

N° 223  
221



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

‘‘ A R A G O N ’’

**ESTUDIO JURIDICO Y SOCIAL DE  
LA VIVIENDA IRREGULAR**

**TESIS PROFESIONAL**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**BENITO MARTINEZ CASTULO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Estado de México 1992



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.

# ESTUDIO JURIDICO Y SOCIAL DE LA VIVIENDA IRREGULAR

Página

## CONTENIDO

### INTRODUCCION

1.	MARCO JURIDICO DE LA VIVIENDA	1
1.1	Definición de vivienda	1
1.2	Aspectos jurídicos e institucionales de la vivienda	3
1.3	Aspectos legales	6
1.3.1	Patrimonio familiar	6
1.3.2	La vivienda de alquiler	10
1.3.3	La vivienda de renta congelada	15
1.3.4	La vivienda obrera	18
1.3.5	La vivienda de los trabajadores al servicio del Estado.	26
1.3.6	La vivienda rural	27
1.3.7	La vivienda de interés social	30
1.3.8	La vivienda temporal irregular	31
2.	CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA IRREGULAR	33
2.1	Los rasgos del crecimiento y la expansión urbana de 1970 a 1990.	33
2.2	Irregularidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.	37
2.3	Las estructuras de poder y el amparo político	40
2.3.1	Distribución geográfica de los agentes inmobiliarios	43
2.3.2	Formación de grupos de poder	45
3.	CREACION DE LA VIVIENDA IRREGULAR	49
3.1	Formación del derecho de la propiedad de la vivienda en asentamientos irregulares en tierras ejidales y comunales.	50
3.2	Efectos sociales de la vivienda irregular	57
3.3	Regularización reglamentaria de la vivienda irregular.	65
	CONCLUSIONES	81
	BIBLIOGRAFIA	

## INTRODUCCION

La realización de este trabajo se debe a que nos pareció interesante la investigación sobre las causas o intereses que motivaron la creación de la vivienda irregular. Además de determinar la importancia de esta, al cubrir una parte de DEFICIT habitacional de la Ciudad de México. El interés radicaba en encontrar respuesta a una serie de cuestiones tales como: Si el Estado había creado una legislación amplia en materia de vivienda.

Entonces cuáles eran las razones para que no hubiera cumplido con su cometido. En cuanto a la preocupación expresada en los discursos oficiales sobre el crecimiento desordenado de la ciudad, pero al mismo tiempo se observa una inexplicable incapacidad del Estado para controlar este crecimiento, el cual lleva aparejado a un mercado de suelo irregular, cada vez más dinámico donde la pregunta era quién daba el acceso y control del suelo a estos promotores clandestinos. Además de una notoria tendencia a la ocupación de tierras ejidales y comunales, gracias a las transacciones mercantiles realizadas por los promotores de dicho mercado y la creciente demanda de este tipo de suelo por parte de la población requiriente de un techo. Y ¿por qué el Estado en una acción que parece paternalista expropia las tierras ocupadas por los asentamientos irregulares para posteriormente regularizarlos).

La investigación nos permitió darnos cuenta cabal de los intereses que movieron a la creación de la vivienda irregular o "colonias populares".

## ESTUDIO JURIDICO Y SOCIAL DE LA VIVIENDA IRREGULAR

### 1. MARCO JURIDICO DE LA VIVIENDA

#### 1.1 Definición de vivienda

Antes de abordar el tema de la escasez de la vivienda que ha cobrado un valor social de gran importancia y que ha originado la creación de la vivienda irregular debemos conocer la definición de algunos términos para la mejor comprensión del tema por lo que empezaremos por la definición de vivienda.

Vivienda: Es un conjunto de cuartos en donde una o más personas duermen y generalmente preparan sus alimentos en forma independiente. La vivienda pudo ser construida originalmente con el fin específico de ser habitada o con cualquier otro fin y haber sido transformada o arrojada, total o parcialmente para serlo. Debe tenerse en cuenta que en ocasiones existen viviendas en bodegas, fábricas, escuelas, sótanos de casas y edificios. Cualquier tipo de construcción o instalación deberá considerarse como una vivienda para los fines del Censo, siempre que se encuentre habitada.

Ante la escasez de las viviendas las elevadas rentas de las viviendas de alquiler el aumento constante en los materiales de construcción se buscó como solución para las familias de escasos recursos económicos la creación de la vivienda de interés popular que la definen así:

**Vivienda de interés popular:** Para INDECO la vivienda de interés popular es aquella cuyos precios de venta son los mínimos del mercado, y "vivienda de interés social es la caracterizada por el Plan de Financiamiento de Vivienda (FOVI-FOGA)".

**Vivienda de interés Social:** El concepto de vivienda de interés social, vivienda popular, vivienda económica, ha sido ampliamente debatido, considerando como más conveniente el primero de los citados. La Organización de Estados Americanos (OEA), en el seno del Consejo Interamericano Económico y Social, da el siguiente concepto: "Vivienda de interés social, ya sea urbana o rural, es aquella cuyo uso, en propiedad o alquiler, es asquible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar, a personas de escasos recursos económicos, proporcionándole alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene, decoro, que esté dotada de los servicios sociales indispensables".

**Pló de casa:** Pló de casa es la solución habitacional que incluye el terreno y la construcción de los elementos básicos de la vivienda, "sitios y servicios" comprende el lóte y los servicios mínimos sin construcción habitacional.

Si vamos a hablar de la creciente necesidad de vivienda es necesario comprender el concepto de Déficit Habitacional:

**Déficit habitacional:** Todas las familias que viven en espacios habitacionales que no cumplen con un estándar mínimo establecido, tienen una necesidad insatisfecha que es necesario cubrir. El número de ellas determinará el monto del déficit habitacional.

Así, el déficit total en un momento determinado se obtiene considerando los siguientes factores: a) el número de viviendas necesarias para albergar a las familias que habitan con otras, por no tener una vivienda propia o rentada, b) las que sería necesario reemplazar por deterioro o mala calidad de sus materiales y c) las requeridas para eliminar el hacinamiento. Los datos utilizados en el cálculo provienen de los censos de población y vivienda.

## 1.2 Aspectos jurídicos e institucionales de la vivienda

Ahora procedamos a analizar la importancia que se le concede a la legislación de vivienda, formulando un listado de las disposiciones legales relacionadas con el tema.

El problema de vivienda en México, y su alarmante agravamiento en los últimos años han motivado muchos intentos legislativos tendientes a resolverlos, pues las necesidades habitacionales por su propia complejidad y multiplicidad no pueden satisfacerse cumplidamente sino a través de distintas medidas utilizadas para superarlas, por lo que el Derecho ofrece una variedad de instituciones jurídicas que por sus características regulan las diferentes situaciones concretas. Intentando referirlas cronológicamente, destacan por su importancia:

- Constitución Política.- Artículos 27 fracción XVII inciso g y Artículo 123 fr. XVIII, que establecen el Estado de Familia.
- Constitución Política.- Artículo 123 fr. XII, que establecía la obligación directa de las empresas de proporcionar

viviendas cómodas o higiénicas a sus trabajadores.

- La Ley de Pensiones Civiles de 12 de agosto de 1925 (Reformada el 30 de diciembre de 1947);
- El Código Civil de 1928.- Artículos 723 a 746 que establecen las modalidades y requisitos de constitución del **Patrimonio de Familia**; asimismo, la regulación relativa a los **contratos de arrendamiento**;
- La Ley Federal del Trabajo (D.O. 23 de agosto de 1931); Reformada en 1970 para reglamentar por vez primera la disposición constitucional Reformada en 1972 (D.O. 24 de abril) para establecer un sistema de financiamiento para otorgar a los trabajadores crédito para que adquieran habitaciones en propiedad.
- Constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en 1933, y particularmente la segunda Ley Orgánica de dicho Banco, de 3 de diciembre de 1946.
- Decreto de 5 de marzo de 1934.
- Decreto de 3 de julio de 1936.
- Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares para el D. F. (19467).
- Decreto de 30 de diciembre de 1948, sobre rentas congeladas (actualmente en vigor) que prorrogó indefinidamente los contratos de arrendamiento;
- Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda (1954), que se transformó en 1971 en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, (INDECO);



- En 1963 se crean el Fondo de Operaciones y Descuentos Bancarios a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA).
- Ley Federal de Reforma Agraria.- Artículos 93 y siguientes.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (D.O. 24 abril de 1972).
- Ley de Crédito Rural.- Artículos 42 y 110.
- Ley de Asentamientos Humanos de mayo de 1976.
- Decreto de 12 de septiembre 1980 (D.O.) que establece estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento o venta.
- Adición al Artículo 48 Constitucional de 20 de diciembre de 1982, que establece que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa".
- Ley Federal de Vivienda (D.O. 7 de febrero de 1984), que tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa".

Como puede apreciarse, el Derecho mexicano presenta una vastedad de disposiciones en materia habitacional, pero para ordenar su examen, abordar metódicamente el problema y llegar a una visión global del universo jurídico, es necesario hacer el estudio particularizado de los diversos aspectos concretos de cada ordenamiento, para que posteriormente a través de una propuesta de sistematización impidamos que tan amplia lista de disposiciones nos lleve a la confusión.

### 1.3 Aspectos legales

#### 1.3.1 El patrimonio familiar

Iniciamos entonces el estudio particularizado con una institución destinada en términos generales a la protección y amparo de la familia y que ha permanecido ignorada. Una de las instituciones que, por su historia presenta gran interés y especial significación para el estudio del Derecho de la Vivienda, es sin duda alguna la del Patrimonio de Familia. Como lo indica su misma denominación, tiene por objeto la consagración y defensa de una institución esencialmente protectora de la familia.

Sin entrar a definir qué se entiende por Patrimonio Familiar -definición que a más de ser difícil no comporta ninguna importancia práctica- haremos algunos señalamientos sobre esta institución, su naturaleza y efectos prácticos.

Sin embargo, y admitiendo que es un concepto difícil de definir, nos parece interesante destacar el concepto que del mismo se manifiesta en un ordenamiento foráneo en el que "se entiende por patrimonio de familia los bienes inmuebles que se separan del patrimonio particular de una persona y se vinculan directamente a una familia de escasos recursos económicos con el fin de asegurarle la mejor satisfacción de sus necesidades..." (Art. 12 Ley del Patrimonio de Familia de Nicaragua vigente).

Por su parte, la Constitución de nuestro país estructura esta institución en dos de sus disposiciones, particularmente las que abordan el aspecto obrero y campesino de nuestra organización social.

Así, en el Artículo 27 fracción XVII, inciso "g", se señala que "las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravámen alguno.

En el Artículo 123 fracción XVIII se establece que "las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

Fue en el marco constitucional dispuesto por los artículos anteriores, que el Código Civil de 1928 instituyó el patrimonio familiar, señalando en su Exposición de motivos que dicha institución es "una de las innovaciones más importantes", para lo cual se siguen tres sistemas:

- I. El de patrimonio de familia instituido voluntariamente por el jefe de ella con sus propios bienes raíces y con el fin de constituir con ellos un hogar seguro para su familia.
- II. El patrimonio que se constituye contra la voluntad del jefe de familia y con bienes que le pertenecen a petición de su cónyuge, hijos o del Ministerio Público, y tiene por objeto amparar a la familia contra la mala administración o despilfarro del jefe de ella que, con su mala conducta, amenaza dejar a la familia en la más absoluta miseria, y:
- III. El patrimonio de la familia destinado especialmente a

proporcionar un modesto hogar a las familias obreras y laboriosas, a las que, por sus reducidos ingresos, les es imposible adquirir una casa en las condiciones normales de venta, y mientras tanto son víctimas de los propietarios inconsiderados y ambiciosos que absorben, por lo general, con el cobro de sus elevados alquileres, más del cincuenta por ciento del reducido presupuesto de esas familias menestrosas. Para la constitución de este patrimonio, que se divide en patrimonio rural y urbano, se declara la expropiación por causa de utilidad pública de determinados terrenos propios para las labores agrícolas o para que en ellas se construya, pagándose su valor en veinte años y con un interés no mayor del cinco por ciento anual. Los bienes afectados por la expropiación son aquellos que deben su crecido valor al esfuerzo de la colectividad, y se trata por lo mismo de evitar que los dueños de esos terrenos ociosos, que han contribuido con su indolencia a crear los problemas de la falta de casas y de la elevación de los alquileres, se aprovechen del aumento del valor de sus terrenos sin que hayan construido con su esfuerzo. Se procuró respetar los intereses de empresas progresistas que han dotado a zonas de la población de todos los servicios urbanos, y también se trata de librar de la expropiación los pequeños lotes adquiridos a costa de economía con el objeto de construir en ellos la casa habitación. Se tiene la esperanza de que la reglamentación propuesta produzca incalculables beneficios

al país, pues si el sistema se generaliza, se logrará que la gran mayoría de las familias mexicanas tenga una casa común modestamente adquirida y pueda tener la clase campesina laboriosa un modesto pero seguro hogar que le proporcione lo necesario para vivir. Y, un fin, de consolidarse esta nobilísima institución, sin carga alguna para la nación, sin quebrantamiento de la unidad de la propiedad rural y sin despojos, ya que no lo es la privación de una garantía lícita, se habrán creado las bases más sólidas de la tranquilidad doméstica, de la prosperidad agrícola y de la paz orgánica" (Exposición de motivos del Código Civil).

Con el objeto de favorecer la formación del patrimonio de familia se establece en el Artículo 735 del Código Civil que se venderán a las personas que tengan capacidad legal para constituirlo y que quieran hacerlo las propiedades raíces siguientes:

- I. Los terrenos pertenecientes al Gobierno Federal al Gobierno del Distrito Federal que no estén destinados a un servicio público ni sean de uso común;
- II. Los terrenos que el Gobierno adquiriera por expropiación, de acuerdo con el inciso c) del párrafo undécimo del artículo 27 de la Constitución; y
- III. Los terrenos que el gobierno adquiriera para dedicarlos a la formación del patrimonio de las familias que cuentan con pocos recursos.

Esta institución ha sido inoperante en la realidad, y mucho

más actualmente, entre otras dificultades porque "el valor de los bienes afectos al patrimonio de familia será de cincuenta mil pesos" (Artículo 2398 del Código Civil en adelante), cantidad con la que apenas si se cubren el depósito y un mes de renta de una modesta vivienda. (Al entrar en vigor el código fijaba en 6 mil pesos el valor y ese límite fue aumentado a 25 mil por decreto de 27 de febrero 1950).

