cuanto al urbanismo y su introducción de bienes y servicios. Mientras uno crece sin control, el de los servicios deberá ser controlado. Las características demográficas, económicas y sociales, hacen difícil el manejo de los asentamientos humanos en nuestro país, creando graves problemas y amenazando con su multiplicación a una escala sin precedentes. Las administraciones tratan de desplegar acciones en el campo de la vivienda, las infraestructuras, los transportes y los servicios, pero siempre serán insuficientes, sin que traten de implementar programas que controlen a estos asentamientos, implementando normas jurídicas en el Código Penal capaces de atemorizar y que sirvan de castigo a quienes lucran con la tierra.

(35) Silva Herzog Flores, J., Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda, Edit. Porrúa, Méx. 1977, Pág. 235

También atañe a los asentamientos humanos el factor de la contaminación del ambiente urbano, puesto que la contaminación industrial amenaza al medio ambiente, tal es el caso de las aguas cloacales de aproximadamente 60 millones de personas que se vierten sin tratamiento alguno a las aguas marinas y otras cantidades casi iguales van directamente al suelo a las aguas superficiales. Esto produce la muerte de ríos y lagunas, así como fuerte contaminación de bahías y costas. Otro de los problemas importantes es el del desecho sólido que se acumulan en un 80% sin tratamiento adecuado. Las instalaciones y servicios que brinda el Estado, en general, se limitan a concentrar o transferir localmente la contaminación, en casos aislados. Pero graves, la industria también comienza a contribuir con su propia contaminación. Por otro lado, es de vital importancia tratar el problema de la congestión en las grandes ciudades en especial la de la Ciudad de México, que sigue el paso de los países desarrollados. La multiplicación acelerada de los automóviles y camiones (en forma individual) hacen insuficientes las áreas de vialidad por la que se desplazan, por lo que es necesario implementar otras vías para el transporte y el control de los contaminantes derivados de gasolina que presentan un peligro mortal para los habitantes de esta capital.

Por otro lado, nos enfrentamos a la situación de que si se deja crecer las grandes metrópolis dentro de estos planteamientos será un error extremadamente costoso y sin solución.

a). - SU ORIGEN Y CARACTERISTICAS

El origen de los asentamientos humanos en el mundo entero y en la República Mexicana, obedece a las necesidades de los individuos de agruparse en un número indeterminado y necesario, para formar una sociedad donde desarrollarse político-socioeconómicamente, y alcanzar las metas propuestas. Dentro de los antecedentes cabe citar:

" El acelerado crecimiento de la población de muchas grandes ciudades del mundo, entre las que figuran varias de Latinoamérica y el consiguiente incremento de los déficits de escuelas, transporte, viviendas, empleos y servicios que desde hace tiempo son causa de creciente preocupación para los gobiernos del mundo, y en especial de los países en desarrollo, indujeron a la Asamblea General de las Naciones Unidas a efectuar una Conferencia a escala mundial donde se examinarán los problemas de los asentamientos humanos. A fines de 1973, la Asamblea decidió por resolución 3128 (XXVIII) aceptar el ofrecimiento del gobierno del Canadá para que la conferencia se celebre, en conjunto con una exposición del 31 de Mayo al 19 de Junio de 1976 en la Ciudad de Vancouver". (36)

Como antecedente inmediato de la constitución de los asentamientos humanos en el Distrito Federal, cabe mencionar -

(36) Silva Herzog Flores, Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, ob. cit., Pág. 654

la aparición de un gran número de ciudades perdidas a partir de la década de los '60, que vinieron a constituir el problema alarmante de asentamientos no controlados por el Estado, lo que generó la evasión al catastro y el pago de sus respectivos impuestos. Asimismo, se dirá que dentro y fuera del Distrito Federal, existe una gran concentración de comunidades marginadas, que en la actualidad se conocen como cinturones de miseria o ciudades perdidas, estos hábitats humanos se les dá el nombre también de olvidados, cuyas viviendas edificadas por casuchas de madera y lámina de cartón, son deficientes en gran parte de materiales de construcción y mano de obra de óptima calidad, poniendo en peligro la vida y la salud de quienes las habitan. Su origen tiene diversas causas, pero en su mayoría nacen de la pobreza y de la necesidad.

Por otro lado, la ocupación masiva de terrenos agrícolas, llevadas a cabo por paracaidistas (individuos que se dedican a tomar sorpresivamente terrenos no cultivables), quienes se asientan en forma precaria, espontánea y sin planificación, ni control adecuado al suelo, dan origen a núcleos no conurbados. Otros asentamientos se inician en diversos tipos de terreno, a instancias de líderes corruptos respaldados por asociaciones o partidos ----

políticos.

Los predios de origen privado, ocupados, lotificados y subdivididos en forma clandestina, traen como consecuencia la creación de las llamadas colonias proletarias, y de aquí también surgirán las ciudades perdidas conocidas como taponés de vialidad (bloques de calles y predios abandonados). En la invasión de terrenos, no importa quien o quienes sean los propietarios, pueden haber tres posibilidades: que sean de propiedad pública (Propiedad del D. D. F.), propiedad particular o ex-ejidos. Si tomamos como ejemplo las ocupaciones masivas de los Municipios de Netzahualcoyotl, Naucalpan y Ecatepec todos del Estado de México. En donde se concentra el mayor número de población actual y en los que se observa los problemas graves de urbanismo.

El desarrollo de los asentamientos humanos ha ido tomando diferentes cauces, ya que la mayoría de los habitantes que adquieren un pedazo de tierra donde edificar su vivienda, tarde o temprano buscarán la legalización de la propiedad a través de la regularización. Por ser el medio más económico para obtener la seguridad jurídica del inmueble que ocupan, en programas presta-

blecidos por el Estado como ya se ha hecho mención en capítulos anteriores (ver capítulo II, Inciso b).

Los habitantes de esas zonas precarias en ocasiones se agrupan a través de Asociaciones Civiles y de Cooperativas, para obtener los fines deseados. Las demandas de servicios de los mismos son innumerables, el Estado se siente impotente para afrontarlas: El nacimiento de nuevos núcleos de población pugnarán contra la carrera urbanística: más inmigrantes, más fraccionamientos y colonias, más exigencias, más promesas y más obras públicas por hacer, mismas que serán un atenuante al déficit que requiere la comunidad.

Tanto el cinturón de miseria, como las ciudades perdidas tienen diversos significados, como lo apunta Gerardo Arreola en su obra, al expresar:

"...si es diferente el cinturón de miseria a la ciudad perdida en sus manifestaciones, en el carácter de sus ocupantes, en la vida comunal, en el desarrollo social y en las consecuencias inmediatas de su existencia, su origen es el mismo. Difiere también en su relación con la ciudad: -- mientras uno crece en despoblado, jalando a la urbe, la otra se desarrolla dentro, obstruyendo el desenvolvimiento ciudadano.

Pero en todo caso ambos fenómenos forman parte del desarrollo urbano, que requiere un enfrentamiento global...." (37)

Otro de los factores importantes en la creación de estos asentamientos humanos es la pobreza, escasez de vivienda y de la explotación de los individuos.

Debido al gran movimiento migratorio rural-urbano .."ocasionando por la combinación de factores (que incluyen: la explosión demográfica en el campo, el agotamiento de las tierras; el bajo rendimiento asociado a la escasa tecnología; el incremento de la atracción del campesinado a la ciudad."... (38)

Tanto en México como en América Latina, se presentó el fenómeno de la concentración de la administración, salud, educación, entretención y la proliferación de las vías de comunicación.

Por otra parte, al llegar a la ciudad, los inmigrantes no encuentran cabida de trabajo y gravitan hacia el estado -----

- (37) Arreola Gerardo, Las Ciudades Perdidas, Testimonio del Fondo de Cultura Económica, 1974, Pág. 28 o 29
- (38) Ramírez Saiz, Juan Manuel, Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, Inst. de Investigaciones Sociales, UNAM, Méx. 1983, Pág. 3

ocupacional marginado y además, como ya se ha dicho ocupan las viviendas más baratas, hacinándose en las viejas casonas del centro de la ciudad (que se han convertido en focos insalubres), y posteriormente en los poblados de la periferia y en los intersticios de los espacios urbanos. Formando colonias proletarias o ciudades perdidas, en donde generalmente las condiciones de vida son de extrema pobreza.

Las anteriores características, son determinantes de la marginalidad, concepto que es importante determinar desde el punto de vista teórico, para precisar el estado real y socio-económico de aquel grupo humano y definir estructuralmente su desvinculación con el sistema de producción económico urbano-industrial.

CONCEPTO DE MARGINALIDAD

En nuestro país tiende a producirse una variante específica de pobreza tal y como lo señala Larissa Adler y considera:

"...no debemos olvidar que los pobres son miembros de una sociedad más amplia y que su cultura, o desdén existencial, no difiere esencialmente del que tiene la sociedad en conjunto, los pobres ocupan un determinado estrato socioeconómico en

esa sociedad y sus patrones de comportamiento económico e ideológico, se derivan de una estructura social que ellos son los últimos en controlar. Cuando las condiciones reales de vida resultan incompatibles con la plena realización del patrón cultural, entonces surgen los comportamientos aberrantes (desde el punto de vista es la sociedad dominante) que Lewis describe con tanto realismo. . " (39)

De tales apreciaciones concluimos:

1. - Que los asentamientos humanos conocidos como ciudades perdidas y colonias proletarias vienen a ser los grupos marginados y pobres de la sociedad.

2. - Que los patrones establecidos por la misma sociedad en la que están inmersos estos asentamientos precarios son inalcanzables para los mismos.

3. - Por último, que en nuestro país también los pobres ocupan un determinado estrato socioeconómico y su condición no les permite alcanzar los patrones de comportamiento y cultura que la misma sociedad establece, pasando a formar grupos marginados y desdenados del mismo contexto social.

(39) Adler de Lomnitz Larissa, "Como Sobreviven los Marginados"
Edit. Siglo XXI, S. A., Méx. 1984, Pág. 24

b).- Las Necesidades de Servicios

CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

El incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible. Originando con esto, un déficit de habitación, principalmente popular, y por otro lado la creación de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales. Interrumpiendo la productividad de los mismos y creando el fenómeno negativo de la decreciente especulación con la tierra. Por otro lado, también se cuenta con la presión ejercida por grupos carentes de vivienda y de servicios públicos, propiciando con esto la creación de las llamadas ciudades perdidas y de los asentamientos humanos no controlados. Conformes sin sujeción a orden que permita a los órganos del Estado atender sus necesidades en el lugar donde se encuentran establecidos. Obstaculizando su desarrollo social, afectando a la demás población urbana al provocar un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos. Asimismo, el problema de drogadicción se encuentra al orden del día por ser núcleos relegados de la demás sociedad.