Consideramos que en aquellas legislaciones como la nuestra que establecen el patrimonio de familia con visos de ser una institución aceptable y protectora de familia en cuanto establece la posibilidad de toda familia de disfrutar de vivienda, debe reestructurarse, actualizarse y completarse, a fin de volverla una institución dinámica, esa fué la intención del legislador al establecerla.

### 1.3.2 La vivienda de alquiler

El problema de la vivienda en arrendamiento es también un problema de orden social que afecta a grupos considerables de población, si se considera que la mitad de las viviendas del D. F. están ocupadas bajo el régimen de alquiler (Uno más Uno 14-V-84). Este problema se agrava más aún si se considera que la mayor parte de la población y específicamente la trabajadora no puede comprar o construir una vivienda al no ser sujeto de crédito de instituciones que, como el INFONAVIT, basan su política crediticia en la capacidad económica del trabajador. Esto hecho ha conducido a que la demanda de arrendamiento de vivienda no crece considerablemente, mientras la oferta disminuye por los

riesgos que corre el capitalista para recuperar la inversión (Artículo 730 del Código Civil).

Así, en el contexto anterior, las normas jurídicas que forman el Derecho de arrendamiento, no pueden considerarse aisladas, sino insertas en un sistema de medidas para analizar la crisis producida por la escasez de viviendas. Su estudio no podría hacerse pues, con independencia de su posición en el sistema general de un Derecho de la Vivienda.

La enorme difusión del contrato de arrendamiento, instrumento de asignación de vivienda por mecanismos de mercado y contrato más utilizado en nuestra realidad jurídica, determina un circunstancias anormales, como la presente, que la realidad económica desborda el cauce jurídico institucional; ya se acusa por la doctrina que el antiguo molde del contrato de arrendamiento, nos va quedando inservible y su modificación se vuelve necesaria.

En efecto, nuestro Código Civil, inspirado en las doctrinas del liberalismo económico, concibe el arrendamiento bajo un absoluto respeto a la voluntad de las partes:

"Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente" (Artículo 1839 del Código Civil), asimismo "los contratantes pueden poner las cláusulas que crean convenientes" (Exposición de motivos del C.C.). Los preceptos transcritos, con fiel reflejo de la libertad de contratación, pilar fundamental del sistema jurídico del siglo XIX, que forma parte de la denominada autonomía privada y que tiene sus raíces

on el Derecho natural individualista y en la economía clásica.

Ciertamente que la concepción del contrato ha cambiado no es do extrañar que en las doctrinas del derecho de la contratación notemos en todas partes influencias del Derecho económico que actúan modificando en alguna forma la dogmática tradicional, diluyendo al contrato por intervenciones y vinculaciones administrativas de toda clase.

Un aspecto de la actividad intervencionista del Estado en la ordenación de la economía, que con caracter general hemos estudiado ya en cuanto afecta al ordenamiento jurídico de su conjunto, es el intervencionismo en la esfera de la contratación.

En cuanto a tal intervención en materia de arrendamiento veamos los casos concretos que se mencionan en la exposición de motivos, como en reformas posteriores.

"El contrato de arrendamiento se modificó profundamente, haciendo desaparecer todos aquellos irritantes privilegios establecidos en favor del propietario, que tan dura hacen la situación del propietario".

Entre las reformas introducidas son dignas de citarse las siguientes: la que impone al arrendador la obligación de pagar al inquilino una indemnización, que en cada caso fijará equitativamente el juez, por las enfermedades que aquél contraiga a consecuencia de las malas condiciones higiénicas en que el propietario mantenga su finca.

Cuando el arrendador no cumple sus obligaciones para mantener la casa en buen estado, su morosidad puede causar daños de



consideración, por lo que se previene que si el arrendador no hiciera o retardare en ejecutar las reparaciones que tiene obligación de hacer, el arrendatario está autorizado para retener de la renta el costo probable de estas reparaciones, fijado por peritos, y si se trata de reparaciones que no admiten demora, podrá hacerlas por cuenta del arrendador. En los arrendamientos que hayan durado más de cinco años y cuando el arrendatario ha hecho mejoras de importancia en la finca arrendada, tiene derecho de que, en igualdad de circunstancias, se le prefiera a cualquier otro interesado en un nuevo arrendamiento de la finca, y goza también del derecho del tanto, si el propietario quiere venderla (Artículo 2485 del C. C.). Este tímido vacilante intervencionismo estatal, es el que se exaltaba en el momento de la promulgación del Código Civil de 1928.

Más adelante, esta intervención se orientó hacia los aspectos de temporalidad y precios: "vencido un contrato de arrendamiento, tendrá derecho el inquilino, siempre que esté al corriente en el pago de las rentas, a que se prorrogue hasta por un año ese contrato. Podrá el arrendador aumentar hasta un diez por ciento la renta anterior, siempre que demuestre que los alquileres en la zona de que se trata han sufrido un alza después de que se celebró el contrato de arrendamiento."

Consideramos que la intervención del Estado en el contrato de arrendamiento inmobiliario debe intensificarse y aceptarse como un

-----  
1

Citado en: James D. Cockroft. Procesos intelectuales de la Revolución Mexicana. Ed. Siglo XXI, México, 1971, p. 223.

hecho necesario de la evolución jurídica contemporánea, al adaptar el concepto de contrato a las nuevas realidades sociales.

La nueva realidad impone pues, nuevas normas. No se puede estudiar la relación arrendaticia dentro del ámbito abstracto de la teoría. Los moldes dogmáticos nos quedan sólo como guías para configurar los nuevos instrumentos que deberán actuar con la máxima eficacia sobre la realidad social. La crisis de los instrumentos jurídicos pensados para actuar en base a unos supuestos normales (libre juego de las fuerzas del mercado) es consecuencia de la misma crisis de estos supuestos. El problema de los arrendamientos es preciso tratarlo en relación inmediata, en determinación directa con la realidad jurídica en crisis. Es decir, el problema de los arrendamientos, no es otro que el problema total de la vivienda.

La preocupación del Estado por una nueva y más adecuada regulación de la relación jurídica que une a arrendadores y arrendatarios no debe ser sólo la consecuencia de un déficit de viviendas por crecimiento demográfico o inmigración; debe ser fundamentalmente la resultante de una nueva concepción sobre los derechos del hombre en el proceso de desarrollo, por lo que será preciso la búsqueda de un derecho de arrendamiento que encuentre una regulación más justa, para el mejor aprovechamiento de las viviendas existentes.

### 1.3.3 La vivienda de renta congelada

Otro de los métodos a que recurrió el Gobierno para solucionar el problema de la vivienda fué lo que se denominó "congelación de rentas" y que constituyó la prórroga de los contratos por decreto promulgado por el presidente Miguel Alemán, el cual es considerado por algunos como una de las legislaciones más ambiciosas y comprensivas en la lista de las intervenciones del Estado, y por otros como la causa de que se haya frenado la construcción con el argumento de que, al otorgar al inquilino una excesiva protección, éste no se preocupa por tener su casa propia, ya que lo sería más costoso conservarla que pagar el alquiler.

La historia de dicho decreto es la siguiente: El 19 de junio de 1942 el Congreso de la Unión autorizó al Presidente por medio de un decreto para declarar el estado de guerra entre México y los países del eje (Alemania, Italia y Japón). El decreto de referencia también facultó al ejecutivo para legislar en distintos ramos de la administración pública con el objeto de que pudiera dictar las medidas necesarias para la mejor defensa del territorio nacional y para evitar, en lo posible, la natural crisis económica. Dentro del contexto económico el problema de la habitación fué uno de los más graves, por lo que se buscó la manera de restringir los abusos que, en materia de arrendamiento, cometían algunos propietarios de casas de alquiler.

Por tal motivo, el 24 de julio de 1942 apareció en el Diario Oficial el primer decreto encaminado a reglamentar el contrato de arrendamiento (mejor conocido como Decreto de Congelación de rentas).

En el Diario Oficial del 11 de noviembre de 1943 se publicó un nuevo decreto, por todo el tiempo que nuestro país se encontrara en estado de guerra, así mismo suspendió la vigencia de algunos artículos del Código Civil. Las disposiciones de este decreto sólo serían aplicables a las casas, locales, viviendas o departamentos, destinados para habitación de los inquilinos y sus familiares. Por decreto publicado el 20 de enero de 1945, dichos beneficios se hicieron extensivos a aquellos locales en los cuales eran expendidos artículos de primera necesidad.

El 28 de septiembre del mismo año 1945, se expidió un decreto que dejó sin efectos la suspensión de garantías, pero en su artículo 72, estableció que las leyes y disposiciones relativas a los contratos de arrendamiento quedarían vigentes hasta que fueran derogadas, expresamente, por una ley posterior.

Otro decreto fué publicado el 8 de mayo de 1946, éste prorrogó en forma forzosa los plazos de los arrendamientos e impidió a los propietarios aumentar las rentas de locales destinados exclusivamente para habitación de los inquilinos y sus familiares, salvo en los casos en que las rentas fueran superiores a los trescientos pesos mensuales, así como en aquellos en que las mejoras realizadas justificaran un aumento.

Un nuevo decreto fué publicado el 31 de diciembre de 1947, en él se señalaba que no podrían ser aumentadas las rentas de las casas o locales destinados a los usos que mencionaba el decreto anterior y que, en beneficio de los inquilinos, los plazos de arrendamiento se considerarían forzosamente prorrogados hasta por un año.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1948 se publicó el último decreto sobre rentas congeladas (que se encuentra vigente), mismo que prorrogó indefinidamente los contratos de arrendamiento. A los propietarios de los inmuebles sujetos a este régimen no les son gravables sus ingresos provenientes de rentas congeladas. Con la serie de decretos de congelación de rentas sólo se protegió a un sector mínimo de población, ya que los arrendamientos superiores a los trescientos pesos mensuales quedaron sujetos al libre juego de la oferta y la demanda.

#### 1.3.4. La vivienda obrera

Nuestro país ha tenido desde los inicios del presente siglo la preocupación por resolver el problema habitacional; esta aspiración de los trabajadores se refleja ya en las primeras contiendas obreras expresadas en el ideario de la principal fuerza política detrás de esas luchas: el Partido Liberal Mexicano, quien en julio de 1906 al publicar su programa señalaba su propósito de "obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios".<sup>2</sup>

Aún cuando los historiadores convienen en que quizá el propio documento del Partido Liberal Mexicano no se haya utilizado directamente durante la Convención Constitucional de Querétaro de 1916-1917 (Artículos 136 a 151 de la Ley Federal del Trabajo de 1970), podemos afirmar que el conocimiento del programa y la presencia de diputados obreros en el seno del Congreso Constituyente, fue decisiva para incorporar en el texto constitucional esta reivindicación de los trabajadores en el Artículo 123.

La fracción XII del Artículo 123 impone a los patronos la obligación de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Sin embargo, este mandato constitucional jamás fue cumplido, a pesar de las regulaciones legales que al respecto se

---

2

Op. cit. página 123, nota.

intentaron. Más adelante veremos de qué manera el incumplimiento de dicho mandato, contribuyó a agravar en nuestro país el problema habitacional, hasta alcanzar la magnitud que hoy lo conocemos.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 conservó en sus términos la obligación mencionada, y en ella se dejaba a los Estados la tarea de vigilar las condiciones y plazos para dar cumplimiento a la obligación patronal, con base en diversos factores reales de la prestación de servicios y de la capacidad económica de las empresas.

Es de subrayarse el hecho de que los empresarios jamás dieron cumplimiento de esta obligación, alegando entre otras cosas: que la ley no explicitaba adecuadamente los términos y características de las casas; no tener los medios suficientes para costear las inversiones necesarias.

Para 1941 se reglamentó la obligación de las empresas de jurisdicción federal de dotar de casas a sus trabajadores, reglamento que nunca entró en vigor porque fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

En 1970 se promulga una nueva Ley Federal del Trabajo, la cual, frente a la gravedad del problema de la vivienda, vino a aportar soluciones absolutamente novedosas, al establecer las siguientes obligaciones (México 1976, Hechos, cifras, tendencias, Banco de Comercio Exterior):

- Determinar las empresas obligadas a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, perfeccionando la reglamentación de las disposiciones anteriores;

- Reglamenta el caso de empresas compuestas de varios establecimientos, en los que se considera la suma de ellos para determinar el volumen e importancia, para los efectos del cumplimiento de la obligación de vivienda;
- Señala las condiciones mínimas que deberán de establecerse en los convenios obrero-patronales para el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de vivienda, particularmente la aportación empresarial cuando las habitaciones pasaren a ser propiedad de los trabajadores;
- Establece las condiciones mínimas que deberán reunir las habitaciones;
- En lo relativo a la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores, establece el derecho de éstos a percibir una compensación mensual hasta en tanto sea cumplida dicha obligación; cabe destacar que esta obligación sólo podría exigirse a partir del 12. de mayo de 1973 y en el caso de empresas de nueva creación, hasta un año después de su constitución; asimismo que tal obligación se extendía a todas las empresas con más de cien trabajadores (en su tercer informe de gobierno, el Presidente Echegaray señalaba que el 97% de las empresas que hacen aportaciones al INFONAVIT tienen menos de cien trabajadores).

Las medidas anteriores, consideradas como la primera promesa de una política de vivienda, fueron muy pronto consideradas como inadecuadas e ineficientes al estimarse que "la coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y



poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros limitados y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salarios; la movilidad ocupacional; la desigual distribución geográfica de los centros de producción; la demanda creciente de viviendas del sector obrero, así como el hecho de que el cumplimiento de la obligación constitucional por parte de los patronos tan sólo beneficiaría a un grupo reducido de trabajadores, entre otras consideraciones, generaron la convicción de que resulta prácticamente imposible la realización de una política eficaz en materia de vivienda, si se atacaba el problema en forma fragmentada o individualizada". (Luis Echeverría, Tercer Informe de Gobierno).

Se comenzó a argumentar también que "nuestra legislación laboral establecía que la habitación para el obrero era una garantía social a cargo de empresas con más de cien trabajadores. Las razones económicas que limitaron el alcance de esta disposición también fueron causa de que se dificultara su observancia. Se hizo cada vez más evidente la necesidad de sustituir la fórmula original, por otra que respondiera mejor a la realidad económica y social del país" (Artículo 123 fracción XII, 2º párrafo de la Reforma D. O. 14 de febrero de 1972).

Una de esas "formulas" vio la luz el 22 de diciembre de 1971 y corrió a cargo de la Comisión Nacional Tripartita, organismo integrado por representantes patronales, obreros y del gobierno, que establecía en un proyecto el compromiso de los empresarios de aportar el equivalente al cinco por ciento de las nóminas para

construir casas-habitación en beneficio de obreros y empleados a su servicio.

Para hacer frente a tal compromiso, los empresarios plantearon la necesidad de reformar la fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y de los artículos de la Ley Federal del Trabajo relacionadas con el aspecto de la vivienda.

Días más tarde, el Presidente Echoverría enviaba al Congreso un proyecto de reformas a la Fracción XII del 123, en la cual la obligación de los patronos de "proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas..." fué transformada de modo que "esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en seguridad tales habitaciones.

Asimismo, se consideró "de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en seguridad las habitaciones antes mencionadas" .

3

Taller Popular, "La Reforma Urbana y la Vivienda, Revista SOLIDARIDAD, No. 62 Febrero 15, 1972, México. p. 23.

Ahora bien, ¿por qué razón los empresarios han sido históricamente unánimes en su intransigencia de no proporcionar casa en alquiler? ¿Por qué su empeñamiento en que las viviendas obreras sean entregadas en propiedad? Dos son las razones principales a las objeciones que los empresarios les encuentran a las viviendas de alquiler: la primera está expresada en el artículo de la ley que les señalaba un tope de 6% anual del valor catastral como precio máximo al alquiler. Esto, para los empresarios, significa la imposibilidad de especular en los márgenes tan amplios como suelen hacerlo con todos los departamentos rentados que no están protegidos por ninguna ley que prescriba el control de los alquileres. Esta es la razón fundamental. Pero hay otra que no obstante ser de menor importancia no es por ello despreciable: si las viviendas fueran realizadas en alquiler, tendrían que ser ellos los que financiaran toda la construcción, requisito que evidentemente contraría sus intereses.

La historia de la vivienda obrera y del derecho que la regula, es la historia de las maniobras de los empresarios para descargar sobre los trabajadores el cumplimiento de la Ley que los obliga, a proporcionar las habitaciones.

Otra modalidad de la vivienda obrera, es la que se otorgó a los trabajadores beneficiarios del régimen del Seguro Social. Así, el 2 de agosto de 1956 fue publicado en el Diario Oficial, el Reglamento de los Servicios de Habitación y Provisión Social del I.M.S.B., el cual se expidió a efecto de cumplir con lo

estipulado en la fracción II del Art. 128 de la Ley del Seguro Social de 1943.

En el preámbulo de dicho reglamento se señalaba que "considerando de gran importancia el facilitar a los trabajadores el mejor aprovechamiento de sus recursos económicos y el mantenimiento de su capacidad de trabajo, se ha pugnado por facilitarles la ocupación de viviendas cómodas e higiénicas tratando de lograr una superación general de la vida del hogar en coordinación con el medio social".

Se señalaba también que "varios acuerdos internacionales tratan de fomentar la política de la vivienda obrera, encomendándolo en gran parte su construcción a las instituciones de seguridad social, tales como la Recomendación Internacional No. 21 de Ginebra sobre el empleo del ocio del trabajador; La Recomendación No. 31 del Comité Interamericano de Seguridad Social de Buenos Aires (1951), sobre la inversión de las reservas del Seguro Social en viviendas para familias económicamente débiles, y muy principalmente, la Resolución No. 50 del Comité Interamericano de Seguridad Social (Caracas, 1955), sobre la colaboración de las instituciones de seguridad social para solucionar el problema de la vivienda de interés social.

Sin embargo, al ser promulgada la nueva Ley del Seguro Social del 12 de abril de 1973, y no obstante su "pretensión de ser el instrumento legal que permita al I.M.S.B., tanto ampliar su órbita de protección a nuevos grupos de población como cubrir nuevas contingencias, y con ello avanzar hacia la seguridad

social integral", las prestaciones de vivienda quedan encuadradas dentro de las prestaciones sociales, cuya característica "es de ejercicio discrecional", y de proporcionarse por el Instituto "sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero", asimismo, serán proporcionados mediante programas de: "mejoramiento de la alimentación y de la vivienda" y de "superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos, de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas" (Exposición de motivos de la Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda).

Por otra parte, tanto el I.M.B.S. como el I.S.B.S.T.E., construyeron viviendas para alquiler a partir de 1950 hasta 1974 en que desecharon dicho sistema pretendiendo terminar con las viviendas en renta a través de la venta de las habitaciones a sus propios ocupantes.

En principio, estos organismos pretendieron dar alojamiento a aquellos grupos sin posibilidades económicas para obtener vivienda en propiedad; sin embargo, dicho sistema sólo benefició a un grupo muy reducido y ha resultado muy gravoso para los mismos, pues se presentaba un continuo rezago en las rentas frente al incremento de los gastos de administración de las unidades habitacionales que los obligó a absorber el costo del desajuste financiero resultante.

### 1.3.5 La vivienda de los trabajadores al servicio del Estado

El Estado ha proveído en diversas épocas la creación de instituciones jurídicas y sociales destinadas a dotar de vivienda a los servicios públicos.

Tres han sido los principales documentos relativos a las normas de protección y beneficios para los trabajadores que prestan sus servicios al Estado: Ley de Pensiones Civiles y Retiro (12 de agosto 1925); sus reformas de 30 de diciembre de 1947; y la Ley del I.S.S.S.T.E. del 12 de enero de 1960.

En la exposición de motivos de la primera ley mencionada se apunta que "es preocupación profunda de todo Estado contemporáneo, sin duda alguna, la de proteger al equipo humano que utiliza en la realización de sus actividades. El empleado público, como todo trabajador, está sujeto al desgaste orgánico ocasionado por el tiempo, o la pérdida de facultades útiles al servicio, o a la incapacidad prematura..."

En dicha ley, se dan los primeros pasos para enfrentar el problema de la carencia de habitaciones de renta baja en beneficio de los trabajadores del Estado. Se estableció con las bases para la creación de la concesión de casas y colonias para trabajadores. A efecto de que funcione en beneficio de las mayorías esta concesión, el único requisito para tomar posesión de ellas será la firma del correspondiente contrato.

Se da asimismo, el primer paso para la creación de los centros urbanos de habitaciones para los burócratas no solamente

atucará la dirección de Pensiones Civiles el problema de la habitación del servidor del Estado, por medio de adquisiciones de casas destinadas a ser enajenadas a los trabajadores, sino también, podrán adquirir y urbanizar terrenos, estableciendo en ellos colonias para los mismos trabajadores".

En 1959, se elaboró una iniciativa para adicionar el artículo 123 con un apartado "B" que regulará las relaciones entre el Estado y sus servidores, y al mismo tiempo fue enviada una iniciativa para la Ley del I.B.B.T.E., en cuyos considerandos leemos: "Indudablemente los regímenes anteriores realizaron fecundos y oportunos esfuerzos en favor de la habitación barata para los trabajadores del Estado; pero las limitaciones materiales financieras, la acción necesariamente incoordinada en ese campo durante las primeras épocas, el concepto limitado de la presentación de la vivienda misma como tal, han impedido que se obtenga todavía, proyección, tarea que nos empeñamos en cumplir a la medida de nuestra capacidad, y que se hace más factible con la expedición de esta nueva ley".

### 1.3.6 La vivienda rural

No obstante que la vivienda rural mexicana es todavía de carácter primitivo, construida con los materiales que se encuentran en el entorno (paja, barro, palma), y carecen de los medios de higiene más elementales, los legisladores de todas las épocas han sido unánimes en considerar que el de la vivienda rural no es un problema grave.

Es conveniente aclarar que en México, para la determinación

de lo rural y urbano, se ha venido tomando el criterio del número de habitantes en las localidades; se consideran urbanas a las poblaciones en que viven 2,500 o más habitantes y como rurales los que habitan en localidades menores.

La legislación sobre la vivienda rural tiene como antecedente la expedición de una ley llamada "Protectora de las clases menesterosas" que ordenaba proporcionar a los trabajadores del campo una vivienda.

Pese a la abundante legislación en materia habitacional que existe en el país, respecto a la vivienda rural, encontramos apenas unos cuantos renglones, lo que es de llamar la atención si consideramos que hasta hace algunos años todavía la población del país era mayoritariamente rural. En lo que se refiere a la habitación campesina -se señalaba en 1954- el problema es particularmente complejo, no sólo porque el 70% de la población es rural, sino por la disgregación de poblados de 2,500 habitantes, lo que hace sumamente difíciles las inversiones necesarias para la dotación de servicios primarios, como agua, drenaje y luz eléctrica. La vivienda rural implica, pues, tanto la solución del problema de dotación de servicios como el de la construcción de habitaciones. (Las que deberán dedicarse a ocupación útil a la comunidad y estarán obligados a contribuir para la realización de obras de beneficio social en favor de la comunidad).

Otras referencias a la vivienda rural las encontramos en la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, a quien se le impusieron entre otras funciones las de estimular la construcción



de viviendas económicas (...) en las zonas (...) rurales"; asimismo, en la Ley que crea el INDECO, que sustituyó al organismo citado, se le señaló como atribución la de "promover la construcción de viviendas de bajo costo... tanto urbanas como rurales".

También, la solución a la necesidad de vivienda rural ha sido considerada de naturaleza financiera, de ahí que en la Ley de Crédito Rural (1979) se señala que los préstamos de las instituciones del Sistema Nacional de Crédito Rural incluirán, entre otros, los préstamos para la vivienda campesina, que serán otorgados por la Financiera Nacional de Industria Rural, a un plazo mayor de veinte años y la garantía del préstamo será el inmueble.

Indirectamente la Ley General de Asentamientos Humanos aborda el problema de la vivienda rural al mencionar entre sus tendencias la de "preocupar que todos los habitantes del país puedan contar con una habitación digna".

Si bien la cuestión de la vivienda ha sido fuente de preocupaciones en México desde comienzos del siglo, no puede desconocerse, sin embargo, que el de la vivienda rural es uno de los "rezagos" más lacerantes, cuyas dimensiones sociales se han acrecentado día a día y superan en mucho las pocas acciones hasta ahora intentadas; ya en su régimen, el Presidente Echeverría reconocía que "es en el campo mexicano donde se manifiestan los

---

<sup>4</sup> Manuel Castells.- Ciudad, democracia y socialismo, Siglo XXI, México 1979, p. 50

problemas más lacrantes de marginalidad social y económica, de atraso y miseria, del México de nuestros días.

### 1.3.7. La vivienda de interés social

El concepto de vivienda de interés social, vivienda popular, vivienda económica, ha sido ampliamente debatido, considerando como más conveniente el primero de los citados. La Organización de Estados Americanos (OEA), en el seno del Consejo Interamericano Económico y Social, la define de la siguiente manera: "vivienda de interés social, ya sea urbana o rural, es aquella cuyo uso, en propiedad o alquiler, en asequible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar, a personas de escasos recursos económicos, proporcionándole alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene, decoro, y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes".

El concepto "vivienda de interés social", estuvo un buen tiempo como resultado de los acuerdos de Punta del Este que en 1963 dieron origen a la Alianza para el Progreso. En esta época la política habitacional recibió un fuerte impulso y una drástica reorientación mediante el Programa Financiero de Vivienda, mecanismo operativo creado por el Gobierno Federal luego de considerar que la solución del problema habitacional debía ser de naturaleza eminentemente financiera en consecuencia y a fin de facilitar la construcción de vivienda de interés social, incrementar significativamente su construcción, generar empleos con la

construcción masiva de conjuntos habitacionales y sus efectos en la economía, se requirió que se hicieran reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, a fin de conseguir que los organismos financieros privados encauzaran grandes recursos a la vivienda popular, así como para favorecer la generación de nuevos fondos mediante incentivos al ahorro familiar.

### 1.3.8. La vivienda temporal irregular

La insuficiencia de recursos del Estado para hacer frente a las necesidades sociales de los sectores más desprotegidos se expresa en una penuria acentuada y permanente de vivienda para los sectores populares que en general no tienen más remedio que ocupar ilegalmente terrenos y autoconstruir sus viviendas en condiciones de gran precariedad.

Los habitantes de los asentamientos irregulares constituyen una parte importante de la población urbana de México. La inmigración rural a las ciudades y el crecimiento natural de la población hacen que la demanda de vivienda supere la oferta, que se especule sobre el valor de la tierra, encareciéndola más allá de todo límite razonable, los servicios urbanos y de transporte, devienen insuficientes; se produce entonces la ocupación ilegal de terrenos públicos y privados, surgiendo con ello los llamados "cinturones de miseria", las "ciudades perdidas" o "tugurios"; se construye en suelos inadecuados o en los cuales introducir los servicios públicos exige cuantiosas inversiones, dando lugar a la proliferación de viviendas cuyos moradores, por sus bajos ingresos y por la inestabilidad de sus empleos, carecen de acceso a los

programas de viviendas del Estado y menos aún a la promoción y financiamiento del sector inmobiliario privado. Las ciudades perdidas "son el producto resultante de la conjunción de varios procesos: la lucha por la supervivencia de los inmigrantes que tienen que estar en la capital del país para subsistir, pero a quienes el sistema no ofrece ningún recurso para obtener viviendas; autoconstruyen su vivienda y su barrio, creando la ciudad allí donde ni el capital privado ni el Estado son capaces de hacerlo.

Este tipo de asentamientos se originaron a partir de 1937, pues ya desde esta fecha los documentos oficiales del Departamento del Distrito Federal dan fé de la existencia de una suma considerable de colonias surgidas por esta vía: "El problema que se presentó al Distrito Federal con la creación de colonias de gentes pobres sobre terrenos no urbanizados y en muchos casos mediante la invasión de predios de propiedad particular, fué atendido y resuelto por el Departamento, mediante la adquisición de los predios invadidos".

## 2. CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA IRREGULAR

### 2.1 Los rasgos del crecimiento y la expansión urbana de 1970 a 1990

El crecimiento desmesurado de la ciudad de México, a casi el doble en los últimos 20 años, se ha caracterizado por el aumento de los sectores: público, privado, industrial, comercial e inmobiliario incluido en éste la apropiación irregular del suelo con la consiguiente concentración de la población necesaria para la realización de las actividades productivas.