De los diversos estudios realizados en la Ciudad de México por Luis Urukel (sociólogo en el Colegio de México) indican una población (en la zona urbana) de 28.8 millones para el año de 1990, lo que colocaría a México como la tercera zona metropolitana del mundo, después de Tokio y Nueva York... (40) Tales cifras traerán consecuencias desastrosas desde el punto de vista ecológico y socioeconómico para la ciudad de México, por lo que es importante tomar medidas drásticas para el control de la explosión demográfica. Por lo que respecta a los asentamientos humanos más grandes del Valle de México, citados con antelación y localizados en los Municipios del Estado de México, diremos que en la actualidad se han integrado a las zonas urbanas de la ciudad del Distrito Federal, en ocasiones se han ido perdiendo sus limitantes, y de hecho se encuentran ya plenamente integrados a la gran urbe.

(40) Wayne A. Cornelius, "Los Inmigrantes Pobres en la Ciudad de México"; Edit. Fondo de Cultura Económica, Méx., 1980, Pág. 28

b). - LAS NECESIDADES DE SERVICIOS

Antes que nada consideremos algunas opiniones - que se han vertido sobre el crecimiento de las grandes urbes (como son la Ciudad de México) y sus problemas:

Jesús Silva Herzog al referirse a México dice -- (41): "La tasa demográfica del país, y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras -- ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al -- margen de la ley, insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general el deterioro ecológico, así como otros fenómenos importantes...."

Eduardo Novoa Monreal en un estudio sobre los países latinos observa: (42)"...nuevas manifestaciones sociales humanas...ponen una nota pesimista acerca de las posibilidades de organizar fácilmente la convivencia humana. La explosión demo--

(41) J. Silva Herzog Flores, etc., "Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda, México, Edit. Porrúa, S. A., 1977, Pág.459

(42) Eduardo Novoa Monreal, "El Derecho como Obstáculo al Cambio" México, Siglo XXI Editores, 1979, Pág. 40

gráfica y su pavorosa consecuencia: la falta de alimentos; la atracción urbana que arrastra parte considerable de la población rural a la ciudad, originando concentraciones humanas monstruosas, - ante las cuales fallan todos los propósitos de mejoramiento material y moral de sus poblaciones; la desintegración familiar ligada a diversos factores y especialmente al que precede, muestran -- que en las grandes urbes el ser humano pasa a sentirse cada vez - más desarraigado y paradójicamente, a veces muy solo".

Gerardo Arreola al hablar sobre las ciudades perdidas anota: (43) "...el Distrito Federal, Monterrey y Guadala- jara... son las urbes con mayor número de problemas relaciona- dos con su crecimiento...."

Paul Singer en su estudio sobre urbanización se ñala:(44) "Es preciso dar testimonio del espanto suscitado por los números absolutos San Pablo tendrá al fin de siglo más de 25 mi- llones de habitantes, la Ciudad de México tal vez aun más..."

(43) Gerardo Arreola, "Las Ciudades Perdidas", Méx. Fondo de Cultura Económica, 1974, Pág. 4

(44) Paul Singer, "Economía Política de la Urbanización", México, D. F., Siglo XXI, Editores, 1975, Pág. 84

Por último un estudio del Distrito Federal nos dice que: (45) "A partir de 1960 se inicia en la Ciudad de México un desequilibrio ecológico y un incremento considerable del sector servicios en detrimento del sector productivo, como consecuencia de la concentración activa económica en su territorio y preven para el futuro una degradación alarmante del área y un amenazante destrucción del medio ambiente".

De todo lo anterior se desprende lo siguiente:

A.- Urbes como la zona urbana de la Ciudad de México que configuran conglomeraciones humanas monstruosas, presentan entre otras cosas:

Graves problemas sobre la posesión, tenencia de la tierra; un incremento y necesidad de servicios urbanos y mejoramiento material; un deterioro alarmante de su ecología y destrucción del medio ambiente.

B.- Existe una preocupación constante de una explosión urbana.

(45) Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D. F., D. D. F., Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología, México, D. F. 1984, Pág. 7

La zona urbana de la Ciudad de México que abarca el núcleo central, el Distrito Federal y las partes adyacentes del Estado de México ha polarizado su crecimiento, en las últimas décadas, hacia la periferia del Distrito Federal, hacia los municipios de Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan y Netzahualcoyotl (46). A estos lugares han venido los pobres del centro en decadencia y los inmigrantes de las zonas rurales, configurando colonias de paracaidistas, colonias de fraccionamientos (47), es decir colonias populares, en las primeras los colonos adquieren tierras por ocupación ilegal, en las segundas por venta (48). Tanto las colonias populares, como las ciudades perdidas (que "...son pequeñas barriadas en los intersticios de la zona urbana, muy densamente pobladas, extremadamente pobres..." (49) son las que más han requerido de los servicios urbanos básicos (como agua, drenaje, alcantarillado, pavimentación, electricidad), de la regularización de la tenencia y posesión de la tierra, de servicios de transporte, etc. (50)

(46) Waythe A. Cornelius, "Los Inmigrantes en la Cd. de México y Política"; Méx. F.C.E., 1980, Pág. 39, 40

(47) Ibid., Pág. 44 a 45

(48) Ibid., Pág. 44 a 45; Larissa A. de Lomnitz. - "Como sobreviven los marginados", Méx., siglo XXI, Editores, 1984, Pág. 36

(49) Ibid., Pág. 37

(50) Gerardo Arreola, Ob. cit., Pág. 15 a 29; Cornelius, Wayne, Ob. cit., Pág. 44 a 57

c). - Sus Posibles Soluciones

c). - SUS POSIBLES SOLUCIONES

Por lo que se refiere específicamente a la necesidad de los servicios urbanos y sus soluciones, se inscriben dentro del siguiente contexto:

1. - La composición ocupacional de la población migrante de los asentamientos es muy heterogénea, todo lo cual --- inhibe la presentación de demandas urbanas (51) y el carácter inmediatista, espontáneo y conyuntural de éstas, impide que la lucha popular se convierta en acción de masas constantes, en fuerza social independiente.

Los integrantes de reivindicaciones urbanas son:

A. - Según Juan Manuel Ramírez Saiz: (52) --- "... sub-empleados, desempleados y parte del proletariado urbano... ..", también porcentajes significativos de "... trabajadores en activo y de la pequeña burguesía (artesanos, pequeños comerciantes, --

(51) Wayne A. Cornelius, ob. cit., Pág. 219

(52) Juan Manuel Ramírez Saiz. - "Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos", Méx. UNAM, - 1983, Pág. 143

empleados etc.)".

B. - Según Larissa A. de Lomnitz: (53) son - grupos de clase obrera, de nivel marginado o de extremadamente pobres.

2.- "En México, las reivindicaciones ligadas - al suelo urbano... tienen como objeto defender y regularizar la -- tenencia del lote que invaden o alquilan los pobladores..." (54).

" Por otra parte, el espacio vital obtenido y la posibilidad de construir en él la vivienda se convierten en condiciones objetivas para las reivindicaciones relacionadas con los servicios urbanos mínimos: agua, luz, drenaje, escuelas clínicas y -- transporte, la lucha por su instalación, ampliación o su mejora--- miento.... conforma otra vertiente importante, del movimiento po

ular..." (55)

3.- Las demandas urbanas son del "... tipo - de demandas que las autoridades en el poder pueden resolver con

(53) Larissa A. Lomnitz, ob. cit., Pág. 37

(54) Ramirez Saiz, Juan Manuel, ob. cit., Pág. 142

(55) Ibid.

facilidad sin cambios fundamentales en las preferencias del gobierno o en las pautas de asignación de recursos. Un sistema político en que la mayoría de las demandas de los pobres están limitadas a la búsqueda de la satisfacción de necesidades concretas de la comunidad es el que tiende a la conservación de las bases del orden sociopolítico:..." (56) Por otra parte, "... las visiones apocalípticas de un aumento explosivo de demandas populares que podría superar las capacidades de los sistemas políticos local o nacional y originar presiones por cambios importantes en la asignación de recursos, son con toda claridad prematuras, sino es que infundadas... " (57)

4.- "La capacidad de gestión de los partidos de oposición para intervenir en lo urbano es debidamente desigual frente al partido oficial que goza de una situación privilegiada; como afirma A. Mori: " se requeriría mucho esfuerzo (por parte de los partidos de oposición) para conseguir lo que el PRI obtiene con un simple telefonazo" (58)

(56) Wayne A. Cornelius, ob. cit., Pág. 219

(57) Ibidum, Pág. 220

(58) Juan Manuel Ramírez Saiz, ob. cit. 135

El Estado y el Partido Oficial satisfacen y dan solución a determinadas necesidades urbanas (59), aunque también elaboran programas y hacen propuestas como las siguientes:

(60)

- "Impulsar para todos los habitantes del D. F. la instalación de servicios públicos" por lo menos de los más elementales: agua potable, drenaje, pavimento y alumbrado".
- "Apertura de fraccionamientos populares (....) y renovación de las viviendas existentes;
- " Regularizar las colonias populares urbanas y contener la especulación con la tierra" ;
- "Reestructurar los servicios de transporte urbano" .

(59) Ibid., Pág. 130 y 146

(60) "Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos", Pág. 128

— "Alentar la cooperación ciudadana en forma de mano de obra (...) y apoyar la autoconstrucción", y

— "Estudiar los procesos refrendarios..."