Hay que llamar la atención de que, desde hace tres décadas las tasas más elevadas se registraron en las periferias de la ciudad. "Entre las décadas de 1950 y 1980 los 17 municipios denominados conurbados del Estado de México registraron tasas totales de crecimiento poblacional de 7.27, 11.8 y 8.13% respectivamente. Mientras el Distrito Federal alcanzó en los mismos periodos sólo el 4.6, 3.44 y 2.23 por ciento" <sup>5</sup>; "asimismo, de los casi 7 millones de habitantes que tenía en 1970 pasó a 10.3 en 1989; mientras en los 17 municipios conurbados la población pasó de dos a nueve millones" <sup>6</sup>.

Hasta 1989 el Área metropolitana de la ciudad de México no registra disminuciones significativas en su ritmo de crecimiento:

5

Salazar H. Negróte E. Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México (1900-1980), en Atlas de la ciudad de México, DDF y El Colegio de México, 1987. p. 127.

6

Javier Dolgado. El proceso de metropolización de la ciudad de México, México, Centro de Ecodesarrollo, 1990, (en prensa). p. 64

cuenta con una población de 19.2 millones de personas y de no modificarse dichas tendencias históricas para el año 2000 -a sólo 10 años más- habitaromos alrededor de 28 millones de personas en la ciudad. De cumplirse esta predicción, será necesario edificar anualmente espacios urbanos para un poco menos de un millón de personas; o sea, cada año una ciudad casi del tamaño de Puebla.

Para esto entonces la ciudad ampliará su territorio urbano 638 kilómetros cuadrados más, superficie urbanizada que tenía en 1970. De mil 184 kilómetros cuadrados que actualmente tiene, llegará a mil 822. Sólo por crecimiento natural y social será necesario edificar un millón 886 mil viviendas (aproximadamente 171 mil al año).

Al igual que la población, el crecimiento del Área Urbana fue más elevado en los municipios del Estado de México. Durante el período de 1970 a 1989, mientras en los conurbados se registró un incremento del 166 por ciento en el D. F., fue sólo del 43 por ciento. Casos notables de incorporación de nuevas áreas para usos urbanos se dieron, durante ese mismo período, en Chimalhuacán (incremento del 713%), Chicoloapan (563%), Chalco (473%), Cuautitlán Izcalli (518%) y Tultitlán (529%). En el D. F., los incrementos no rebasaron el 200 por ciento; destacan las delegaciones periféricas: Milpa Alta (168%), Cuajimalpa (155%), Tlalpa (147%).

Un rasgo característico del modelo de crecimiento de la ciudad es el doble y paralelo proceso de la expansión urbana: de la mancha urbana hacia afuera y de los pequeños poblados todavía

sin conurbarse hacia dicha mancha. Esto último se gesta principalmente en las cabeceras municipales que al extender sus fronteras urbanas se acercan irremediablemente "a la ciudad".

Los sistemas de transporte, han jugado un papel determinante en el proceso de metropolización y la expansión urbana de la ciudad de México; en la actualidad principalmente los llamados colectivos (cobis, minibuses), que predominan en casi todo el territorio de la (ZMCM) y en algunos puntos ya roban sus fronteras, como en los casos de Cuautla (Morelos) y Tezontopuc (Hidalgo). La base de ello es un fenómeno conexión-expansión-consolidación-conexión-expansión-consolidación.

Desde 1940, la ciudad de México ha sido producto de continuas ocupaciones ilegales de suelo y de alargados procesos constructivos de vivienda individual realizados por sectores de bajos ingresos. Así desde 1970 a la fecha, destacan notoriamente sobre el espacio construido, los asentamientos ilegales o irregulares que predominan en la estructura urbana de la ciudad.

La ilegalidad en la ocupación del suelo es y sigue siendo uno de los factores que ha conformado gran parte de los espacios y la historia urbana de la ciudad de México. Sin embargo, a pesar de su predominancia cuantitativa dichos asentamientos no han sido, ni son determinantes en la estructuración del espacio metropolitano; aunque causantes importantes de la expansión de la ciudad, su generación es resultado de una estrategia más estructurada de apropiación del suelo. Invariablemente surgen en zonas alejadas donde previamente se instalan otros servicios más

organizados: conjuntos habitacionales incluyendo los de sectores medios y altos. Industrias, grandes centros de comercio y grandes vialidades. Los casos más recientes son: con la carretera federal a Puebla los asentamientos ilegales de Chalco con las zonas residenciales de Lomas Verdes, Chiluca y Valle Escondido. Los de Atizapán y Nicolás Romero; en Cuautitlán Izcalli con las unidades habitacionales provívidas principalmente por AURIS. En Ecatepec, Tecámac y Atenco con las vialidades a Pachuca, Tizayuca y ciudad Bahagón.

En el período de 1970-1989, los ritmos más acelerados de expansión respecto al mercado ilegal del suelo se orientaron hacia cinco grandes ejes: a) el norte siguiendo las vialidades a Pachuca por la autopista y la carretera federal, y la zona de las pirámides. Con dichas obras se incorporaron a la ilegalidad zonas de los municipios de Ecatepec, Tecámac, Acolman, Atenco, Tecoyuca y San Juan Teotihuacán; b) A los lados de las vialidades que conducen a Tlanepantla y Naucalpan, hacia Querétaro y Zumpango; aquí se incorporaron a la ilegalidad parte de los municipios de Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Melchor Ocampo, Zumpango y Topotztlán; c) Hacia Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero, incorporando además parte del municipio de Naucalpan; d) Hacia el sur y poniente por las vialidades a Cuernavaca, Cuautla y Toluca; tanto por el Ajuco como por las autopistas federales y estatales. Con dichas vialidades se urbanizan ilegalmente parte de las delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y Magdalena Contreras, y, e) La más importante por su magnitud, hacia la carretera



federal a Puebla que comprende parte de Iztapalapa, Los Reyes, Iztapalapa y Chicoloapan y casi la totalidad de Chalco y Chimalhuacán.

## 2.2 Irregularidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

La irregularidad en la tenencia del suelo se presenta cuando no se han cumplido las disposiciones del régimen al que pertenezca su regulación, puesto que son distintos los regímenes que existen sobre la propiedad del suelo, habiéndose de régimen porque cada uno está reglamentado por un conjunto de leyes diferentes, es distinta la autoridad administrativa competente para su aplicación y tiene sus propias modalidades de ejercer sus derechos o formas de tenencia. Son tres los regímenes básicos: Régimen Público, Régimen Agrario y Régimen Privado del suelo. La irregularidad en terrenos agrarios se puede deber:

1. No se han realizado una serie de trámites que permitan el uso urbano del terreno es decir que no haya permiso para pasar de terreno rústico a urbano.
2. No existe permiso para fraccionar estos terrenos, es decir dividirlos en predios urbanos medidos en metros cuadrados, porque son lotes agrarios medidos en hectáreas.
3. En el caso de tierras ejidales y comunales está prohibida la posesión por parte de personas ajenas a la comunidad, por

7

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. LAS CIUDADES DE MÉXICO. No. 145, AÑO XXXVI, Nueva Época Julio-Septiembre de 1991. pp. 46-52.

eso la distribución de predios debe tener el aval de la Secretaría de la Reforma Agraria y se hace entre campesinos con derechos vigentes.

4. La venta de terrenos ejidales y comunales no está permitida antes de ser expropiada a favor de un organismo público, en este caso la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, (CORETT utilizaremos estas siglas para referirnos a dicha Comisión).

Así tenemos que la urbanización del suelo irregular ocasionó la aparición de dos ciudades en la misma, puesto que esta separación no se da en base a una demarcación física sino jurídica entre la ciudad planeada y la no planeada que no está dentro de lo que proscriben las leyes que regulan la propiedad y el proceso de urbanización. Ahora veremos la incorporación del suelo ejidal y comunal al uso urbano en los últimos 20 años, se han incorporado grandes áreas de suelo irregular a la urbanización según el Centro de Ecodesarrollo en 1989 las áreas de irregularidad con respecto a la tenencia de la tierra representa el 27% del área total urbanizada en la ciudad de México aproximadamente 324 Km<sup>2</sup>, se consideró como superficie irregular el 51% de la expansión de 1970 a 1989 que fue aproximadamente 57,615 hectáreas, un 28% de vialidad con lotes promedio de 200 M<sup>2</sup> y familias de 5.3 miembros, los fraccionadores clandestinos calculan por hectárea un promedio de 36 lotes de 200 M<sup>2</sup> y 60 lotes de 120 M<sup>2</sup> incluyendo la vialidad en dicha área existen aproximadamente un millón 260 mil lotes irregulares

habitados por alrededor de 6 millones 678 mil habitantes de bajos recursos. Un 34% de la población citadina no cuenta con tomas de agua ni drenaje, defecan en letrinas o al aire libre y tienen luz eléctrica deficiente, principalmente a base de cableado o "diablitos", además carecen de servicios asistenciales cercanos a sus domicilios. La irregularidad en la tenencia de la tierra se presenta en las 16 delegaciones del D. F., así como en 32 de los 54 municipios que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, incluso en el caso de las delegaciones centrales del D. F., saturadas desde 1970 se hayan en la Cuauhtémoc con 75 hectáreas y la Benito Juárez con 23 hectáreas aunque el problema más grande se presenta en las delegaciones periféricas en las que destacan la Gustavo A. Madero con asentamientos irregulares hacia la Sierra de Guadalupe con 3,363 hectáreas y las tres más importantes del sur: Tlalpan, Xochimilco e Iztapalapa, las tres con 4,235 hectáreas aún cuando las políticas de control en el Distrito Federal, han sido más estrictas que en los municipios conurbados, no han sido suficientes para detener la expansión hacia la área de conservación ecológica según la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural del D. F. (COCODER) en el área de Conservación Ecológica del D. F., aproximadamente 80 mil hectáreas se localizan alrededor de 131 asentamientos irregulares que suman un total de 1,351 hectáreas. Mientras que en los municipios del estado de México los 17 municipios conurbados concentran el 88% de las áreas irregulares de todo el estado 17,904 hectáreas, otros 15 más prácticamente conurbados con la

ciudad agregan 2,383 hectáreas para un total de 20 mil 287 hectáreas irregulares, esto representa el 58% de toda el área irregular de la ciudad de México. Los municipios con mayores áreas: Chimalhuacán y Neucaipan, que en conjunto casi alcanzan el 50% de los 17 conurbados en algunas entidades administrativas, la cantidad de área irregular llega a representar la mitad y más de su área urbanizada, por ejemplo la delegación Tlalpan 48%, Gustavo A. Madero 49%, Milpa Alta 51%, un Xúchmilco y Cuajimalpa el 59% y 61%, en los municipios conurbados es mayor Chimalhuacán 57%, Nicolás Rosero 67% y Chalco 70%. Esto es como consecuencia de que en las últimas décadas, la única solución habitacional masiva al alcance de los sectores populares es el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de vivienda esta es la urbanización popular según P. Connolly (1989) "La formación y crecimiento de las colonias populares, definidas como asentamientos irregulares (comprendiendo los correspondientes a tierras ejidales y comunales) proveen por lo menos el 50% de la vivienda urbana en México en la actualidad".<sup>8</sup>

### 2.3 Las estructuras de poder y el amparo político

El análisis de las estructuras y las redes de poder que amparan las funciones de los agentes que participan en las ventas ilegales de la tierra es indispensable para entender los complejos procesos de urbanización de la ciudad.

8

P. Connolly, (1989) "Housing and the state in México", Departamento de Sociología, UNAM-A, multicopiado, México, p. 6.

La apropiación del espacio por parte de estos agentes cuenta necesariamente con un amparo político. El objetivo, independiente de permitir la generación y apropiación de ganancias inmobiliarias, es el control político de los pobladores. No menos importante es mencionar que se trata de una urbanización realizada con mínimas o casi nulas inversiones públicas, es decir financiada por los salarios de dichos pobladores. Procesos de urbanización en esas condiciones representan la base del corporativismo urbano existente en la ciudad de México desde la década de 1940.

Existen dos esferas de actuación. En la primera, reforzada al ámbito agrario se agrupan cuatro instancias: a) los propios ejidatarios y sus comisariados; figura esta última, central para que las ventas prosperen pues se trata de una autoridad que ejerce fuerte influencia moral sobre los ejidatarios; b) las centrales corporativas de organización agraria, básicamente la Confederación Nacional Campesina (CNC) y otras como la Central Campesina Independiente (CCI); c) la Secretaría de la Reforma Agraria, entre cuyos funcionarios existe una figura vital: el delegado agrario y d) la Comisión de la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT) dependiente de la SRÁ y cuya intervención por lo general se efectúa en los momentos finales del proceso de venta ilegal. Cuando la venta ilegal se realiza en terrenos de propiedad privada o bien de propiedad pública (municipales, estatales o federales). Sustituyó la función de CORETT en el Estado de México, la Comisión para la Regulación del Suelo del

Estado de México (CRESEM) y en el D. F., la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT). La segunda, el ámbito urbano, los agentes se dividen en tres grupos: a) el sector gubernamental donde intervienen, principalmente, las oficinas planificadoras de Desarrollo Urbano, las autoridades municipales (presidente, síndico y regidores) y los delegados municipales; b) las agrupaciones del PRI como la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP), partidos políticos de oposición y otras organizaciones políticas, representantes de elección popular, los diputados locales, federales y los representantes de la Asamblea del D.F.; y c) las organizaciones de colonos creadas expreso para la venta del terreno y la edificación de algunas obras prioritarias; las más consolidadas logran permanecer durante la tenencia de tierra y la dotación de servicios más completos.

Existe una estrecha relación entre los procesos de venta y la ocupación ilegal, con los periodos de gobierno y electorales. Por lo general, la venta inicial del propietario agrario al promotor, coincide con la etapa intermedia de la administración municipal o delegacional; pero la venta al colono y ocupación más activa del suelo se realiza invariablemente durante las campañas electorales. La canalización del voto a favor del partido oficial -aunque no sólo el PRI- y la asistencia obligatoria a actos de apoyo partidario se ven recompensados con una más libre

---

9 Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Las Ciudades de México. No. 145, Año XXXVI, Nueva Época Julio-Septiembre de 1991. p. 51.

ocupación de la tierra. Este estructurado sistema de corporativismo urbano se vio afectado en las recientes elecciones de julio de 1988, pero de ninguna manera desplazado. Su eficacia para fines políticos es tan probada que incluso funciona con mecanismos y requisitos de carácter obligatorio para tener derecho a un lote y habitar por ende, la colonia asistencia obligada a actos políticos y reuniones internas, pago puntual de cuotas, trabajo comunitario y hasta cumplimiento de conductas morales tipificadas previamente por los dirigentes, etcétera.

Es también importante indicar que las reubicaciones de zonas ocupadas ilegalmente y los desalojos en algunos casos violentos, se efectúan invariablemente en períodos post-electorales.

### 2.3.1. Distribución geográfica de los agentes inmobiliarios

El crecimiento de la ciudad de México de la década 1970 a 1989 en más de un 51% se debe a la acción comercializadora de los distintos agentes inmobiliarios con base a información hemerográfica y de campo, el número total de fraccionadores registrados en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es de 751 de los cuales 478 pertenecen a los municipios conurbados del Estado de México y 273 a las delegaciones del D. F.

**FRACCIONADORES CLANDESTINOS QUE ACTUAN EN LOS MUNICIPIOS  
CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO**

Municipio	Número de Fraccionadores	%
Atlixpán	44	9.21
Chalco	69	14.44
Chicoloapan	7	1.46
Chimalhuacán	8	1.67
Cuautitlán	127	26.57
Ecatepec	96	20.08
Huixquilucán	17	3.56
Ixtapaluca	11	2.30
Los Reyes La Paz	11	2.30
Neuquápan	23	4.81
Nozahuacóyotl	21	4.39
Nicolás Romero	11	2.30
Tecámac	10	2.09
Tlanopantla	18	3.77
Tultitlán	5	1.05
<b>T O T A L</b>	<b>478</b>	<b>100.00</b>

**FRACCIONADORES ILEGALES QUE ACTUAN EN LAS DELEGACIONES DEL  
DISTRITO FEDERAL**

Delegación	Número de Fraccionadores	%
Alvaro Obregón	22	8.06
Coyoacán	9	3.30
Cuajimalpa	14	5.13
Bustavo A. Madero	24	8.79
Iztapalapa	63	23.08
M. Contreras	17	6.23
Tlahuac	11	4.03
Tlalpan	104	38.10
Xochimilco	9	3.30
<b>T O T A L</b>	<b>273</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Datos obtenidos de los planes elaborados por investigación directa del proyecto "Impactos Ambientales del Crecimiento de la Ciudad de México, 1989. Realizado en el Centro de Ecodesarrollo.



### 2.3.2 Formación de grupos de poder

Todo nuevo poblamiento que surge en la periferia de la ciudad de México da lugar a una organización que funciona de acuerdo a las formas que adopta la ocupación de la tierra y la gestión para la introducción de los servicios.

En este sentido, se puede afirmar que el crecimiento urbano y la organización corporativa son dos aspectos inseparables del proceso de urbanización en las periferias urbanas.

El marco de relaciones políticas en el que se inscriben los promotores y demás agentes que participan en las operaciones inmobiliarias, así como las relaciones y funciones entre ellos es un fenómeno particularmente complejo. Todos se ubican en la lógica de servir como mecanismos de control en el sistema político mexicano y su funcionamiento dependerá del modo como se articulan a las esferas del poder político gubernamental. El funcionamiento de estas organizaciones corporativizadas no depende del mercado jurídico que norma sus funciones, aunque es común que busquen rápidamente un sustento legal que les permita funcionar con un margen de acción más amplio.

Por lo general estas organizaciones no cuentan con disposiciones tales como estatutos y declaración de principios, que norman su funcionamiento interno; su funcionamiento orgánico depende más bien del criterio de los propios dirigentes, quienes son electos por pequeños grupos en votación abierta en la que se presenta un solo candidato. El sistema de elección consiste en preguntar cuántos voten por el compañero "X" para dirigente de la

colonia.

La elección de los directivos a través de este sistema del voto visible adquiere más importancia de lo que parece, pues a pesar de que existen algunas evidencias de los malos manejos o actitudes de inconformidad con respecto al dirigente, el colono siempre se ve obligado a votar por él, a riesgo de verse excluido del acceso a su terreno o de algún servicio.

Los mecanismos de control que ejerce el dirigente sobre los colonos no siempre son políticos. En algunos casos se acompañan de otras ideologías, principalmente basadas en aspectos religiosos. Para ello se emplean cuatro formas distintas: a) el uso de expresiones religiosas en los discursos de los dirigentes, principalmente en actos públicos; b) la construcción de iglesias con aportes económicos y mano de obra gratuita de los colonos; c) la celebración de misas en la colonia con la asistencia de curas locales; y d) la promoción de actos sociales durante celebraciones religiosas, sustentada con el aporte económico de los feligreses. Las decisiones son tomadas exclusivamente por la directiva o pequeño núcleo dirigente. Las relaciones entre los colonos y dirigentes se pueden calificar de paternalistas al depositar los primeros sobre los segundos su confianza condicionada por la necesidad de resolver sus problemas más urgentes: terreno, agua, luz y educación.

Tanto las formas de elección como las relaciones paternalistas entre los dirigentes y colonos, las cuales reflejan evidentemente su funcionamiento poco democrático de las

organizaciones populares, no bastan para mantener su funcionamiento. La directiva que funciona al principio como dirección formal y condicionada tiene que convertirse de inmediato en dirección efectiva, para lo cual se requiere que los líderes cuenten con un apoyo real y con cierta confianza por parte de los pobladores. Este apoyo real se logra con su presencia constante durante cierto tiempo en la colonia, y principalmente, cuando se empiezan a materializar algunas obras y servicios públicos. La forma de lograr este apoyo real es a través de las asambleas periódicas que se realizan en los poblamientos. Por ello se puede decir que todo el funcionamiento de la organización se centra esencialmente en la realización de asambleas semanales durante determinados periodos del proceso de poblamiento. Desde el punto de vista organizativo, la finalidad de estas reuniones radica en tres aspectos:

Uno. Legitimar las funciones de la directiva, mediante el empleo de un hábil discurso populista, en el cual los directivos se sitúan como los portadores legítimos de sus demandas, e informan acerca de las gestiones que emprenden frente a las autoridades o dependencias públicas, labor casi siempre delegada en el líder principal. Dos. Recolectar las distintas cuotas que los colonos tienen que aportar obligatoriamente y que en conjunto representan el sustento económico de la organización y de la promoción inmobiliaria. Y Tres. Organizar el trabajo colectivo y gratuito del colono para la introducción de servicios públicos y la edificación de algunas obras en el poblamiento.

La actitud pasiva del colono en las reuniones y su infima participación en las decisiones (solo es un simple aportante de cuotas y fuerza de trabajo gratuita) tiene graves implicaciones políticas y económicas. Por una parte, se acentúa el carácter caudillesco de los dirigentes, que se alejan de sus bases y crean así las condiciones favorables para ejercer su control y corrupción. Por la otra, permite al dirigente el manejo exclusivo de las cuotas, su malversación y apropiarse de considerables ganancias producto de sus gestiones. Al realizar los promotores las gestiones de los servicios de la colonia ante las autoridades y dependencias públicas encargadas de estos aspectos y conocer exclusivamente los presupuestos que exigen las dependencias para su introducción.

### 3. CREACION DE LA VIVIENDA IRREGULAR

Aunque se podría creer que la vivienda irregular es de reciente creación lo cierto es que nació en la década 1930 cuando se formaron los primeros asentamientos irregulares que fueron identificados como "Colonias Proletarias" y en la actualidad reciben la denominación de "Colonias Populares", por lo que en 1940 el Gobierno del D. F., creó un organismo especial para la atención de este problema llamado "Oficina de Cooperación", después "Oficina de Colonias" y posteriormente de 1970 a 1976 "Procuraduría de Colonias Proletarias". En términos de las características físicas de los asentamientos irregulares raramente se quedan en esas condiciones, puesto que empiezan con viviendas precarias careciendo de los servicios elementales y obras básicas de urbanización. La vivienda irregular se caracteriza por ser edificada en terrenos irregulares, lo que quiere decir que la irregularidad se da en ella por acesión al seguir la regla de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal en este caso lo principal es el terreno. Este fenómeno se da predominantemente en las tierras ejidales y comunales que rodean las ciudades al facilitarse su incorporación a la urbanización debido a la cercanía de estas a las ciudades.

### 3.1 Formación del derecho de la propiedad de la vivienda en asentamientos irregulares en tierras ejidales y comunales

Este derecho se empieza a formar desde el momento en que se transmite la posesión por parte del que vende a quien compra, la respectiva de que tarde o temprano el lote comprado al núcleo agrario será regularizado legitima la operación de compra-venta frente a la población compradora de tal suerte que la realización de esta transacción deja los derechos del colono con el carácter de irregulares, puesto que la legitimación estatal de la posesión de un lote urbano no se ha basado en ningún momento en el reconocimiento de derechos derivados de la posesión a través del procedimiento de prescripción en el cual no ha sido virtualmente utilizado ni tampoco en reconocer la existencia de una operación de compra-venta, en su lugar los procedimientos han implicado siempre el reconocimiento de los derechos de un propietario originario independientemente de que este haya de hecho vendido irregularmente el lote que se regulariza por lo que esta posesión para llegar a ser una legítima propiedad sólo le falta el acto de autoridad consistente en el conjunto de trámites necesarios para la regularización, requisito exigido por la ley para el cambio del uso del suelo y sobre todo para el cambio de propietario. Esto no significa que el Estado sea el propietario de esta tierra, la cual pertenece a los núcleos agrarios puesto que consideramos que la propiedad de este régimen no es otra cosa que otra modalidad de la propiedad privada lo que a continuación explicaremos.

El régimen ejidal y comunal, es, al mismo tiempo, producto y fundamento del Estado mexicano. Es en este contexto en el que queremos destacar algunos de sus elementos normativos, ya que predomina una grave confusión en lo que se refiere a la definición de este tipo de propiedad.

Tanto en el discurso oficial como en la literatura jurídica y sociológica, suele verse la propiedad de los núcleos agrarios como un tipo de propiedad distinta y opuesta a la propiedad privada, cuando en realidad es distinta y opuesta sólo a la propiedad individual. Varias son las denominaciones que se han utilizado para designar la propiedad de los núcleos agrarios, e incluso hay quien llega a pensar que se trata de una "propiedad pública"<sup>10</sup>. En los últimos años, se ha generalizado el uso de la frase "propiedad social" para designar esta forma de propiedad, lo que se ha visto reforzado por las recientes reformas a la Constitución que definen tres "sectores" de la economía nacional, el público, el privado y el social. Desde las adiciones de 1983 al artículo 26 de la Constitución, que la "consagran", esta terminología se ha vuelto oficial, pero no por eso es necesariamente acortada. El uso de esta "sectorización" en los medios académicos y políticos mexicanos está basado en la división mítica entre dos mundos: el mundo de "lo privado",

---

10

Manuel Castillo. (1981) *CRISIS URBANA Y SECTOR SOCIAL*, Siglo XXI Editores. México. Centre de Recherches critiques sur le Droit (CERCRID) 1987 consécration et usage de Droits Nouveaux, Université de St. Etienne, France, pag. 138.

habitado por empresas, y el mundo de "lo social" habitado por ejidos, sindicatos y una que otra cooperativa de vivienda. Sobre el carácter artificial de esta sectorización en el campo de la vivienda. Nosotros pensamos que la palabra 'social' no ayuda a apreciar los rasgos distintivos de un tipo de propiedad porque toda forma de propiedad es una relación social. Esta denominación sólo tiene sentido en la ideología del Estado mexicano, en la cual la propiedad privada individual aparece como un mal necesario (aunque en los hechos el poder público le beneficie), mientras que la propiedad de los núcleos agrarios es vista como un estadio superior del progreso nacional, que nos acerca a una suerte de 'socialización' en el ámbito rural. Es por eso que se suele presentar la propiedad de los núcleos como algo opuesto a la propiedad privada. A continuación, trataremos de mostrar que la propiedad de los núcleos debe ser definida como un tipo de propiedad privada, cuando se observa desde el punto de vista de las relaciones entre los núcleos y otros sujetos, y como un tipo de propiedad común (o, más precisamente, corporativa), cuando se observa desde el punto de vista de las relaciones de los miembros de los núcleos entre sí.

Al analizar el ejido y la comunidad desde el punto de vista de las relaciones entre los núcleos y otros sujetos que le son ajenos, es claro que estamos ante una forma de propiedad privada. Si volvemos a la definición básica de propiedad privada como el derecho de excluir a otros y vemos la tierra ejidal y comunal desde el punto de vista de quienes no son miembros del núcleo



agrario, tenemos que aceptar que esa tierra es tan privada como la que es propiedad de individuos o de empresas mercantiles. Para los más de diez millones de pobladores urbanos que viven en colonias "irregulares" formadas sobre tierras ejidales o comunales, la tierra que ocupan es jurídicamente tan ajena como si perteneciera a una persona en lo individual o a una empresa inmobiliaria.

Es evidente que la propiedad de los núcleos agrarios es diferente a la propiedad individual (o "pequeña propiedad"), pero la diferencia no radica en que esta última sea la única privada, sino en que está sujeta a reglas distintas. En rigor, estamos ante dos modalidades de la propiedad privada. La idea de que la propiedad privada admite diversas modalidades fue incorporada por el propio Congreso Constituyente de 1917 al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, y ahí sigue. Según el más importante de los autores del artículo 27 constitucional, Andrés Molina Enríquez, se pueden distinguir en nuestro "sistema de propiedad privada" dos "modalidades": la "individual", por un lado, y la "comunal de los pueblos", por el otro .<sup>11</sup>

11

Enríquez Molina. (1987) "El espíritu de la Constitución de Querétaro". En el pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto Mexicano de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. (Originalmente publicado en el Art. 27 de la Constitución Federal. Boletín de la Secretaría de Gobernación, México). Septiembre 1922. pag. 379.

Entre las notas distintivas de la propiedad ejidal y comunal, está su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable, Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, lo cual ha llevado a muchos a pensar que las tierras no son propiedad de los núcleos. Pero lo cierto es que son ellos los dueños de la tierra, y no sólo porque la ley así lo dice; el hecho de que el gobierno tenga que expropiar las tierras ejidales y comunales para cambiar su uso y, sobre todo, para que cambien de propietario es suficiente para apreciar que no le pertenecen a él sino al núcleo.