Dada la posición del Estado frente a las urgencias de servicios urbanos, dada la posición desventajosa de los -- partidos de oposición en relación a la solución de las mismas, da da la composición de los núcleos que demandan esos servicios y -- dado el carácter inediatista, coyuntural, espontáneo de estos, -- LAS POSIBLES SOLUCIONES INTEGRALES, IMPORTANTES DE -- LAS PRIMORDIALES NECESIDADES URBANAS pueden darse por -- el Estado Mexicano, cuando: Considere que con esas soluciones defiende mejor sus intereses, considere que con esas soluciones tiene el apoyo popular para afrontar graves crisis económicas, o enfrentar a grupos de poder, considere que con esas soluciones -- se reconstituye, reafirma, fortalece y moderniza como Estado --

(61)

Por lo que toca a la problemática urbana gene--
ral del Estado a instrumentado mecanismos de importancia:

(61) Wayne A. Cornelius, ob. cit. Pág. 247 a 248; Eduardo Novoa Monreal, ob. cit., Pág. 123

1. - La Ley de Asentamientos Humanos (62) que propone como ejes de su estructura y aplicación: 1) la planeación (Artículos: I, II y III.; 3, I, II, III, IV, VI, VII, X y XI; 10; 9, I; 16, A, d; 17, I, etc.) la concurrencia y coordinación entre Federación, Estado y Municipios en materia urbana ----- (Artículos: I, I; 8; 13; 14, IX; 16, VI; 17, VII; 18; 20, 24) 3) la participación popular en asuntos relativos a los asentamientos humanos (Artículos 6; 4, IV; 16, A. V.)

2. - El Plan Global de Desarrollo del 15 de Abril de 1980, que vincula la política urbana regional con otras sectoriales, entre ellas, la descentralización industrial, el desarrollo agrícola regional y la producción estatal de la vivienda (63).

3. - El Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, que propone: un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio; buscar en el interior de los centros de población el control del uso

(62) "Ley de Asentamientos Humanos", Méx. D. F., 8 de Abril de 1976, D. Of. del 26 de Mayo de 1976

(63) Juan Manuel Ramírez Saiz, ob. cit. Pág. 9; Presidencia de la República, Plan Global de Desarrollo en Informador para informadores, México, Coordinación General de Comunicación Social, 1980, Pág. 225 a 229

del suelo y orientación de su crecimiento; suprimir los problemas de centralización; distribuir territorialmente los servicios y satisfactorios; el desarrollo rural integral (64)

Si por ahora la desconcentración industrial ha alcanzado, "... en muy reducido grado, sus objetivos, debido a la lógica concentradora que guía la implantación de la industria y los intereses privados ..." (65), si por ahora el desarrollo agrícola regional no ha logrado disminuir la migración, ni logrado el avance y -- equilibrio regionales (66), si por ahora no se ha superado la centralización del poder federal respecto de los demás niveles político-administrativos, no quiere decir que ESAS INSTANCIAS URBANO REGIONALES O SECTORIALES NO LAS PUEDA RESOLVER EL ESTADO. Como dice Paul Singer: la Superconcentración urbana (se refiere también a México) no es una contradicción insuperable del sistema (67). Por lo que las soluciones se darán en base al perfeccionamiento o desarrollo, modificación de los mecanismos que como punto de partida ha elaborado el Estado o en base al establecimiento de otros más eficaces.

(64) "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", S. P. P. Gráficos de la Nación, 1983, Pág. 28 a 29, 252 a 273

(65) Juan Manuel Ramírez, ob. cit. Pág. 151

(66) Ibidem, Págs. 11 y 75

(67) Paul Singer, ob. cit., Pág. 87

ORDENAMIENTOS JURIDICOS

a). - La Constitución Política

IV. - ORDENAMIENTOS JURIDICOS

a).- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el máximo ordenamiento jurídico del que emanan todas las disposiciones legales que regulan las condiciones de normatividad de nuestro país, misma que es el resultado de las luchas internas desde la Independencia hasta nuestros días. Al referirme a la Revolución Mexicana se observa que se constituyó debido al movimiento social permanente plasmado en la Constitución y promovió, con base a las garantías sociales, la justa distribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades para acceder a los más elevados niveles de la dignidad humana. Y que asimismo, interpreta el desarrollo como un proceso amplio de transformación del hombre y de la propia sociedad. Al impulsar el desarrollo, lo hace a través de un proceso integral, equilibrado y armónico para el país, distribuyendo con justicia sus beneficios, preferentemente entre los sectores mayoritarios de la población y en las regiones -

su funcionamiento, establece a través de un Plan Director y un Plan General diversos Planes Parciales por Delegación, atribuyendo a los órganos administrativos (Delegados, Reordenación Urbana y Ecología, etc.), así como a los de Consulta Popular (Consejo Consultivo de la Ciudad de México, y junta de Vecinos) la aplicabilidad, vigilancia y participación en las disposiciones legales que las conforman. Esto con el fin, de restringir el uso del suelo y su adecuada utilización por los particulares, en virtud de que las construcciones que se edifiquen sean llevadas a cabo en los espacios destinados para ello con la urbanización deseada. En relación con esta ley, también encontramos otro ordenamiento constitucional importante, como lo es el Artículo 4º Párrafo Segundo de la Constitución Política, donde establece el derecho que tiene la familia para disfrutar de una vivienda digna y decorosa, señalando para tal objetivo ciertos lineamientos a través de programas instrumentados. Situación que se recoge en la Ley de Vivienda y la propia Ley de Asentamientos Humanos.

Por lo que y con base en el Artículo 89 Constitucional los diversos organismos del estado instrumentarán políticas tendientes a la solución y erradicación de los asentamientos marginados, en especial los del Distrito Federal, tales facultades son --

asignadas al C. Jefe del Departamento del D. F. (como ya se ha especificado, autoridad responsable, en base a la Ley Orgánica del propio Departamento, en su Artículo 3º), éste a su vez se auxiliará para el despacho de sus funciones de ser Secretarías Generales, una Oficialía General y 16 Delegaciones con facultades específicas y propias. Por lo que, de las funciones atribuidas al Departamento del Distrito Federal y siendo éste una autoridad del Estado, será el encomendado para someter las disposiciones relativas a la administración pública que atañen al mismo ante el Organismo Legislativo. Así como los decretos que establezcan las provisiones, destinos, usos y reservas sobre la tierra, a fin de ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, con objeto de que los particulares en el ejercicio de sus derechos cuenten con la información que requieran. Las autoridades administrativas otorgarán y expedirán las autorizaciones, permisos o licencias que se les requieran, previo lo establecido en los decretos o planes en vigor.

Con objeto de proteger el interés público como función social de la propiedad, así como para evitar actos en perjuicio de terceros o de la comunidad en general, se establecen que serán nulos de pleno derecho los contratos y convenios relativos a la

que han permanecido marginadas. Es aquí donde al mencionar lo relativo a los Asentamientos Humanos toca un punto importante y hace notar que las reformas al Artículo 27 Constitucional, Párrafo Tercero fueron necesarias de adicionar, al especificar:

"... 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..." (68)

Por lo que, al referirme a estas reformas y relativas a dichos asentamientos humanos que conforman el Distrito Federal, se capta y preve que los conglomerados existentes deben reclamar al propio Estado, acciones y lineamientos que permitan finiquitar el problema de dichos asentamientos no controlados y se establezcan provisiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana en base a las demandas de población actual. Asimismo, debe establecerse la reducción al déficit de vivienda, por lo que debe de controlarse el desbordamiento incontrolado de los particulares hacia zonas urbanas y ejidales. Por otro lado, -----

también deberá de incrementarse la seguridad jurídica de la propiedad a través de los entes gubernativos que señale la propia administración pública y bajo los lineamientos continuados que establezcan.

Pretendiéndose con esto, un beneficio social y colectivo. De estas reformas se desprende la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, implementada el 7 de Enero de 1976, y donde se establecen disposiciones relativas al destino, equiparamiento y uso del suelo en los fraccionamientos populares. Sujetándolos a lo siguiente:

"... Art. 4. - La presente Ley es aplicable en el Territorio del Distrito Federal, demarcado en el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento del D. F.

"... Art. 5. - El Departamento del D. F., será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo. (adición del 7 de Febrero de 1985) Realizará estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de viviendas de interés social en arrendamiento ofreciendo, igualmente, los estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arrienden tales viviendas..." (69)

Asimismo, dentro de la anterior ley, al dividir -

propiedad, posesión, uso o cualquier otra forma jurídica que dé derecho a la tenencia de la tierra en zonas propiedad del Departamento del Distrito Federal, hasta en tanto no se ajusten a los lineamientos que establezcan las propias autoridades. Dando con esto cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional, Párrafo Tercero, al señalar:

"...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social. ..." (70)

A pesar de tal situación, los habitantes del Distrito Federal, asentados en zonas urbanas y ejidales, le dan a la propiedad de la tierra -- las formas y modalidades convenientes a sus intereses, no aceptadas por los fedatarios públicos y reprobables por el Estado. Quien se vé obligado a reconocer los derechos de los posesionarios y usufructuarios de la tierra por el solo hecho de encontrarse asentados en esa zona.

Por otro lado, las garantías individuales consagradas en nuestra máxima carta magna, han preservado el derecho a la propiedad que tienen los particulares frente al Estado, encargándose que el beneficio social sea general y colectivo.

(70) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit., Pág. 68

b). - La Ley de Asentamientos Humanos

b).- LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La preocupación del Estado por los Asentamientos Humanos ha existido desde tiempos remotos, tomando mayor importancia a raíz del Informe Latinoamericano para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos en Vancouver el 19 de Junio de 1976, donde se trataron puntos importantes al analizar la organización de las comunidades humanas como un todo tratándose de una ciudad, un pueblo o una aldea incluyendo todos los elementos que la componen (ya sean sociales, materiales, de organización, espirituales o culturales) y donde se intercambi6 información acerca de las soluciones a los graves problemas que las aquejan... (71) Las soluciones que fueron sugeridas a Nivel Nacional son las siguientes:

- 8.- Aceptando que el objetivo integral de habitar es mejorar la calidad de la vida para todas las personas en los asentamientos humanos, resulta obvio que la adopción de claras políticas nacionales constituye un requisito previo a llevar a cabo acciones concretas.
- 9.- La magnitud de los problemas de los asentamientos humanos en todas partes del mundo, así como la complejidad de las cuestiones relacionadas con ellos, parece exigir no solo esa orientación de una política nacional sino también una planificación y programación integrales en lugar del enfoque fragmentario y sectorial que todavía prevalece en la mayoría de los países así como la mayor participación posible de ---

todos los estratos de la sociedad en la planificación y la ejecución de los proyectos.