El hecho de que los núcleos no puedan vender la tierra no quiere decir que no sea suya. Para algunos, la inalienabilidad de las tierras ejidales y comunales constituye una restricción tal que coloca a este tipo de propiedad en una categoría diferente a la de la propiedad privada. Sin embargo, como dice Oscar Morinow, "no es de esencia la facultad de disponer para que exista el derecho de propiedad"<sup>12</sup>.

Asimismo, el carácter imprescriptible de la propiedad ejidal y comunal la hace aún más privada, sobre todo si se adopta el punto de vista de los pobladores urbanos que viven en tierras de

---

12

Oscar Morinow (1987). "Los derechos reales del subsuelo en México". En el pensamiento mexicano sobre la Constitución, Gobierno del Estado de Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México. (Originalmente publicado en 1948 por el Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires). pag. 853.

un ejido. No importa cuanto tiempo vivan ahí, nunca podrán reclamar la prescripción; seguirán siendo meros poseionarios de una tierra ajena. Y lo que los priva de la posibilidad de adquirir derechos sobre la tierra que ocupan es justamente el carácter imprescriptible de los derechos de propiedad del núcleo agrario. El régimen de la propiedad individual, en cambio, admite la posibilidad de suprimir la propiedad del dueño original por medio de la posesión.

Ahora bien, cuando la propiedad de los núcleos agrarios es observada desde la perspectiva de las relaciones entre sí de los miembros del núcleo, podemos definirla, en principio, como un tipo de propiedad común, ya que los núcleos forman una colectividad en la cual todos tienen los mismos derechos. Es decir, todos tienen derecho a no ser excluidos de la tierra. Sin embargo, tal comunidad está reglamentada como un sistema corporativo del cual resulta una diferenciación entre los miembros del núcleo. Esta cuestión tiene dos aspectos; primero, desde el punto de vista de la organización de la producción, aunque la ley otorga a los núcleos agrarios la posibilidad de optar por el régimen de explotación colectiva de las tierras, en la práctica, casi todos los núcleos han optado por el fraccionamiento de la tierra en parcelas que se adjudican y cultivan en forma individual. Salvo raras excepciones, las tierras ejidales no se explotan colectivamente, con lo cual pierde fuerza la idea de que el ejido es una forma de 'socialización' de la propiedad o de la producción agrarias.

Segundo, en la definición jurídica misma de la propiedad de los núcleos hay una estructura corporativa, más que un sistema comunal, ya que la tierra es propiedad de un sujeto jurídico (el núcleo agrario: ejido o comunidad) distinto a los campesinos o al individual que han sido beneficiarios de la reforma agraria. Según la propia Ley Federal de Reforma Agraria, "A partir de la publicación de la resolución presidencial en el Diario Oficial de la Federación el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece" (artículo 51). Ese "núcleo" no es otra cosa que una corporación, esto es, una entidad jurídica formada por cierto número de miembros, pero constituida como un sujeto distinto a ellos, puesto que es titular de un conjunto separado de derechos y obligaciones (mientras que el núcleo es propietario de las tierras, los campesinos que lo forman son titulares de una serie de "derechos individuales"). Aunque se trata de un fenómeno muy distinto al de otras corporaciones (como las mercantiles, las gremiales, las sindicales, etcétera), al considerar a ejidos y comunidades como corporaciones resulta más claro que usar la ambigua noción de "propiedad social".

La organización corporativa del régimen ejidal y comunal implica la existencia de diversos órganos internos con funciones específicas: la asamblea, máxima autoridad del núcleo agrario, compuesta por la totalidad de los ejidatarios o comuneros; el comisariado ejidal, órgano ejecutivo formado por tres personas

eluctas por la asamblea de entre sus miembros; y el comité de vigilancia, que supervisa la gestión del comisariado. Los comisariados ejidales disfrutan, de jure y de facto, de un amplio margen de acción para la conducción de los asuntos del núcleo. Cuando existen grupos cuyos intereses predominan sobre los del conjunto, en el seno de los núcleos se produce una diferenciación social a veces equiparable a la diferenciación entre gobernantes y gobernados. En el proceso de urbanización de las tierras ejidales, esa diferenciación interna es importante porque no todos los ejidatarios tienen la misma capacidad para decidir si se urbaniza la tierra del núcleo ni todos obtienen los mismos beneficios con la venta de las tierras. Normalmente, quienes tienen el control de las autoridades internas del ejido son los que se benefician del negocio a costa del conjunto de los miembros de los núcleos.

### 3.2 Efectos sociales de la vivienda irregular

El proceso social de la urbanización de tierras ejidales y comunales tienen rasgos propios atribuibles a las normas jurídicas que regulan la propiedad agraria, como son para el colonio 1. Carecen de todo reconocimiento legal de su operación de compra. 2. Un deterioro en la calidad de vida y la reducción al acceso a los servicios urbanos.

1. El más importante de dichos rasgos se refiere a la identidad misma de los actores sociales que intervienen en el proceso de urbanización. Las colonias populares en esas tierras suelen formarse a partir de la venta de lotes a colonos

(operación en la que los vendedores son casi siempre los miembros del comisariado ejidal o los propios ejidatarios), pero estas ventas tienen sólo efectos económicos, dado que la ley les niega efectos jurídicos. El colono paga un precio y recibe la posesión de un lote, pero el propietario sigue siendo el núcleo agrario. Haciendo a un lado el hecho de que el vendedor está disponiendo de un bien ajeno. En este sentido, desde el punto de vista jurídico, esto es como si uno de los accionistas de una sociedad anónima vendiese unos activos de la empresa sin pasar por los procedimientos corporativos correspondientes, lo cual daría lugar a una responsabilidad penal independiente de la legislación agraria, la compraventa es declarada inexistente por la ley. "Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualesquier otro acto (...) que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto en esta ley" (artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Puesto que el núcleo agrario subsiste como titular de la propiedad, y en los hechos las autoridades lo reconocen como tal, los ejidatarios seguirán formando un grupo social separado de los colonos mientras no se lleve a cabo la regularización de la tenencia de la tierra. Las condiciones políticas y económicas del proceso de urbanización podrán dar lugar a alianzas o conflictos entre

ambos grupos, pero difícilmente podrán disolver la distinción que hay entre ellos. Tanto en sus relaciones entre sí como en el plano público, aparecen dos tipos de actores: por un lado, el núcleo agrario (ejido o comunidad), que existe como sujeto social gracias al régimen jurídico de su propiedad; por el otro, el conjunto de colonos, no necesariamente reunidos en una organización, sino frecuentemente dispersos y carentes de todo reconocimiento jurídico.

La importancia de la desigual constitución de los actores sociales en sujetos se puede ilustrar comparando la urbanización de los ejidos y comunidades, por un lado, con la de tierras pertenecientes a comunidades campesinas o de pequeños agricultores que no tienen la categoría jurídica de ejidos o comunidades, por el otro. El mismo proceso económico y demográfico (campesinos que venden sus tierras a pobladores urbanos que las ocupan), cuando ocurre bajo distintos regímenes de propiedad, se configura como un proceso social distinto. En el caso de las tierras de ejidos y comunidades, la subsistencia de la corporación (derivada de la inexistencia jurídica de las ventas) otorga a los campesinos la protección de una serie de autoridades (agrarias, judiciales, etcétera) y de diversas instancias políticas.

Cuando decimos que, a pesar de la urbanización de sus tierras los núcleos agrarios siguen existiendo como sujetos

sociales, nos referimos no sólo a una ficción jurídica. Un ejido cuya tierra dejó de ser agrícola es más que una mera entelequia: es una ficción mediante la cual un grupo social influye en el proceso de urbanización y, bajo ciertas condiciones, puede obtener algunas ventajas. Entre éstas, la más importante es no tener las obligaciones que imponen a los fraccionadores de terrenos de propiedad civil.

Esto último nos lleva a considerar otro rasgo distintivo de los procesos de formación de las colonias populares que sólo pueden ser atribuidos al régimen ejidal; o, más bien, a la forma en que dicho régimen es percibido por quienes intervienen en el proceso. Los vendedores de lotes urbanos en tierras ejidales y comunales (normalmente las autoridades internas del núcleo o los ejidatarios titulares de las parcelas en cuestión), no prometen a los colonos que van a instalar redes de infraestructura y equipamiento urbano. A su vez, los colonos no demandan a los ejidatarios la realización de dichas obras. Todos (incluyendo a las autoridades locales) "reconocen" las ventas de lotes como si se tratara de tierra agraria, aunque es evidente que lo que se está vendiendo son lotes urbanos que la gente compra para construir su casa. Las colonias populares surgidas en tierras pertenecientes a los núcleos agrarios son tan "urbanas" como las que se forman en tierras de propiedad civil, pero están regidas por la lógica (jurídica y política) de la reforma agraria.



2. El efecto social que causa la expansión de la ciudad basada en el mercado inmobiliario ilegal y la actuación de los promotores y demás agentes involucrados en el proceso es entre otros, un deterioro en la calidad de vida y paulatina reducción de los niveles de acceso a los servicios urbanos. Mantener y reproducir vastas zonas de habitación en condiciones de infima accesibilidad ó de plano carencia de servicios, forma parte y sustenta la acumulación económica en tanto se reduce lo más posible el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo generándose menores provisiones salariales. La pobreza parece así, necesaria y conveniente a la estructura económica de la ciudad, por lo menos durante ciertos periodos del desarrollo.

Los reducidos niveles de vida que caracterizan las zonas de poblamiento ilegal en las periferias urbanas es producto de la mercantilización del suelo y la vivienda. Las necesidades sociales se han convertido en mercancías producidas especulativamente sin la intervención de mecanismos gubernamentales de control social.

A los elevados precios pagados por un lote de posesión ilegal, hay que agregar el de otros servicios indispensables, como el agua, el transporte, el gas y la luz, principalmente.

"En asentamientos con 15 años de antigüedad, el consumo promedio de agua por habitante al día oscila entre los 13 y 14 litros". En comparación, un habitante de zonas

habitacionales de sectores medios consume entre 300 y 400 litros al día y uno de zonas residenciales entre 800 y mil litros diarios. Un colono sometido durante varios años a la adquisición del agua a través de particulares no sólo se reproduce con estos ínfimos consumos que implican modificaciones en los patrones de subsistencia; sino que paga además, un precio considerablemente más alto por esa agua, que la industria y que los habitantes que cuentan con toma domiciliaria. "A principios de 1990 el tambor de 200 litros se vendía entre mil 250 y mil 300 pesos, es decir a siete pesos el litro, lo que representaba en promedio el 10% del ingreso familiar. En eso entonces, el litro de agua más barato consumido por la industria costaba 62 centavos y para uso habitacional dos centavos (en el D.F.) y 17 centavos (municipios conurbados)". Al parecer y según anunciaron las autoridades capitalinas este tipo de subsidios industriales desaparecerían a partir de marzo de 1990, en concordancia con las actuales políticas económicas. Si así fuera, sería conveniente trasladar una parte del costo pagado por las industrias a financiar la introducción de servicios para esos poblamientos de carácter popular.

"Respecto al transporte, en 1987 un trabajador con vivienda en Ecatepec, gastaba entre ocho y nueve por ciento del ingreso familiar para trasladarse cinco días a la semana del trabajo a su vivienda y viceversa; y hasta 20 por ciento si lo hacían tres miembros de la familia". Se considera en

este cálculo la ocupación de dos tipos de transportes de ida y dos de regreso, uno de los cuales es de prestación privada (colectivo o autobús suburbano). Por su parte, el costo del gas en cilindro es en general, 25 por ciento más caro que en las colonias intermedias o centrales de la ciudad de México. Además, de que su traslado hasta la vivienda representa esfuerzos físicos de considerable magnitud para las mujeres y niños.

La dotación de luz eléctrica, servicios relativamente más fácil de instalar, también representa elevados costos. Se tienen que entregar a los promotores u otros agentes gestores cantidades que oscilan entre 75 y 100 mil pesos por familia para la instalación de transformadores; de ahí el colono tiene que financiar el tendido de los cables hasta su vivienda, conformando las tradicionales "telarañas". En los casos de los recientes poblamientos en los Cerros de Ecatepec, por ejemplo, se cubren distancias de hasta uno y dos kilómetros. Además una vez instalados dichos cables, se tienen obligatoriamente que cubrir cuotas fijas para asegurar el servicio en forma permanente.

Así, cada una de las viviendas se provee durante años con tanques para almacenar el agua, tanques de gas y dos alambres para el abastecimiento de luz; aspectos todos ellos que expresan un proceso de urbanización irracional y de alto costo.

"En 1989 el costo del terreno y construcción de vivienda

se estimó un 40 por ciento del salario familiar durante el periodo más intenso de edificación; 10 por ciento para agua y 13 por ciento en transportación. Producto de esta elevada mercantilización y considerando que se destinan un 25 por ciento para alimentación, resta un 12 por ciento para el vestido, la salud y la educación, que son por lo general las necesidades menos atendidas en estos sectores populares. Queda nada o casi nada para satisfacer necesidades culturales o recreativas, por largos periodos inexistentes.

Es necesario hacer incapié que los efectos anteriormente descritos sólo se presentan siempre y cuando los involucrados reconocen que se trata de compra-ventas de terrenos ejidales y comunales.

### 3.3 Regularización reglamentaria de la vivienda irregular

#### 1. Regularización Jurídica

Esta fase se refiere a la legalización de los derechos de propiedad sobre el suelo. El procedimiento y las instancias que en él participan dependerá del régimen sobre los que se asienta la colonia. Dicho procedimiento, generalmente largo, culmina con la entrega del título de propiedad para cada uno de los predios que integran la colonia.

#### 2. Regularización física o urbana

La regularización física se refiere al procedimiento que realiza el organismo público correspondiente para rectificar o definir el trazo final de las calles, localizar predios disponibles para el establecimiento de escuelas, centros de salud, mercado y otros servicios necesarios a la colonia.

#### 3. Regularización fiscal

Esta fase implica el inicio del pago de impuestos que derivan de la propiedad de un predio urbano. Tales impuestos corresponden al predial, contribución para mejoras, agua y otros. La responsable de este procedimiento es la Tesorería del municipio conforme a las reformas al artículo 115 Constitucional. En los estados en los que no se ha modificado la constitución local y en el caso del Distrito Federal la recaudación se realiza a nivel de la entidad federativa.

Cuando una colonia entra en la dinámica de la regularización

se involucra en las tres fases mencionadas, las que deberían tener un orden secuencial y progresivo. Sin embargo, en la práctica esto no es así ya que las circunstancias objetivas y materiales de cada lugar generan una participación diferente de los organismos responsables.