13. - Los componentes de una política nacional integral de asentamientos humanos deben incluir, entre otros una clara definición de los objetivos; metas - realistas del crecimiento y la distribución de la población; orientación a nivel nacional, regional y aun posiblemente local; metas cuantitativas y cualitativas para los principales sectores que contribuyen a que haya asentamientos humanos satisfactorios, tales como vivienda, los servicios básicos, el transporte, los servicios sociales, etc.; una amplia distribución de responsabilidades en cuanto a funciones legislativas, financieras y administrativas entre los distintos niveles del gobierno nacional y local... (72)

Las definiciones dadas de "Asentamientos Humanos" son vagas atemporales, amplias y eluden, la precisión crítica y coyuntural del término, dentro de ese término se involucran indistintamente consideraciones intraurbanas, regionales y sectoriales, tratándose de - abarcar con el mismo término los centros urbanos y rurales de cada for mación social, sin precisar con exactitud cual es espe cíficamente el -- grupo social a estudio y su ubicación. Sin embargo la Ley de Asentamientos Humanos nos da, en su Artículo 2, Fracción I, la siguiente defini--- ción:

"Asentamiento Humano es la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área física--- mente localizada, considerando dentro de la misma -

los elementos naturales y las obras materiales que la integran..." (73) .

La Ley de Asentamientos Humanos es el punto de referencia de la presente tesis y toda vez que la misma es de aplicabilidad Federal y Local, cabe hacer mención del origen de la misma. Al respecto expresaré que nació de una iniciativa de ley y posteriormente fué aprobada, debido a las reformas de los Artículos 27, 73 y 115 Constitucionales, su publicación fue el 6 de Febrero de 1976. Su origen fue de la necesidad jurídica de reglamentar sobre los asentamientos humanos que conforman la República Mexicana, de reglamentar sobre el crecimiento desmedido en el Distrito Federal, sobre la falta de servicios en todas las zonas próximas a urbanizarse y los problemas alarmantes de contaminación, tal y como lo señala Jesús Silva Herzog Flores al indicar:

"...La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra; posesión al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia. Por otra parte, el multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte, un déficit de habitación, principalmente de la popular, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales..

Asimismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos..." (74).

Tomando en consideración lo anterior diré que, el crecimiento desordenado, atraído aparejado en los centros urbanos de población, la falta de servicios y vivienda, en éstos la contaminación, el problema en el abasto popular y el deterioro de la salud de los habitantes de los núcleos de población de esos centros, especialmente del Distrito Federal. Por lo que al reclamar la comunidad acciones sólidas del estado a fin de que terminen con los asentamientos humanos no controlados, se siente incapaz económicamente y socio-políticamente al considerar las provisiones adecuadas para la erradicación de estos asentamientos. Deberá, por lo tanto, tomar un factor importante, que el aumento de la superficie urbana sea en base a las demandas de la propia población, previo estudio técnico del equiparamiento urbano y sujetándose a las normas establecidas en el ordenamiento legal (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Plan General y Planes Parciales, así como la propia Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal) que para tal fin ha sido creado.

La Ley de Asentamientos Humanos en su Artículo 16,

(74) Jesús Silva Herzog, M. González Avelar y otros, Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda, 1a. Edición, México, Edit. Porrúa, S. A., 1977, Pág. 459

preve la creación de la Ley de Desarrollo Urbano, esto con el fin de acatar lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional, Párrafo Tercero; en igual forma contempla la elaboración de los Planes concernientes al desarrollo urbano; al referirse al fenómeno de la Conurbación (unión de 2 ó mas centros de población formando una unidad geográfica, económica y social) específica se considerará tal, por declaratoria del Presidente de la República, con su publicación respectiva en el Diario Oficial. En su contenido la Ley que nos ocupa, establece que la ordenación de sus asentamientos humanos será llevada a cabo a través de la planeación y regulación, conservación, etc., de los centros de población, se pretende una planeación futura equilibrada que permita a los que habitan el Distrito Federal y otros centros urbanos, una mejor redistribución de la propiedad y una seguridad jurídica en cuanto a los derechos que de ella emana.

c). - El Código Civil para el Distrito Federal

c).- EL CODIGO CIVIL PARA EL D. F.

Siendo el Código Civil vigente para el Distrito Federal, el ordenamiento jurídico aplicable a las relaciones contractuales que norman las actividades entre particulares. El cual es el resultado de la transformación que los pueblos han experimentado a través del tiempo y el resultado del cambio de sus condiciones sociales, así como, del crecimiento urbanístico. Las disposiciones legales que lo conforman, han quedado plasmadas en el Código Civil de fecha 30 de Agosto de 1928. Mismo que ha sufrido innumerables reformas como se observa hasta nuestros días. Por lo que, la aplicabilidad de sus disposiciones legales tienen grandes repercusiones en los asentamientos humanos que conforman el Distrito Federal, haciendo notar, que, como se observa de las transacciones particulares surgen derechos y obligaciones apegadas a tales disposiciones y en algunos casos dichas obligaciones se derivan del también derecho de familia.

Por lo que se refiere a los contratos privados de Compra-Venta, deben de ajustarse para la realización de tal fin a lo señalado en la Segunda Parte del Título I y II del ordenamiento

legal que nos ocupa. En esta figura contractual, se da la modalidad de contrato de Cesión de Derechos, frecuentemente utilizada por los particulares en los asentamientos irregulares, sin formalidad alguna. Como resultado de estos actos entre particulares se ocasionan diversos traspasos en las propiedades del Departamento del Distrito Federal y de particulares, por lo que, acarrea esta situación evasión del pago de impuestos y derechos que genera la propiedad. En cuanto a la falta de formalismo, algunos autores, entre ellos el Lic. B. Fernández del Castillo en su obra Derecho Notarial establece:

" Que los formalismos en la Ley del Notariado - para el Distrito Federal de 1980, será el Código Civil en muchos casos quien determina la forma que debe satisfacer un acto o contrato notarial... .." (75) .

Asimismo, llega a la conclusión que son los formalismos los que hacen valer determinados actos jurídicos, ya que en sentido estricto todos los contratos son formales, porque requieren de una forma para exteriorizar la voluntad de los individuos. Por otra parte históricamente los contratos se clasificaban como solemnes, reales, consensuales y formales y tal clasificación, se recoge en el actual ordenamiento legal que nos ocupa.

(75) B. Pérez Fernández de Castillo, Derecho Notarial, Edit. Porrúa, S. A. Pág. No. 74

Ya que el Código Civil actual, al establecer el principio del consensualismo en una de sus disposiciones legales, establece además, que dichos contratos deben revestir una forma establecida por la ley. Por lo que, al exigir el cumplimiento de esa formalidad deberá ser a través de Fedatario Público, el que tomará en cuenta el avalúo que se practique al inmueble, siempre y cuando rebase la cantidad de \$ 30,000.00 . Ahora bien por lo que se refiere a la constitución del patrimonio familiar, establece que se tomará en cuenta la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. Por lo que se refiere a las propiedades del Departamento del Distrito Federal, el Artículo 2717 en su segundo Párrafo establece la facultad que tiene la propia entidad pública para enajenar terrenos o casas a través de una contratación administrativa, otorgándole ciertas exenciones (como lo es el pago de traslado de dominio y el pago de Arancel Notarial). Todo esto en beneficio de los asentamientos existentes en colonias irregulares. Asimismo, las ventas que realice el Estado con Reserva de Dominio, podrán ser canceladas mediante simple oficio dirigido al Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del D. F.

La contratación administrativa, en la actualidad es llevada a cabo también por la Dirección General de Regularización Territorial del Departamento del Distrito Federal, siendo ésta la única excepción para contratar sin la intervención de Notario Público, previo avalúo que fije la Comisión Nacional de Avalúos.

Volviendo a hablar respecto de los formalismos, es necesario manifestar que el Código Civil vigente para el Distrito Federal, establece que la falta de éstos, será sancionada con la invalidez del contrato. Por otro lado la falta de forma se encuadra dentro de la nulidad relativa, misma que tendrá que hacerse valer ante el órgano judicial competente.

d). - La Ley de Vivienda

d).- LA LEY DE VIVIENDA

La vivienda se encuentra conceptualizada en nuestra Carta Magna que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 4º, Tercer Párrafo, en el que nos indica:

"...Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo...." (76) .

Siendo un factor inherente al bienestar colectivo, la vivienda produce efectos en el ser humano tales como la seguridad, conciencia de propiedad, privacidad y cohesión familiar; produce seguridad porque el hombre para salvaguardar la vida de sus congéneres, así como de las inclemencias de la naturaleza busca un techo un lugar que le permita defender de los peligros a los suyos.

(76) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cit. Pág. 10

Desde tiempos remotos en la era cuaternaria, cuando se conoce de la existencia del hombre a través de las pinturas rupestres, como se aprecia en las cuevas de Laxcaux, Francia, Altamira España, etc. y otros lugares más de Europa. El hombre tuvo las primeras ideas de contar con un lugar que le permitiera salvaguardarse de los elementos naturales, de las inclemencias del tiempo y, de los animales, conforme transcurrió el tiempo, el hombre se vió obligado a construir lugares que le permitieran servirle de casa como en la actualidad lo encontramos.

Por lo que, la vivienda se constituyó en un bien de consumo necesario y duradero para la sociedad, permitiendo a los individuos que las habitan un desarrollo óptimo y armónico para él y para sus congéneres en relación al resto de la sociedad. Con respecto al término duradero, cabe señalar que es duradero porque viene a constituirse en patrimonio de la familia. Debido a esta consideración y a la histórica, el Estado estableció programas de interés social (el término interés social ha sido acuñado por el Gobierno como un patrón o tipo de vivienda, desde el punto de vista económico, a fin de que las clases económicamente bajas tuvieran acceso a la vivienda y resolvieran en parte el grave problema), encomendados a

diversos organismos a fin de satisfacer las necesidades de vivienda de los núcleos de población que conforman los asentamientos humanos del Valle de México. Por lo que, debía de existir para tal fin un marco jurídico que diera el nacimiento a estos programas. Como resultado se publicó con fecha 4 de Febrero de 1984 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Vivienda, la que vendría a regular las disposiciones relativas a la construcción, adquisición y lotificación de viviendas de interés social.

Por lo que considera la propia ley, que se entiende por vivienda de interés social, aquella cuyo valor al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general, elevado al año, vigente en la zona de que se trate.

Asimismo, encarga a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, todo lo concerniente a la aplicabilidad de esta ley; la adquisición, construcción, edificación, adquisición de materiales de construcción, etc.; y todo lo relacionado con la vivienda tanto para el Distrito Federal, como para toda la República Mexicana. Existiendo una coordinación con diversos organismos Estatales y Municipales.

En igual forma, el suelo para vivienda o donde se pretenda construirla, deberá sujetarse a ciertas disposiciones que establezca el Estado por conducto de las entidades de la administración pública federal. Bajo la estricta vigilancia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que practicará y realizará estudios y proyectos sobre los inmuebles destinados para ese fin. Los programas que se pretendan implantar tanto de construcción como de autoconstrucción de vivienda, deberá aplicarse a quienes en realidad necesitan tales beneficios, y donde se dará oportunidad a participar a personas físicas como morales. Como es el caso de las Sociedades Cooperativas de Vivienda y las Asociaciones Civiles. Debiendo sujetarse la primera de ellas a las disposiciones enmarcadas en el Capítulo VII de la Ley Federal de Vivienda. La constitución de las mismas deberá constar en actas e inscritas en el Registro Cooperativo Nacional. El fin de creación de ambas deberá ser exclusivamente de producción de vivienda. Por lo que la administración y mantenimiento de la sociedad será a cargo de la propia persona moral. Por otro lado, por lo que se refiere, a la celebración de operaciones y prestaciones de servicios de estos entes morales, deberá ser única y exclusivamente con los mismos fines.

Otra de las opiniones relativas al problema de vivienda, se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo, el que señala:

"... la política de vivienda del Estado contempla la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo, y la promoción de la revisión de las bases jurídicas en la materia. Las orientaciones de estrategia proponen sustraer de la especulación el suelo urbano e impulsar la construcción de infraestructura, así como la autoconstrucción..." (77) .

En algunos casos, estas políticas se ven frenadas cuando se interponen situaciones jurídicas, como lo son la negativa de la venta de los inmuebles, para la regeneración de los inmuebles viejos que conforman el centro de la Ciudad de México.

(77) "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", S. P. P., México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, Pág. 8

e). - El Cooperativismo y las Asociaciones Cíviles

e).- EL COOPERATIVISMO Y LAS ASOCIACIONES CIVILES

Todo movimiento social implica una serie de antecedentes, no surge de la nada sino que son un conjunto de acontecimientos los que determinan su aparición. Así fue como surgieron los antecedentes del movimiento cooperativo.

A fines del siglo XVIII y principios del XIX al surgir el gran movimiento en Europa, conocido como la Revolución Industrial, en donde se dió una mayor transformación en la industria, repercutiendo en las bases económicas de los artesanos y fomentando los ideales de los economistas Adam Smith, David Ricardo, John Stewart Mill y otros más.

"...Se reemplazó la mano de obra de los talleres artesanales y familiares por las grandes fábricas que utilizaban maquinaria más moderna: Este reemplazo trajo como consecuencia un gran número de personas sin trabajo, y por tanto una gran miseria en las familias. La producción aumentaba considerablemente gracias a las máquinas y a la explotación de los trabajadores, las condiciones en que estos vivían era cada vez más crítica, situación que trajo incorformidad manifestada primero en la destrucción de las fábricas y máquinas que eran causantes del desempleo, y más tarde culminó con las manifestaciones en las calles..." (78).

Ante esta condición desventajosa de los trabajadores, surgieron ideas y pensadores que trataban de resolver sus problemas. Entre esos pensadores tenemos a Roberto Owen, quien propuso en su libro "Una Nueva Visión de la Sociedad" (1813), la creación de villas comunitarias o de cooperación, en donde los bienes estuvieran en común y en esta forma se repartieran los provechos. Es aquí donde germina la idea del cooperativismo, que más tarde alcanzaría el interés y la aplicabilidad deseada.

En México ya antes de 1873 existieron formas pre-cooperativas como las sociedades mutualistas, las cajas de ahorros y las de préstamos, parecidas en su funcionamiento a una cooperativa de crédito moderna. Tal es el caso de la caja de ahorros de la Ciudad de Orizaba, Veracruz, ya que en 1839 inició sus operaciones y con la que se trataba de combatir la usura y el lucro, deseando únicamente el beneficio de los socios que la integraban, así como el de la sociedad en general. En 1872 cuando se formó el Círculo Obrero de México, los obreros que integraban este Círculo, trataban de convertir sus sociedades, para las que laboraban, en cooperativas. De los precursores mexicanos, entre otros, se encuentra Don Juan de Mata Rivera que al pronunciar su discurso ante el Presidente de la República Lic. Lerdo de Teja-

da, hace incapié de crear sociedades cooperativas. Se considera que la primera sociedad cooperativa de consumo fué fundada por los obreros ferroviarios del ferrocarril mexicano Veracruz-México. Otra de las Sociedades Cooperativas iniciales fué la fundada por los mutualistas del ramo de sastrería, del Círculo Obrero de México, en 1873. (Esta Sociedad fué inspiración del modelo francés de cooperativas de producción).

Durante el régimen del Gral. Alvaro Obregón se - dió impulso a las ideas cooperativas, apoyadas por el Partido Cooperativista Nacional. Por otro lado, el Gral. Plutarco Elías Calles. (Después de haber visitado en Europa las cooperativas de consumo, de producción y de crédito), envió al Congreso de la Unión el primer proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas, mismo que se convirtió en Ley en 1927. A raíz de la promulgación de la Ley, el cooperativismo en México aplicado a los núcleos de población ha alcanzado importancia. La nueva Ley de Cooperativas comenzó a funcionar en 1938 y es lo que con algunas reformas, nos rige.

Los asentamientos humanos que conforman la Ciudad de México, van adquiriendo la conciencia de que constituidos en personas morales, podrán obtener el desarrollo social deseado, así como

adquirir bienes que les permitan construir las viviendas necesarias y -
adquirir materiales a bajo costo para la regeneración de las mismas -
(sobre todo tratándose de las vecindades del centro de la ciudad). Por
lo que han iniciado un lento pero acelerado movimiento de constituirse
en cooperativas de consumo, de vivienda, de producción, etc., allegán
dose de los satisfactores que se requieren, para la subsistencia. Tal
es el caso de las cooperativas de adquisición de predios, auspiciados -
por partidos políticos (PSUM, PRI, PRT), para la construcción de uni-
dades habitacionales para sus agremiados. Esta figura jurídica (la --
cooperativa), que nació al amparo de los movimientos sociales obreros,
es aceptada también por los inquilinos de vecindades decadentes, para -
llevar a cabo la regeneración del centro urbano (viejo) de la Ciudad de -
México.

LAS ASOCIACIONES CIVILES

Al igual que las cooperativas, las asociaciones civiles han rugido a través de la historia de las necesidades de los individuos. La Asociación Civil es considerada como entidad o personalidad jurídica, dotada de nombre, patrimonio y órgano propios o bien como contrato, con sus diversos elementos y con su propio contenido obligatorio.

La Asociación Civil tiene su aparición en las innovaciones del actual Código Civil de 1928, que nos rige actualmente, ya que en los anteriores de 1870 y de 1884 únicamente podía existir esta figura, como convenios privados, sin personalidad jurídica y que las partes celebraban al amparo de la libertad de asociación. Por otro lado el Lic. Ramón Sánchez Medal consideró, que la Asociación Civil es un contrato plurilateral:

"El contrato de Asociación Civil es el contrato plurilateral por el que dos o más personas se obligan a la realización permanente de un fin común no prohibido por la Ley y que no tenga carácter preponderantemente económico (Art. 2670 del C.C.)..." (79).

En la Asociación Civil deberá haber un acuerdo de voluntades de los socios participantes; el fin común debe ser por un tiempo determinado; el fin deberá ser posible, física y legalmente; no deberá tener un fin de lucro o un carácter preponderantemente económico deberá constar por escrito su constitución (elemento de forma) ante Notario Público; deberá tener permiso debido de la Secretaría de Relaciones Exteriores; y será inscrita en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal (cuando sea Asociación Civil con domicilio en la Ciudad de México); todas las actuaciones de su vida social, deberán ser protocolizadas ante Fedatario Público. En si la Asociación Civil tendrá una constitución y una vida casi idéntica con una Sociedad Civil, excepto que ésta última si tiene un fin económico, aunque no de lucro (Artículo 2688 del Código Civil.) (80) .

Por lo que la constitución de estas Asociaciones Civiles en la actualidad, así como su utilización se observa dentro de los núcleos de población (asentamientos humanos) que conforman el Valle de México, en algunos casos son para obtener materiales a bajo precio (obtención de créditos) que les permita regenerar las viviendas que habitan, en otros casos para ser escuchados, ante las autoridades administrativas que conforman al Estado, en sus demandas de participación

(80) Gabriel Leyva Lisandro Cruz Ponce - "Código Civil, México, Miguel Angel Porrúa, S. A., 1985, Pág. 414

o de reclamo por los servicios de que carecen en su comunidad. También observamos que en algunos casos con fines sociales, culturales, --educacionales, etc. se constituyen.

En el Fondo de la Habitación (que es una Institución Crediticia auspiciada por el Banco Banobras y que actualmente se conoce como FONHAPO), es un requisito indispensable que los grupos que requieren un préstamo para adquirir, edificar, reconstruir, etc., --- cuenten con la constitución ya sea de una Cooperativa o de una Asociación Civil, en virtud de que será mas fácil para la Institución el recuperar el crédito otorgado, así como de sus intereses respectivos. Pero no todos los asentamientos humanos de colonias irregulares o ciudades perdidas se encuentran organizados, estos casos se dan cuando los individuos a través de sus esfuerzos y de la formación de conciencia tratan de incorporarse al medio social urbano, otros se quedan esperando que el Estado otorgue inmuebles populares o viviendas de tipo social, - con sus respectivos servicios, para que después de habitarlas un tiempo las vendan al mejor postor y se desplacen a la periferia de la ciu---dad a formar otros cinturones de miseria o nuevas colonias proletarias.

f). - Ley de Hacienda del Distrito Federal

f). - LA LEY DE HACIENDA DEL DISTRITO FEDERAL

Casi todos los asentamientos humanos enclavados en el Distrito Federal, son sujetos del pago de los derechos y obligaciones que determine el ordenamiento fiscal respectivo. Excepcionando aquellos asentamientos conocidos como ciudades perdidas o asentamientos no controlados, cuyo origen se debió a la expansión de la gran urbe (que sobre todo se ha expandido, a la periferia del Distrito Federal y a los municipios aledaños del Estado de México). La fuga de los impuestos y derechos, en dichos asentamientos, no se hizo esperar, ocasionando en estos núcleos de población no controlados, la captación de los ingresos públicos deficiente y pobre para el Estado.