Nosotros nos referiremos a la cuestión de la regularización jurídica en tierras ejidales y comunales la cual definiremos como el otorgamiento de títulos de propiedad legalmente válidos escritura pública a los colonos. Hasta antes de 1970 se utilizó como forma de legitimar las operaciones de compra-venta la figura jurídica de las zonas urbanas ejidales, así como también la legislación agraria contemplaba dos formas para el cambio de uso de dichas tierras, como eran la expropiación de las tierras por causa de utilidad pública y la permuta por tierras de calidad equivalentes. Después de 1970 se adoptó la política de la regularización, la cual se consolidó gracias al método CORETT, ahora veremos las formas legales de transmisión de la propiedad ejidal y comunal :

**Formas legales de transmisión de la propiedad ejidal y comunal**  
Cuando se dice que los ejidos son imprescriptibles, quiere decir que no se adquieren derechos por el tiempo que se tenga de poseerlos. La única forma legal de transmitir la propiedad ejidal o comunal a particulares es sacándola del régimen agrario mediante una expropiación a favor de algún organismo público.

Al hacerse la expropiación, los terrenos entran al régimen público. Para que puedan ser vendidos a particulares, deben

pasar al dominio privado del organismo que expropia y seguir el procedimiento establecido.

Las expropiaciones sólo pueden realizarse por una causa de utilidad pública que esté establecida en la Ley Federal de Reforma Agraria o en la Ley de Expropiaciones. Estas pueden resumirse en causas que implican un servicio público o en causas urbanas como las reservas, la vivienda y la regularización de la tenencia de la tierra. Para que se expropie para reservas territoriales o para vivienda, las tierras deben estar desocupadas. Cuando están ocupadas por colonos que compraron irregularmente a ejidatarios, se había de regularizar la tenencia. Este procedimiento está a cargo de la CORETT exclusivamente.

#### **Instancias Ejidales o Comunales**

El organismo creado para regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares en bienes ejidales y comunales es la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Este organismo público descentralizado también suscribe, cuando procede, las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que se reconoce la propiedad de los colonos, en virtud de la regularización efectuada.

Para lograr dicho objetivo, se realizan diferentes etapas que van desde lograr la anuencia del gobernador correspondiente, pasando por el acuerdo y coordinación con las diversas dependencias involucradas en el proceso, sensibilización de los

integrantes del núcleo ejidal afectado y de los colonos asentados, estudios técnicos hasta el inicio de las obras previamente contratadas para la aplicación de la indemnización a los ejidatarios.

Una vez que los predios han sido titulados por CORETT, se inicia la regularización física aunque, en ocasiones, ésta comienza desde que los terrenos están bajo su tutela, concluyendo en una lotificación definitiva, trazo de calles y, cuando existan terrenos disponibles, la localización de predios para los servicios básicos. En algunos casos, CORETT suscribió un convenio con el gobierno del estado para que éste expida los títulos y dote los servicios. La construcción efectiva del mercado o del centro de salud puede involucrar a otros organismos como la Secretaría de Educación Pública, el CAPFCE, la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, etc.

Cuando la sigla CORETT apareció por primera vez en 1973, nada parecía indicar que un simple "comité" para la regularización de la tenencia de la tierra tuviera mayores probabilidades de éxito que los intentos previos. Su finalidad primordial era la de "realizar un programa nacional y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones". No obstante, contaba con un elemento clave: estaba presidido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (más tarde convertido en Secretaría de la Reforma Agraria), lo cual significaba actuar desde el sector agrario de la administración pública. Y eso fue lo que le permitió ampliar



su capacidad de acción: a poco más de un año de su creación, fue convertido en comisión y adquirió el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios (Diario Oficial, 8 de noviembre de 1974). No sólo siguió encargado de proveer las reservas territoriales para el crecimiento urbano sino que, un mes después, se convirtió en el único organismo a nivel nacional que podía encargarse de la regularización de la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, gracias a las adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas el 31 de diciembre de 1974.

"Así, ya en febrero de 1975, el organismo tenía un ambicioso programa conforme al cual, tan sólo en ese año, se regularizaría la tenencia de la tierra en 272 ejidos y se expedirían 401 220 títulos de propiedad"<sup>14</sup>. Empero, en sus primeros años de gestión, CORETT habría de enfrentar una fuerte oposición de los núcleos agrarios, inconformes por las indemnizaciones que se les ofrecían o recelosos de que éstas no estuvieran a la altura de sus expectativas. Décadas de despojos a ejidos y comunidades explicaban esa actitud, la cual, además, permitía negociar indemnizaciones más altas. De acuerdo "con los estudios realizados por Ann Varley, un tercio de los núcleos agrarios a quienes se expropiaron tierras para regularizaciones entre 1970 y 1982 interpusieron demandas de amparo en contra de los decretos

14

IEPEB-PRI (1975) "La regularización de la tenencia de la tierra en México". Temas nacionales No. 10. PRI, México. Pag. 17.

15  
expropiatorios" .

Con todo, la experiencia política y jurídica que el organismo ha acumulado lo ha permitido ampliar sus operaciones y disminuir la oposición de los núcleos a su gestión. Aunque no existen análisis políticos sistemáticos sobre esta cuestión, puede sugerirse la hipótesis de que, considerando la creciente superficie ejidal que está siendo objeto de urbanización, el "método CORETT" ha llevado cierta estabilidad política al proceso de urbanización, si se compara la situación actual con la de permanente escándalo que se vivía a fines de los años sesenta y principios de los setenta. Las fuerzas sociales que actúan en el proceso parecen haber sido institucionalizadas a través de ese método.

La única limitación que se ha impuesto a CORETT desde su creación tuvo lugar en 1979, cuando se modificó su estructura y quedó facultada únicamente para la regularización de la tenencia de la tierra y ya no para la creación de reservas territoriales, es decir, sólo puede ser beneficiaria de expropiaciones de tierras ejidales ocupadas por asentamientos humanos previo dictamen de la entonces SANOP (actualmente Secretaría de Desarrollo Social) sin embargo, en muchas ocasiones ha solicitado la expropiación de tierras ejidales con muy bajos índices de urbanización o libres de toda ocupación por usos urbanos.

-----  
15

VARLEY, Ann, 1985a. "Ya somos dueños". Ejidos and development and regularization in Mexico city. Tesis de Doctorado, University College, Londres. Pag. 232.

Consecuentemente, desde entonces se abrió una brecha entre el sector de la administración pública dedicado a promover la constitución de reservas antes de que las tierras sean ocupadas y el sector agrario que tiene a su cargo la regularización de la tenencia de la tierra que ya ha sido ocupada por colonias urbanas. Pero no se trata sólo de una brecha, sino de una verdadera competencia. Cada hectárea que no se expropia a tiempo para la constitución de una reserva para una ciudad es vendida mediante mecanismos 'informales' y se convierte entonces en materia de regularización. Lo crucial en este caso es que quien decide el ritmo de las expropiaciones para regularización se tramitan con mucho mayor celeridad que las que tienen por objeto constituir reservas territoriales.

Así, a más de quince años de haberse sentido por primera vez una fuerte presión derivada de los conflictos sociales en torno a la tenencia irregular, hay una política pública que tiende a consolidarse: la regularización mediante el sistema CORETT.

#### Procedimiento para la Expropiación de Tierras Ejidales y Comunitarias

1. Solicitud escrita ante el Secretario de la Reforma Agraria, llenando los requisitos del Artículo 343 y fundamentarse en el artículo 113 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
2. Se turna a la Dirección General de Procedimientos Agrarios.
3. Esta Dirección turna la solicitud a la Oficina de Revisión, Orientación y Trámite, dependiente de la Subdirección de Expropiaciones.

4. Dicha Subdirección analiza si reúnen los requisitos ordenados por la Ley de la materia; un caso contrario, se devolverá a su lugar de origen, señalando los motivos de la improcedencia y orientando, en su caso, al solicitante, Artículo 343 de la Ley en cita.
5. Las solicitudes procedentes se registrarán y se les abrirá expediente y la misma Dirección General de Procedimientos Agrarios solicitará las opiniones siguientes:
  - Banco Oficial que opera con el ejido
  - Comisión Agraria Mixta y
  - Gobernador del Estado o, en su caso, del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Para dar respuesta a las peticiones aludidas, la Ley Federal de reforma Agraria señala un plazo de 30 días; en caso de no emitirse, se considerará que no hay oposición y se continuará con el trámite.

6. Se notificará por oficio al Presidente del Comisariado Ejidal de la comunidad o ejido que se pretende expropiar y solicitará a los responsables del Diario Oficial de la Federación y al Periódico Oficial de la entidad de su ubicación, las publicaciones respectivas. (Artículo 344).
7. Realización de trabajos técnicos informativos por la Delegación de la Reforma Agraria en la entidad correspondiente, a petición de la Dirección General de Procedimientos Agrarios.
8. El técnico comisionado rendirá el informe correspondiente a

- los trabajos técnicos se revisa y, en su caso, se aprueba.
9. Elaborados los trabajos técnicos informativos, se ordenará la elaboración del plano proyecto de expropiación.
  10. Cubiertos los dos pasos anteriores, se devuelve a la Subdirección de Expropiaciones.
  11. Con los trabajos anteriores, la Dirección General de Procedimientos Agrarios solicitará a la Secretaría de Desarrollo Social el avalúo correspondiente de los bienes por expropiar, mismo que realizará a partir de los trabajos técnicos informativos que se le hubieron presentado. (En particular, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, ver artículo 34 de la Ley). Esta etapa concluirá en 90 días desde su inicio.
  12. Recibido el avalúo, la Dirección aludida solicitará al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).
  13. Integrado y roquisitado el expediente, la Dirección General de Procedimientos Agrarios hace el estudio correspondiente y lo dictamina. (Artículos 112 a 127 y 343 a 349).
  14. Con el anteproyecto de dictamen y opinión mencionados, se envía a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios para revisión y vistobueno y se turna a la Consultoría correspondiente.
  15. El Cuerpo Consultivo Agrario elaborará el proyecto de decreto con el acuerdo respectivo y lo remitirá a la Oficina de Resoluciones Presidenciales, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria para la elaboración del proyecto de decreto definitivo correspondiente.

16. Integrado el expediente, con los documentos anteriormente señalados y con el proyecto de decreto, será sometido a referendo de los Secretarios de las dependencias participantes.
17. Una vez referendado, se pasa a acuerdo del C. Presidente de la República, para revisión y aprobación.
18. Aprobado el decreto expropiatorio será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropien. (Artículo 346, Párrafo Primero).
19. Publicado el decreto, se procederá a su ejecución respectiva por parte de la Secretaría de Reforma Agraria, a través de las Delegaciones Agrarias, se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y se levantará acta dando posesión a los beneficiarios de la expropiación.

Antes de ejecutar, la Secretaría de Reforma Agraria debe tener seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial.

20. Cuando se trate de regularización de la tenencia de la tierra, será la CORETT quien titule a los ocupantes (con la salvedad mencionada en el texto).
21. Los títulos de propiedad se inscribirán conforme a la legislación común en el Registro Público de la Propiedad del Estado.

Procedimiento de la CORETT para la Regularización  
de la Tenencia de la Tierra

1. Se obtiene la denuncia del gobernador correspondiente
2. Se establece coordinación con las autoridades municipales, donde se ubique el poblado o zona a regularizar y con el Delegado de la Secretaría de Reforma Agraria del estado.
3. Se analiza la información contenida en los documentos básicos:
  - Resolución Presidencial
  - Dotación
  - Ampliación, en su caso
  - Registro Agrario Nacional, etc.para establecer un diagnóstico de la problemática agraria del núcleo ejidal a ser regularizado.
4. Con los indicadores obtenidos del diagnóstico, se realiza la primera fase de sensibilización a los integrantes del núcleo ejidal con objeto de explicarles el carácter técnico y social de CORETT, proceso y beneficios de la regularización.
5. Con los trabajos técnicos de gabinete y las inspecciones oculares realizadas, se determina la superficie a expropiar.
6. A través de asamblea general extraordinaria, se informa a los ejidatarios el proceso de regularización, en la misma, se firma el Acta donde se asienta la aceptación expresa de los integrantes del núcleo ejidal para que CORETT solicite al C. Secretario de Reforma Agraria la expropiación correspondiente.
7. Cumplidos los pasos anteriores, el Departamento de Promoción

para la Aplicación de Indemnizaciones (CORETT) ejecuta una investigación para determinar cuál será la mejor forma de invertir el monto de la indemnización por las tierras que se han expropiado (con acuerdo del núcleo ejidal).

8. Paralelamente, el Departamento de Estudios Topográficos elabora el plano de linderos del ejido y el perímetro de la superficie a ser expropiada.
9. Con toda la documentación referida, el Departamento Jurídico de la CORETT elabora la solicitud de expropiación.
10. El Departamento de Avalúos elabora el avalúo, determinando el monto de la indemnización y la forma en que será aplicada.
11. En la asamblea general extraordinaria del núcleo ejidal afectado, se aprueba el monto y la forma de indemnización.
12. Se inicia la segunda fase del proceso de sensibilización, esta vez a los posesionarios de lotes en la zona a regularizar y consiste en:
  - concientización de la importancia, veracidad y exactitud de las respuestas que dan a los representantes de la CORETT cuando realicen los trabajos técnicos de campo.
  - los beneficios que para los posesionarios representa el proceso de regularización (titulación, derecho de gestión, etc.).
13. En el mismo tiempo que se realiza dicho proceso, CORETT promueve ante la Secretaría de Desarrollo Social (Comisión



Nacional de Avalúos) realice en forma expedita el avalúo solicitado por la Dirección General de Tierra y Aguas de la Secretaría de la Reforma Agraria.

14. Realizado el avalúo, se inicia el estudio de factibilidad para la aplicación de la indemnización.
15. Se elaboran los diferentes proyectos para cada una de las obras a realizar por la Subdirección de Operación, el Director General de CORETT, a través de la misma Subdirección, los presenta al Consejo de Administración de la Comisión.
16. Aprobado el o los proyectos, la Subdirección de Operación convoca a concursos para la selección de contratistas. El Departamento Jurídico elabora los contratos correspondientes.
17. Paralelamente, el Departamento de Estudios Topográficos realiza el trabajo aeroplanimétrico con apoyo topográfico terrestre para elaborar el levantamiento o investigación prediales.
18. Teniendo como base este levantamiento, el Departamento de Avalúos recopila los datos requeridos para elaborar el avalúo para la contratación con los posesionarios.
19. Simultáneamente, el Departamento de Estudios Socioeconómicos levanta las cédulas correspondientes a cada familia asentada en la zona a regularizar, con objeto de registrar indicadores de carácter económico, social y de necesidades de equipamiento urbano.