Por lo que se refiere a los impuestos, son casi tan antiguos como el hombre. La historia, la economía y la literatura de todos los países y de todos los tiempos se han referido a ellos en diversas formas. El Lic. Gregorio Sánchez León dice que las primeras leyes tributarias existieron en Egipto, China y Mesopotamia..." (81) .

En cuanto a los impuestos internacionales de la antigüedad el Lic. Armando Porra y López nos dice:

(81) Gregorio Sánchez León, Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Cárdenas, 5a. Edición, México, 1980, Pág. 4

"Los pueblos antiguos, en sus relaciones internacionales consideraron a los impuestos como signos de sujeción y de dominio de los pueblos vencedores sobre los vencidos. El Imperio Romano se manifestó en sus colonias precisamente por los pesados tributos que debían pagar a Roma"... (82) .

Por lo que debe de considerarse que casi todos los pueblos conquistadores imponían sus condiciones a los pueblos conquistados, sujetándolos al pago de algo por el derecho a seguir subsistiendo. En el caso de México, se puede observar que los aztecas aplicaron diversos impuestos a las tribus que sometían:

"En la época precortesiana, es bien sabido que el poderoso Imperio Azteca imponía fuertes tributos a los pueblos vencidos. En los Códices pre y post-cortesianos interminables listas de objetos de algodón y telas de varias especies de fibras, productos naturales y aun metales preciosos que los pueblos vencidos debían enviar como tributo a la Gran Tenochtitlán"... (83) .

Por lo anterior, podemos decir que desde las primeras civilizaciones el hombre ha pagado tributos y trataron de aplicar los diversos imperios los mismos a los diversos núcleos humanos a fin de -

(82) Gregorio Sánchez León,
Ob. Cit. Pág. 3

(83) Gregorio Sánchez León,
Ob. Cit. Págs. 4 y 5

darles comodidad, seguridad y evolución, como se observa en el esplendor que alcanzaron los pueblos de aquel entonces.

Muchos años después, con objeto de obtener bienes y satisfactores para la comunidad, el Estado se organizó e ideó un sistema tributario que le permite captar de los ciudadanos los impuestos necesarios para la obtención de sus finalidades. Es de interés el concepto que el Lic. Guillermo Cabanellas tiene al ubicar la palabra impuesto y señala:

"El impuesto es la contribución, gravamen, carga o tributo que se han de pagar, casi siempre en dinero, por la tierra, frutos; mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesionales liberales, para sostener los gastos del Estado y de las restantes corporaciones públicas. También es el gravamen que pesa sobre determinada transmisión de bienes, intervivos o mortis causa, y por el otorgamiento de ciertos instrumentos públicos... Su clasificación principal es de impuestos directos e indirectos; directos recaen sobre las cosas propias, sean bienes o actividades; indirectos, pesan sobre cosas que se destinan al tráfico, y versan sobre el consumo, mercaderías en tránsito interior..." (81).

Entrando ahora al estudio de los elementos del impuesto, diremos que en primer lugar tenemos al sujeto, elemento importante, quien a su vez se dividirá en Sujeto Activo que es la Federa--

(84) Cabanellas Guillermo, Derecho Usual Diccionario, Tomo II, Edit. Heliasta S. R. L., 11a. Ed., Buenos Aires., Arg., 1976, Pág. 347

ción, entidades locales y municipales y Sujeto Pasivo que serán las personas físicas o morales; otro de los elementos será el objeto en quien recaerá el pago de este impuesto, siendo éste las circunstancias o el acto que realicen los particulares. Existen diversos tipos de impuestos que son aplicados a los asentamientos humanos que conforman el Distrito Federal y que son regulados por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, siendo el Fisco el encargado de la vigilancia y la aplicación de las disposiciones legales que conforman dicha Ley, dándole también el nombre de Fisco de Hacienda Pública al conjunto de bienes de la entidad pública, federación, estados o municipios. Una de las disposiciones legales de la Ley de Hacienda aplicada a los derechos que le corresponden al estado, serán los de regularización, que se encuentran reglamentados en el Artículo 102 del propio ordenamiento legal que a la letra dice:

"...Artículo 102. - Por los servicios de regularización de la titularidad de los predios, se pagará el derecho de regularización de predios conforme a las cuotas que a continuación se establecen..." (85)

En un principio la anterior disposición, buscaba que el precio por pago de estos derechos fuera bajo y al alcance de los asen-

(85) Ley de Hacienda del D. D. F., Edit. Porrúa, S. A., México 1980, Pág. 71

tamientos humanos irregulares, pero la venta de terrenos sin control, las cesiones particulares ocasionó el déficit de tierra para quienes la necesitaban, trayendo como consecuencia el aumento de la plusvalía, de la oferta y demanda en este bien de consumo y se reformaron las disposiciones tributarias en cuanto al pago de impuestos y derechos. Por lo que el Estado ha instrumentado la revaluación a la tierra y construcción. Esta ocurrirá cuando exista un aumento catastral por la transmisión de la propiedad (venta parcial o total del inmueble), por la realización de obras de mejoramiento urbano o por transcurrir más de 5 años del avalúo anterior, según Artículos 14, 15 y demás relativos de la propia Ley de Hacienda. La tierra siempre será objeto de diversos tributos, pero también existirán las exenciones que contempla la propia ley aplicadas a los bienes del dominio público o a programas de vivienda que persigan un interés social.

Por otro lado, es menester hacer notar que los programas masivos de regularización de la tierra en los asentamientos precarios tienen como finalidad, abaratar el costo en cuanto al pago de impuestos y derechos al propio Estado, puesto que si se tratara de obtener la legalización de la propiedad en forma particular sería inalcanzable

para quienes la solicitan. Al implementarse estos programas masivos se pretende solucionar el problema agravante en la irregularidad de la tierra.

**g). - Reglamento sobre Fraccionamientos de
Terrenos para el D. F.**

g). - REGLAMENTO SOBRE FRACCIONAMIENTOS DE TERRENOS
EN EL DISTRITO FEDERAL

En los capítulos anteriores hemos analizado diversos aspectos del problema habitacional en los asentamientos humanos, por ser este problema la razón de ser de los fraccionamientos, se ha tratado también algunos programas de construcción de varios organismos y en la actualidad la autoconstrucción que pretenden estos núcleos de población, siendo en este campo donde se desarrollan los fraccionamientos como una actividad lucrativa y comercial.

Al tratar sobre los requisitos para la autorización de fraccionamientos en el Distrito Federal, nos proponemos tratar solamente algunos aspectos fundamentales, prescindiendo por tanto, de la enumeración o detalle de todos los requisitos que deban incluirse o acompañarse a una solicitud.

Concepto de Fraccionamiento. - En sentido gramatical es el acto de fraccionar o de dividir un todo en partes, como una unidad destinada a construir habitaciones... (87) . La Ley de Desarrollo Urbano *publicada el 7 de enero de 1976*, en su Capítulo III,

(87) Ley de Desarrollo Urbano, ob. cit, Pág. 64

Sección Tercera, Artículos 59, 60, 61 y demás relativos, así como el Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos se refieren al Fraccionamiento. Esta al respecto señala:

"...Se entiende por fraccionamiento: I. - La división de terrenos en lotes, cuando para ello se forman una o mas calles; II. - La división de manzanas en lotes, cuando aquellas correspondan a fraccionamientos que habiéndose autorizado, no se hubieren cumplido los requisitos señalados al primitivo fraccionamiento..." (88).

El mismo precepto señala tres tipos de fraccionamientos; residenciales cuando son usados para habitación, industriales y campestres, según se destinen respectivamente para usos de vivienda, para establecimientos fabriles o industriales y para habitación y pequeños cultivos vegetales, granjas avícolas, etc.

Dada la naturaleza de este trabajo, considero que la clasificación anterior es suficiente y adecuada, asimismo considero que el primer tipo de los fraccionamientos indicados, generaliza y se refiere a todos los fraccionamientos donde se construya exclusivamente para habitación, sin distinguir el tipo social o económico de las viviendas.

Para iniciar un fraccionamiento de terrenos, será --

(88) Artículo 1º, Reglamento sobre Fraccionamientos, Edit. Porrúa, S. A., México, 1980, Pág. 304

indispensable obtener autorización del Departamento del Distrito Federal, y esta autorización solo se concederá cuando se cumplan para ese efecto, todos los requisitos exigidos por la Ley de Desarrollo Urbano y el Reglamento de Fraccionamientos de terrenos para el Distrito Federal, por ese motivo varios individuos al no cumplir con los mismos opta por llevar a cabo fraccionamientos clandestinos y sin control para su enriquecimiento, arrastrando a miles de personas a formar las colonias proletarias y en algunos casos los cinturones de miseria.

Al solicitarse la autorización para fraccionar, la persona moral o física que desee llevar a cabo un fraccionamiento urbano en un predio de su propiedad, debe hacer la solicitud ante el Departamento del Distrito Federal. La solicitud deberá acompañarse con el título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal. Asimismo, deberá acompañar el proyecto e incluir una memoria descriptiva del fraccionamiento, en la que se especificarán la calidad de las obras de urbanización (banquetas, drenaje, agua potable, electrificación, comunicación, y de manera general, todos los servicios con que deba contar).

La autorización, según el Artículo 4° del Reglamento de Fraccionamientos, debe hacerse constar en escritura pública en la -

cual expresarán todas las obligaciones que deba cumplir el fraccionador.

El fraccionador deberá cumplir con ciertos requisitos tales como las áreas de donación (como lo establece el Artículo 37 del citado ordenamiento legal), áreas que serán destinadas para la instalación de algún servicio público (como escuelas, mercados, iglesias, etc.) o en su defecto podrá disponer de ellos para enajenarlos a otras personas, así como la urbanización total de la zona lotificada por el interesado.

Por otro lado el fraccionador deberá cumplir con ciertas obligaciones pecuniarias y de garantía, por medio de fianzas y fideicomisos a satisfacción del Departamento del Distrito Federal, a través de la Tesorería del Distrito Federal, con objeto de garantizar la instalación de los servicios públicos.

La creación de fraccionamientos en el Distrito Federal creció, contraviniendo todas estas disposiciones legales, y el Estado se vió obligado a controlar a los mismos, regularizando los ya existentes, pero aun escapan aquellos asentamientos conocidos como ciudades perdidas, en algunos casos formados por paracaidistas y líderes corruptos, que solo piensan en su enriquecimiento o de aquellos grupos políticos que los controlan e impiden la instalación de los servicios públicos a las ---

áreas que ocupan los marginados. Por otro lado, cabe hacer mención que en el Distrito Federal sus Delegaciones céntricas cuentan con todos los servicios públicos, a pesar de la existencia de las casonas viejas (vecindades) y de los edificios insalubres que vienen a significar focos de infección para quienes los habitan, por lo que se ha iniciado programas de regeneración urbana. Con todo representan un nuevo problema en cuanto a su estado y conservación, tanto para los particulares como para el Estado. Es en las Delegaciones de sus alrededores, aun con territorio susceptible a ser ocupado, donde comienza una lucha interna entre particulares y Estado, los primeros para ocupar las pocas áreas libres y zonas verdes donde se forman los mantos acuíferos para la ciudad, los segundos para restringir la ocupación de esas zonas, estableciendo ordenamientos como la Ley de Desarrollo Urbano y Ecología (en cuyo contenido se contemplan los diversos planes Globales y Parciales, así como sus tablas de zonificación, prohibiciones en los usos del suelo). Pero la ocupación de tierras por los diversos grupos humanos continúa, en un futuro lejano ya no habrá áreas libres, ni zonas verdes, para crear nuevos asentamientos, por lo que tendremos que buscar soluciones prontas que impidan la ocupación masiva, de otra forma en un futuro lejano la vida de la ciudad se tornará cada día mas insoportable, por lo que tendremos que emigrar a otros lugares de la República Mexicana.

**h). - Reglamento del Registro Público de la Propiedad
y de Comercio del Distrito Federal**

h). - REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD
Y DE COMERCIO DEL D. F.

En nuestro país, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, ha sido importante dentro del proceso jurídico -- histórico, imprimiéndole seguridad a las transacciones que se realizan con los bienes inmuebles. La historia del mismo se resume en tres grandes ciclos de cultura: el primero de ellos es el de las antiguas culturas indígenas, cuyo resplandor se inicia desde el primer - milenio A. C., en este ciclo al edificarse los grandes centros religiosos y urbanos, surgen formas de arte extraordinario en escritura y literatura.

El segundo ciclo puede considerarse a raíz del - violento encuentro con el mundo de Occidente, en donde por más de - 300 años se fusionaron las razas y las culturas.

Finalmente al siglo y medio de vida de México independiente, es objeto de múltiples especulaciones y proyectos por - parte de propios y extraños, en los que se contemplan las guerras de intervención extranjera y monarquías que fracasaron en su intento por obtener el control del país.

Por lo que entrando de lleno al estudio de la vida de México y después de ubicarla en el Valle de México se observa que en los primeros asentamientos humanos ya gestaba la idea del registro de las tierras que detentaban los indígenas, como se observa en la figura del Calpullalli dentro de los aztecas, así como su catastro y planos de las distribuciones de las tierras, cuyos datos anotados a través de un sistema de reparto por los tlacuilóhque (pintores glifos) eran asentados en el registro, estableciendo clara e individualmente lo que a cada indígena tocaba.

En la época de la colonia, la Legislación Española - con sus Leyes de Indias, Siete Partidas, Novísima Recopilación, Cédulas Reales, etc., introdujeron al sistema jurídico implementado por los aztecas, nuevas ideas y modalidades en la propiedad de la tierra, regulada por las funciones de los escribanos reales en sus protocolos (Libros Notariales). En los primeros tiempos de esta época, la transmisión de la propiedad, la constitución y transmisión de los derechos reales que sobre ellos se constituyeran, eran actos ocultos para terceros. El adquirente y el acreedor hipotecario no podían tener seguridad de que el enajenante o el deudor fuera el propietario de la finca que enajenaba o hipotecaba, ni podía saber con certeza que gravámenes pesaban

sobre la finca, para remediar en parte, estos graves errores, se establecieron ciertas modificaciones en el Registro de la Propiedad, a través de diversas Cédulas Reales como a continuación se mencionan:

"Por la Real Cédula de 9 de mayo de 1778 se mandó que, los que se llamaban dominios de América se anotasen indispensablemente en los respectivos oficios de anotadores de hipotecas, cuantas escrituras se otorgaran con hipotecas expresas y especiales. Por Real Cédula de 16 de Abril de 1783 se mandó -- que, se establecieran oficios de anotadores de hipotecas, con calidad de vendibles y renunciables..."
(89).

Es hasta la vida independiente cuando se siente la necesidad de implantar un Registro acorde con las necesidades de la sociedad. Después de varios intentos en el Gobierno del Lic. Benito Juárez, el 28 de febrero de 1871, se expide el Reglamento del Título XXIII del Código Civil del D. F. y de la Baja California. Este ordenaba se instalara la oficina denominada Registro Público de la Propiedad, en la capital, Tlalpan y la capital del territorio de la Baja California.

"La oficina de la capital constaba de un director, oficiales encargados de las secciones y escribientes. Los oficios de hipotecas se consideraron como sección segunda y el registro dependía del Ministerio de Justicia; se establecieron los requisitos para ser director, y las obligaciones de los mismos. Se definió como título público y fehaciente entre vivos o por

(89) Borja Soriano Manuel. "El Derecho Inmobiliario en México",
Revista Notarial. - Tomo II, México 1952, Pág. 6

causa de muerte, en que se funda su derecho.
El Título Tercero. - reglamentó la forma y los -
efectos de la inscripción..." (90)

Una vez instalada la oficina en Tlalpan, fueron des-
pués establecidos los Registros Públicos de la Propiedad de Azcapotzal-
co, Xochimilco, Coyoacán y Tacubaya.

En cuanto a los principios jurídicos que determinan
la sustantividad del Registro Público de la Propiedad, el Lic. Carral y
de Teresa nos dice, que los principios registrales, como él los deno-
mina principios hipotecarios (como se les conoce en España por la Ley
Hipotecaria) constituyen el fundamento y la fuente inspiradora de todo
sistema registral, ya que son indispensables, pues las fincas y los de-
rechos inscritos, así como sus titulares, tienen que someterse a ellos
para producir los efectos deseados que se han previsto de antemano, --
efectos de los cuales el mas importante es la creación de una situación
de privilegio, de oponibilidad y de verdad registral. Por lo que, todo
acto o transacción comercial que realicen los particulares o el propio -
Estado, deberá ser inscrito en el Registro Público, con objeto de que --
surta efectos contra terceros, esto vendría a ser el principio de publici-
dad y de inscripción.

(90) Procedimiento Registral de la Propiedad, Colín Sánchez Guillen-
mo, Edit. Porrúa, Méx. 1972, Pág. 17 y siguientes.

" La manifestación de un deseo por una persona interesada en registrar una propiedad inmueble, ésta deberá ser inscrita en un lugar público, debida y oficialmente constituido y, donde Ex-oficio, se de fe pública de la legitimidad y derechos de los verdaderos propietarios de un bien inmueble ante la urgencia informativa de terceros o de cualquier persona física o moral. . ." (91) .

Por lo que el registro ha de revelar o ha de manifestar la situación jurídica de los bienes inmuebles. De allí que, toda persona en uso de sus facultades constitucionales, así como ya sea tercero o no, tienen el derecho de requerir la exhibición de los asientos de los registros y de obtener constancias relativas a los mismos. Por otro lado, cuando se pretende la inscripción de algún Título o Escritura Pública debe de aplicarse el principio de legalidad, el que se obtiene a través de la calificación registral que da el propio registrador, el que vigilará que los documentos que contienen los actos jurídicos allí consignados, se ajusten al marco jurídico, mediante la reunión de los requisitos exigidos por la ley.

Al realizar la inscripción de estos actos jurídicos, se llevará a cabo a través de dos sistemas, las que las autoridades administrativas han dado por llamar el tradicional y el actual. El tradicional se llevaba a cabo sobre volúmenes clasificados en Secciones, cuyos antece-

(91) Roca Sastre Ramón María, Derecho Hipotecario, 4º Vol. Título I, Pág. 525 y 533, Ed. Barcelona 1948

dentes remítan a un nuevo asiento según las veces que el inmueble fuera objeto de algún acto jurídico (compraventa, hipoteca, remate, sucesiones, etc.) por los particulares. El actual consistente a través de Folios Reales y la entronización de los medios electromecánicos, con objeto de captar el registro concatenado, para obtener y captar fácil y plenamente todo el movimiento recientemente registral que la finca ha tenido, los datos serán captados a través de computadoras y vaciados en una hoja que, plegada en tres homólogos, resulte de proporciones adecuadas a su finalidad y fácil manejo manual o mecánico, la que deberá llevar un número registral por el que se guiarán los particulares ya sea real de propiedad o mercantil de comercio. Anteriormente las cancelaciones de propiedad se realizaban marginalmente en los asientos matriz, hoy y debido a las superficies fraccionadas a través de los programas de regularización, se inscribirá primeramente la lotificación resultante del predio, con sus áreas de servicios y de vialidad en los Folios Reales y cada uno de los lotes que conforman el predio contará con su número de Folio Real individual para realizar las subsecuentes anotaciones registrales.