20. Teniendo toda la información señalada, se envía a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales para que ésta determine los precios de contratación que serán utilizados por CORETT para la regularización.
21. Una vez determinado los precios, se convoca a una asamblea general de poseionarios de lotes, con objeto de notificarlos los precios a los que estará sujeta la contratación.
22. En forma paralela, el Departamento de Contrataciones expide credenciales a los poseionarios de lotes. En cada credencial se indica:
  - datos generales del poseionario
  - sección
  - manzana
  - lote
  - superficie
  - colindancias
23. El Departamento de Tramitación Agraria promueve la comunicación oficial de los precios de contratación determinada por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
24. El Departamento Jurídico de la CORETT investiga los procedimientos registrales en la entidad federativa de que se trate y procede a seleccionar los notarios públicos que expedirán los títulos de propiedad.
25. Realizado el avalúo, el dictámen, su aprobación y una vez firmado por el C. Presidente de la República el decreto

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

expropiatorio, se promueve su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

26. Publicado el decreto expropiatorio, deberá inscribirse en la Dirección General del Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. Los planos que acompañan al decreto también deberán inscribirse en la Oficina de Catastro que correspondía.
27. El decreto expropiatorio es ejecutado formalmente por la Secretaría de Reforma Agraria.
28. Se abren las cuentas bancarias para realizar el depósito de los importes producto de la contratación con los poseedores.
29. Se inicia la contratación con los poseedores.
30. La información contenida en los contratos se codifica y procesa en un sistema de cómputo electrónico, para obtener:
  - los controles administrativos
  - datos de escriturascon objeto de indicar el pago por concepto de impuesto e inscripción de las escrituras en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.
31. La Subdirección Administrativa de la CORETT ejecuta los procesos contables requeridos para ejercer un estricto control de los ingresos y egresos que por concepto de indemnización haya que realizar.
32. Se inician las obras previamente contratadas para la aplicación de la indemnización según lo acordado con los

integrantes del núcleo ejidal.

33. Se entregan las escrituras de propiedad.

34. Se inician los pagos en efectivo del porcentaje previamente determinado del monto de la indemnización a los integrantes del núcleo ejidal.

## CONCLUSIONES

1. La carencia o escasez de vivienda es uno de los problemas socio-económicos de mayor importancia en la actualidad. Este problema notoriamente arduo y gravísimo de complejo orden: social, jurídico, económico, financiero y político, no es sólo de escasez sino que se describe más concretamente como el resultado de instituciones económicas inadecuadas y relaciones sociales difíciles. El encontrar respuestas adecuadas implica la lucha con los aspectos sociales y económicos fundamentales; lo cual en muchos aspectos es más difícil que la simple construcción del déficit habitacional.

Ahora, otro factor que interviene es la crisis económica por la que atraviesa el país que amplifica y dramatiza el problema de la vivienda, la problemática habitacional está relacionada con otros problemas como: el demográfico, la regularización de la tenencia de los predios urbanos, la inmigración rural a la ciudad, el déficit habitacional, el mal estado de las viviendas, el hacinamiento creciente, el mantenimiento de las viviendas y los servicios públicos que afectan principalmente a la población de escasos recursos económicos. Tres son las condiciones que originan esta situación:

- I. La relación que existe entre la industria y la agricultura que se traduce en la inmigración de campesinos a la ciudad que vienen en busca de mejores condiciones de vida y que explica las grandes masas de desempleados que sobreviven en las ciudades.

- II. La intencionalización de la explotación capitalista que da lugar a la creciente desigualdad social, la concentración de los ingresos en pocas manos, bajos salarios y las pocas prestaciones de la mayoría de la población.
- III. El papel que el Estado desempeña en el problema de la vivienda tiene dos aspectos: por un lado como proporcionador de soluciones parciales o insuficientes meros paliativos que sólo cumplen las funciones de contener las protestas sociales y crear la ilusión de que el problema se pueda solucionar a través del Estado; y por el otro en su principal función, es su integración y servicios al capital monopolista a través de los grandes contratos para la construcción de viviendas, en la especulación financiera, en el encubrimiento y a un fomento de la especulación y fraude de la tierra urbana, en la corrupción y control sindical para otorgar los derechos a los trabajadores.

Ahora, si lo vemos desde el punto de vista de las bases jurídicas o institucionales con que el estado ha enfrentado el problema de la vivienda, lo que ha llevado tal como sucedo en otros planos a una compleja legislación que incide en lo administrativo, técnico, tributario, en lo financiero y en lo social, entre otros aspectos lo que la configura. Con las características de amplia y dispersa en el Artículo Cuarto Constitucional se consagra la garantía social de que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, pero no especifica quién tiene obligación de

cumplir esta disposición constitucional.

El problema de la vivienda no es el resultado de un sólo factor, sino aquella suma de carencias de esfuerzos no cristalizados todavía a los que se los ha llamado subdesarrollo.

2. Con respecto a la expansión urbana, es el resultado de la imprevisión de planeación del Estado al darle un giro al país. En 1940, al pasar de ser un país predominantemente agrícola a un país preponderantemente industrial además de la concentración de la administración pública; lo que ha aunado concentración de la población en la ciudad de México demandando de vivienda, aunando a esto la falta en el D. F., de áreas que se pueden destinar para la construcción de viviendas, estos factores influyeron para la formación de un mercado de suelo irregular altamente especulativa para la construcción de viviendas, puesto que la vivienda se ve como un objeto mercantil y no como un satisfactor vital. Este mercado se vuelve cada vez más dinámico al ser una forma más acelerada de incorporar grandes áreas a la urbanización si tomamos en cuenta que aproximadamente el 50% de la expansión urbana de 1970 a 1990. Fué en base a ese mercado los obstáculos para que opere este mercado no son de orden jurídico al ser la base de los mecanismos de control socio-políticos además única forma de acceso al suelo y vivienda de grandes sectores de la población por lo que el mercado irregular se permite, se ampara y se fomenta ante la lenta o

insuficiente edificación de viviendas por parte de los organismos del Estado, por lo que si queremos encontrar la causa del crecimiento desmesurado de la ciudad, la tenemos que buscar en las estructuras de poder que son las que amparan a los promotores del acceso y control del suelo por parte de los promotores clandestinos. No es un proceso casual, es una forma perfectamente estructurada de apropiación del suelo. En la ciudad de México su crecimiento siempre ha seguido un mismo proceso, que es la ocupación de largos periodos de autoconstrucción siguiendo la expropiación de las tierras y posteriormente en la enagenación de estas a los colonos de tal suerte que intervienen intereses económicos y políticos.

Los económicos están representados por las ganancias de los promotores obtenidos a través del doble papel que representan como promotores y dirigentes de las colonias populares. El interés político consiste en el amparo político que brindan los candidatos a diputados tanto federales como estatales, así como los candidatos a representantes de la Asamblea del Distrito Federal.

Dicho amparo está condicionado a que sean apoyados mediante la asistencia a las manifestaciones y marchas que realicen y posteriormente con su voto en las elecciones. Los candidatos ven en las colonias populares la forma de llegar al poder, por lo que durante sus campañas visitan estas colonias haciendo promesas que en ocasiones no llegan



a cumplir, pero no obstante esto, los dirigentes siguen buscando el amparo de estos al ser la única forma de que estos al llegar al poder sirvan como intermediarios de sus demandas ante las autoridades correspondientes y algún día puedan contar con todos los servicios necesarios.

Así, tenemos en este contexto que los más perjudicados son los colonos, primero quedan al margen de las políticas habitacionales implementadas por el Estado, por ser de bajos recursos económicos, esto da lugar a que recurran al mercado de suelo irregular, donde el mismo vendedor después se convierte en el dirigente de la colonia. El promotor en su doble función organiza a los colonos y el que toma las decisiones es él. El control que ejerce sobre los colonos es posible a través de mecanismos políticos tales como las promesas de la introducción de los servicios públicos indispensables, otra forma de manipularlos es a través de la fe religiosa, que generalmente no falla pero el más importante es el temor a perder su vivienda o quedar excluidos de alguno de los servicios.

La inexperiencia o ignorancia de los colonos sobre los trámites a realizar para la introducción de los servicios permite al promotor el realizar las gestiones para la introducción de los mismos y al ser el único que conoce los presupuestos exigidos por las dependencias encargadas de estos aspectos, lo permite quedarse con pingües ganancias por sus gestiones.

3. Las colonias irregulares son el resultado de una serie de intereses tanto económicos como políticos, la manera en que se han combinado estos intereses en nuestra sociedad han generado una situación de extrema pobreza en el campo. Una legislación que no responde a los intereses de la mayoría de la población, una política habitacional que no satisface las necesidades de la población. Los intereses económicos y políticos en cuanto a la situación del campo llevan consigo la práctica de acaparación de tierras. Así como la falta de créditos, apoyo técnico, así como bajos precios de garantía, lo que lleva a los campesinos a emigrar a las ciudades y a los que viven alrededor de las ciudades a vender sus tierras para su posterior urbanización. Y por otro lado, tenemos que, las políticas habitacionales del gobierno no satisfacen las necesidades de la población en esencia, no cambia en mucho la cosa, así el gobierno no baja los precios de la vivienda, lo que hace es permitir que algunas gentes paguen el costo a más largo plazo pero, los altos precios se mantienen. Esto da lugar a que no sólo las familias que llegan sino también las de la ciudad tengan que irse a la periferia de la ciudad a ocupar terrenos que carecen de los servicios públicos más indispensables, son terrenos que aún antes de llegar a manos de los colonos ya son irregulares porque no está definida la situación jurídica que se supone los exige el gobierno o fueron fraccionados y comercializados ilegalmente por los fraccionadores clandestinos.

Esta es una forma de escape a las necesidades de vivienda, pero los colonos deben cubrir el costo económico y social del problema, ya que tienen que pagar el valor del terreno y la introducción de los servicios públicos, no sólo con impuestos y cuotas sino también con trabajo voluntario y además del temor constante de que en cualquier momento pueden ser desalojados sin poder protegerse legalmente. El gobierno pone como pretexto para negar la introducción de los servicios públicos, la irregularidad de los predios, pero también al gobierno le conviene la regularización de los terrenos tanto económicamente como políticamente.

En la economía crea sujetos fiscales que tienen que pagar impuestos, además de crear sujetos de crédito que con su propiedad pueden responder de préstamos, por otro lado se agiliza el mercado inmobiliario, porque los terrenos regularizados se valúan según su valor comercial, pues ya tienen servicios que los hacen más caros.

Políticamente le conviene la regularización porque le facilita la planeación y el control de la ciudad, acaba con pequeños centros de poder que ponen en peligro su legitimidad como Estado. Es el caso de organizaciones independientes que fortalecen a las organizaciones de carácter gubernamental, y sus organizaciones afiliadas, partidos y sindicatos.

Por otra parte disgrega a las organizaciones populares al imponer la propiedad individual, ya que así cada quien

vela por sus intereses, el gobierno permite la ocupación de zonas irregulares y sin servicios en la medida que de las mejores alternativas para él y para los intereses que representa, ya que como Estado se preocupa porque la sociedad siga regida por el sistema capitalista, también promueve esta forma de urbanización por medio de las colonias irregulares ya que con la regularización obtiene ingresos por medio de los impuestos obtenidos por servicios y tenencias que mantienen en actividad a su partido político. El PRI es el culpable en gran parte de este tipo de crecimiento urbano.

El aparato burocrático gubernamental obtiene además, ingresos a través de la corrupción que trae consigo esta forma de urbanización. Algo también muy importante es que el gobierno tolera esta forma de crecimiento, porque al hacerse fuera de los mecanismos legales tiene el poder de decidir hacia dónde se realice el crecimiento, desalojando los lugares que no le resulten convenientes; obligando a los colonos a reubicarse.

## BIBLIOGRAFIA

1. CALDERON, Cockburn, Julio. Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas urbanas populares de la ciudad de México. 1980-1981. Mimeo. 1986. 333 p.
2. CASTELLS, Manuel. Ciudad, democracia y socialismo. Siglo XXI, México 1979, 284 p.
3. CASTELLS, Manuel. Movimientos sociales urbanos. Siglo XXI, México, 1985. 257 p.
4. CUELLAR, Salas, Antonio. Los trabajadores y el régimen del IMEQUOVII. No. 4, Diciembre 1975, México. 383 p.
5. CORDOVA, Arnoldo. El movimiento social y político de Andrés Belloa Enriquez. Prólogo a Andrés, Molina Enriquez. 1978. Los procesos urbanos nacionales. Ed. Era, México. 175 p.
6. CRUZ, Ma. Soledad. El ruido en la urbanización de la ciudad de México. Habitación No. 6, abril-junio. 1982, México. 300 p.
7. RABASA, Emilio. Procesos Sociales del Pueblo Mexicano. Ed. Cámara de Diputados, T. II, México. 535 p.
8. DIAZ y Díaz, Martín. Las expropiaciones urbanísticas en México. Organizaciones a su proceso sin teoría. en Serrano Migallón (Coord.), 1988. 120 p.
9. DURAN, Jorge. La Ciudad invade al ruido. Ediciones de la Casa Chata, 1983, México. 100 p.
10. IBARRA, Jorge Luis. Estado, comunidad y sistema social. Tesis de maestría en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 1987, México. 120 p. (Mimeo).

11. INFONAVIT, (1976 b) Nuevos propietarios de vivienda. 150 p.
12. JARAMILLO, Samuel. El espacio del suelo y la naturaleza de sus consecuencias. XIV Congreso Interamericano de Planificación, 1982. 530 p.
13. MICHEL, Marco A. (Coordinador) Procesos habitacionales en la ciudad de México. Ed. Casa abierta al tiempo y SEDUE. 1988, México, 257 p.
14. Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, 126 p.
15. SCHEINGART, Martha (Coordinadora), Espacio y vivienda en la ciudad de México, 1991, México. 317 p.
16. TREJO, Luis Manuel. El problema de la vivienda en México. Archivos del Fondo, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974, México. 150 p.

#### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de la Reforma Agraria.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley del Seguro Social.

Ley Federal del Trabajo