A pesar de los innumerables programas que ha implementado el Estado para la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos que conforman el Distrito Federal, ideando -

figuras jurídicas que permitan alcanzar la seguridad jurídica no han sido suficientes, existe un 50% de predios irregulares y de éstos un 25% sin antecedentes registrales. El legalizarlos es un reto, en virtud de que nos encontramos ante varios obstáculos, el primero de ellos, obtener un estado registral de No Inscripción, posteriormente el procedimiento judicial o la vía idónea para intentar su inscripción tan lenta. Por lo que, el 3 de enero de 1979, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal en vigor. De aquí que el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal -- con otras autoridades, después de deliberar sobre la situación registral del Valle de México (en especial el Distrito Federal) y en base a las reformas al ordenamiento legal que nos ocupa en su Artículo 3046 Fracción V, por vez primera en la historia se fijan en la figura administrativa de la inmatriculación y es aplicada en programas masivos de regularización. Pero la falta de experiencia y la premura del programa trajo con ello errores, como se contempla en la escrituración de varias colonias sin una lotificación correcta y adecuada a la zona, errores en las medidas y colindancias de los predios, aunado a esto, la deficiencia de mano de obra en la elaboración de los testimonios de los Notarios par-

ticipantes, etc. . También trajo con la aplicabilidad de esta figura -- (inmatriculación) soluciones a grandes problemas y beneficios a innumerables individuos. La aplicabilidad de la inmatriculación administrativa permitió registrar cientos de inmuebles que con el transcurso del tiempo otorgará la firmeza de la propiedad de quienes los habitan. Después de esta experiencia si se pretende implementar futuros programas, se tomarán las precauciones necesarias para un mejor resultado.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

- PRIMERA. - Las personas humanas solo pueden alcanzar su desarrollo integral si tienen los elementos económicos que satisfagan sus necesidades; esos elementos pueden ser producidos por la propia persona individual, y con la participación de una sociedad organizada, en la cual existe un orden social justo. Por lo tanto es de afirmarse que la naturaleza sociable del hombre tiene como obligación el contribuir al mejoramiento de la sociedad y el derecho a recibir de ésta los bienes necesarios para su perfeccionamiento.
- SEGUNDA. - Entre los más serios problemas que han sufrido y siguen sufriendo los asentamientos humanos enclavados en el Distrito Federal, son el de la tenencia de la tierra, y el de la vivienda. Esto debido al crecimiento demográfico y a la falta de construcción de vivienda planeada conforme a las necesidades actuales de urbanización.
- TERCERA. - Otros problemas agravantes de los Asentamientos Humanos ya no únicamente para los del Distrito Federal, sino para la República Mexicana es el de la Alimentación, de la Salud y de la Educación que vienen a constituir retos para la misma humanidad, que dé no afrontarlos en un futuro lejano vendrán a ser la destrucción de nuestra sociedad.
- CUARTA. - Por otro lado, el acelerado crecimiento demográfico poblacional urbano en el Valle de México, y la creación de diversos asentamientos humanos, ha dado como resultado un alto déficit de escuelas, transporte, viviendas, empleos y servicios, etc. . Tales problemas repercuten en la colectividad. Por lo que trae como consecuencia preocupaciones primordiales tanto del Estado como de la sociedad misma, reflejándose en la creación de normas jurídicas que regulen los procedimientos a seguir para la solu---

ción pronta. Esta solución no se lleva a cabo de inmediato por la constante intervención política y particular que existe en nuestro sistema.

QUINTA. -

Se propone como solución al problema de los Asentamientos Humanos, conocidos como Ciudades Perdidas y refiriéndome en cuanto a los grupos - con fines de lucro, un control por parte del Estado (Registro personal, a través de la computabilización de ficha personal) con la aplicabilidad de las sanciones penales respectivas; por otro lado en -- cuanto a la aplicación de los preceptos penales, se propone la reforma al Artículo 389 Bis del C. Penal por ser hasta la fecha inoperante en cuanto a la pu
nibilidad.

SEXTA. -

Asimismo se propone por otro lado, la creación - de un organismo a nivel Secretarial que reuna a to dos los organismos que tratan asuntos relacionados con la tenencia de la tierra y vivienda, éste vendría a dar fin a aquellos organismos, cuyos objetivos en ocasiones tienen la misma finalidad, pero son inoperantes y transitorios. Esta Secretaría dejaría li neamientos y procedimientos de trato sucesivo a fin de que se continuaran los mismos lineamientos por quienes prosiguieran con los planes trazados. Asimismo, este organismo deberá coadyuvarse con organismos de crédito, como son Bancos (FONHAPO FOGA, FOVI, etc.) para la dotación de créditos - que permitan llegar a la construcción, adquisición de vivienda, implementación de mano de obra, etc. . Así como la asesoría a personas físicas y morales que se constituyan para los fines de vivienda y de regularización de la tenencia de la tierra.

SEPTIMA. -

En cuanto a la dotación, introducción de bienes y - servicios a las colonias proletarias, debe de darse facilidades a quienes habitan esas zonas. Los -

colonos agrupados y orientados con sus propios recursos económicos buscarán la introducción de los servicios que requiera la comunidad.

OCTAVA. -

El control a la tierra debe jugar un papel importante, debido a que los ejidatarios al no tener rendimiento de la propiedad la venden al mejor postor. Por otro lado, las propiedades del Departamento del D. F. son consecutivamente ocupadas por individuos con fines lucrativos. Por lo que, en cuanto a los Ejidos que aun existen en el Distrito Federal, debe de prohibirse la enajenación y ocupación masiva, basándose para ello en los Planes Parciales y al uso de suelo de la zona donde se ubiquen.

Ahora bien, en cuanto a propiedades del Departamento del D. F., debe llevarse a cabo un registro riguroso en el que permita detectar los inmuebles propiedad del mismo las áreas de servicios, áreas verdes y zonas arboladas, impidiendo a los particulares la enajenación de los que se adjudiquen en forma particular y de la ocupación masiva.

BIBLIOGRAFIA.

B I B L I O G R A F I A .

Adler de Lomnitz Larissa, "Como Sobreviven los Marginados",
Edit. Siglo XXI, México, 1984

Arreola Gerardo, "Las Ciudades Perdidas",
Edit. Testimonio del Fondo de Cultura Económica,
1974

Bernal Ignacio, "Historia Antigua de México",
Edit. SEP Diana, 1979

B. Pérez Fernández del Castillo, "Derecho Notarial",
Edit. Porrúa, S. A., 1981

Clavijero Francisco, "Historia Antigua de México",
Edit. del Valle de México, S. A., 1978

Chavero Alfredo, "Compendio General de México a -
Través de los Siglos",
Edit. del Valle de México, S. A.,
3a. Edición, 1974

Colín Sánchez Guillermo, "Procedimiento Registral -
de la Propiedad,
Edit. Porrúa, S. A., México 1972

Hinojosa Ortíz José, "El Ejido en México, Análisis
Jurídico",
Edit. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo
en México, 1983

Lemus García, "Derecho Agrario Mexicano",
Edit. LIMSA, México 1978
3a. Edición

Lewis H. Morgan, "La Sociedad Primitiva",
Edit. Pavlov, México

Mendieta y Núñez Lucio, Dr., "El Problema Agrario en México",
Edit. Porrúa, S. A., 1983

Novoa Monreal Eduardo, "El Derecho como Obstáculo al Cambio", México,
Edit. Siglo XXI, 1979

Paul Singer, "Economía Política de la Urbanización",
Mexico,
Edit. Siglo XXI, Editores, 1975

Roca Sastre Ramón María, "Derecho Hipotecario",
Vol. 4º; Título I,
Edit. Barcelona, 1948

Ramírez Saiz Juan Manuel, "Carácter y Contradicciones de la Ley de Asentamientos Humanos",
Edit. Inst. de Investigaciones Sociales, UNAM,
México, 1983

Sánchez León Gregorio, "Derecho Fiscal Mexicano",
Edit. Cárdenas, 5a. Edición,
México, 1980

Sánchez Medal Ramón, "De los Contratos Civiles".
Edit. Porrúa, S. A., México, 1978

Silva Herzog Flores J., "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda",
Edit. Porrúa, S. A., 1977

Silva Herzog Jesús, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria",
Edit. Fondo de Cultura Económica,
2a. Reimpresión, 1980

The Natural and Moral History of the East and -
West Indies, Londres, Ed. 1604, Traducción de
Gristone, Ed. Pavlov., México, 1972

Wayne A. Cornelius, "Los Inmigrantes Pobres -
en la Ciudad de México",
Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1980

Wistano Orozco Luis, "los Ejidos de los Pueblos",
Edit. El Caballito, México, 1975

Wistano Orozco Luis, "Legislación y Jurispruden-
cia sobre Terrenos Baldíos, 1915",
Edit. El Caballito, 1974

Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-
canos,
Edit. Porrúa, S. A., México 1985

Ley de Asentamientos Humanos, México, Distrito-
Federal, 1976
Edit. Porrúa, S. A.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,
Edit. Porrúa, S. A., México, 1976

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Fe-
deral,
Edit. Porrúa, S. A., México, 1980

Código Civil para el Distrito Federal,
Gabriel Lisandro Cruz Ponce,
Edit. Miguel Angel Porrúa, S. A., México, 1985

Reformas al Código Civil para el Distrito Federal,
publicado en el Diario Oficial de la Federación de-
fecha 7 de febrero de 1985, Tomo CCCXXXVIII

Ley de Vivienda,
Edit. Porrúa, S. A., 1976

Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos,
Edit. Porrúa, S. A., México, 1980

Reglamento del Registro Público de la Propiedad y
de Comercio del Distrito Federal,
(Código Civil para el D. F.),
Edit. Porrúa, S. A., México, 1985

Enciclopedia Británica,
Tomo 15

Cabanellas Guillermo, Lic., "Diccionario de Derecho Usual",
Tomo I,
Edit. Heliasta S. R. L.,
Buenos Aires Argentina, 1976

Manual Interno de la Dirección General de Regul
rización,
Publicaciones inéditas, D. D. F., 1984

Manual de Participación en el Sistema de Planeación
del Departamento del Distrito Federal,
Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V.
(publicación inédita)

Seminario Inter-Regional sobre aspectos del Saneam
miento de la Vivienda,
ONU, Copenhague, 1963

Política de Vivienda,
Departamento del Distrito Federal,
Dirección General de la Habitación Popular,
Manual de Vivienda, 1970
(publicaciones inéditas)

Esquema para el Plan de Desarrollo Urbano Integral del Distrito Federal,
Dirección de Programación y Estudios Económicos del Departamento del Distrito Federal,
(programa inédito)

Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal,
Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecológica, México, 1984

Plan Global de Desarrollo, en Informador para -- Informadores,
Coordinación General de Comunicación Social, México, 1980

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, S.P.P.,
Talleres Gráficos de la Nación, 1983

Cuadernos de la SEP., "Breve Historia del Cooperativismo,
Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1981

Borja Soriano Manuel, "El Derecho Inmobiliario - en México,
Revista Notarial,
TOMO II
México, 1952