

134
2F1



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

LA REFORMA AL ARTICULO
27 CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS
HUMANOS Y SUS EFECTOS EN LA
REGULARIZACION DE LA
TENENCIA DE LA TIERRA EN EL
DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOAQUIN GODINEZ SOMERA

San Juan de Aragón, Edo. de Mex.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

1.1.	EPOCA PREHISPANICA	1
1.2.	EPOCA COLONIAL	4
1.2.1.	PROPIEDAD INDIVIDUAL	6
1.2.2.	PROPIEDAD COMUNAL	10
1.2.3.	REALENGOS	13
1.2.4.	PROPIEDAD ECLESIASTICA	14
1.3	LA REVOLUCION MEXICANA	18
1.3.1.	MEXICO INDEPENDIENTE	18
1.3.2.	LEY DE DESAMORTIZACION	19
1.3.3.	CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 5 DE FEBRERO DE 1957	19
1.3.4.	LEY SOBRE NACIONALIZACION DE BIENES DEL 12 DE JULIO DE 1859	21
1.3.5.	PLAN DE SAN LUIS DEL 5 DE OCTUBRE DE 1910	21
1.3.6.	LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917	22

CAPITULO 2

ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1.	LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL SU DEFINICION	24
2.2.	ORIGEN Y CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL	33
2.3.	ALTERNATIVAS DE SOLUCION	36

CAPITULO 3

REFORMA Y ADICION AL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 1976 Y SUS EFECTOS.

3.1.	REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 27, 73 y 115 CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS . .	41
3.2.	EFFECTOS SOCIOECONOMICOS	45
3.2.1.	ESTABILIDAD	46
3.2.2.	LA VIVIENDA PRODUCE PRIVACIDAD Y COHESION FAMILIAR	46
3.2.3.	EL DESEO DE PROPIEDAD EN EL SER HUMANO ES ESENCIAL	47
3.2.4.	LA REGULARIZACION DE LA TIERRA CONTRIBUYE A UNA URBANIZACION MAS ACELERADA	47
3.2.5.	LA TITULACION DE PREDIOS ORIGINA EL PAGO DE DIVERSOS IMPUESTOS FISCALES	47
3.2.6.	LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA TERMINA CON LA CIRCULACION CLANDESTINA DE LOS INMUEBLES	48
3.3.	EFFECTOS JURIDICOS	48
3.3.1.	LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	48
3.3.2.	LA LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL	54
3.3.3.	LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA	60
3.3.4.	LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	71
3.3.5.	EL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL	75
3.3.6.	REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO FEDERAL	90

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

El presente tema titulado "La Reforma al Artículo 27 Constitucional en Materia de Asentamientos Humanos y sus efectos en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Distrito Federal", trata de analizar los efectos socioeconómicos y jurídicos que se han venido gestando desde que surgió la precitada reforma hasta nuestros días, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

La enmienda Constitucional fue propuesta por el Gobierno de la República con la finalidad de enfrentar los múltiples problemas que se originan, principalmente en los grandes centros de población. La taza demográfica del país y la migración del campo a la ciudad ha ocasionado posesiones de la tierra de manera ilícita; insuficiencia de servicios públicos; déficit de vivienda; el desbordamiento de asentamientos humanos en zonas ejidales y comunales; el nacimiento de ciudades perdidas y cinturones de miseria; contaminación ambiental y deterioro ecológico; histeria social; indiferencia ante la vida en común y dependencia del hombre al avance tecnológico que se ha desarrollado.

En el primer capítulo se expone una referencia histórica en relación a los diferentes tipos de propiedad

que existían en la época prehispánica, las modalidades de la misma en la etapa colonial hasta la Revolución Mexicana, siendo la tenencia de la tierra una de las principales causas de la Revolución.

El segundo capítulo se ocupa del Distrito Federal y su área metropolitana, en que magnitud ha crecido en la última década señalando algunos datos estadísticos y características de las Delegaciones que conforman el Distrito Federal, puntualizando el origen de los asentamientos humanos irregulares y proponiendo posibles alternativas de solución.

En el tercer capítulo se podrá observar en que consistió la enmienda constitucional y cuales han sido sus efectos socioeconómicos y jurídicos, citando aquellos ordenamientos que aparecieron por virtud de la reforma constitucional, así como de los programas y acuerdos que emitió el Departamento del Distrito Federal en la materia, señalando también los ordenamientos jurídicos que sufrieron reformas como consecuencia de la referida enmienda constitucional.

C A P I T U L O . . . 1

A N T E C E D E N T E S

1.1. EPOCA PREHISPANICA

Los aztecas fundan la ciudad de Tenochtitlan 196 años antes de la conquista española, en un principio su gobierno era oligárquico y más tarde lo cambiaron por el monárquico, eligiendo a su primer rey quien fuera Acamapixtli.

" . . . Al fundarse la ciudad de Tenochtitlan se dividió en cuatro grandes calpulli, tal división fue influenciada por la misma configuración del terreno y por otra sin duda por las ideas religiosas y del simbolismo del número cuatro a saber: Cuepópan, Atzcualco, Moyotla y Zoquiépan . . ." (1)

(1) Alfredo Chavero, Compendio General de México a Través de los Siglos, Tomo I, Edit. del Valle de México, S.A., 1974 p. 578.

A su vez esos cuatro grandes calpulli se subdividieron en veinte: Izapotla, Huehucalco, Tecpancaltitlán, Cihuateocaltitlán, Iopico, Teocaltitlán, Tlaxíltan, Tequicaltitlán, Atlampa, Tlacacomoco, Amanalco, Tepetitlán, Atizapán, Xiuhenco, Tequexquilpan, Mecaltitlán, Xoloco, Chihimecápan, Copalco y Texcatzonco.

Las tierras se repartían entre los vecinos para que la labrasen, y cada uno pagaba en frutos una renta por ellas; las tierras del imperio azteca estaban divididas entre la corona, la nobleza y el común de los templos, y había pinturas que representaban distintamente las que a cada cual pertenecía; las tierras de la corona estaban indicadas con color púrpura, las de los nobles con grana y las de los plebeyos con amarillo claro.

De acuerdo con la Doctora Martha Chávez Padrón se enumeran los distintos tipos de tenencia de la tierra que existían, a saber:

" I. Pillalli. Clavijero escribió que "eran posesiones antiguas de los pipiltzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la corona", más adelante el mismo historiador dijo que había tierras "de la corona llamadas tecpanatalli, reservadas siempre

al dominio del rey y que gozaban el usufructo ciertos señores llamados tecpanpouque y tecpantlaca, esto es, gente de palacio;

II. Teotlalpan. Los productos de esta tierra llamada teotlalpan (tierra de los dioses) estaban destinadas a sufragar los gastos del culto.

III. Milchimalli. Estas tierras estaban "destinadas a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra las cuales se llamaban milchimalli o cacalomilli, según la especie de víveres que daban".

IV. Altepetlalli. Había tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo . . .

V. Calpulli. El calpulli, como su génesis nominativa lo indica (calli, casa; pulli, agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, . . . a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierra para que la dividiera en parcelas o calpullec (plural de calpulli) y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio; los cabezas o parientes mayores de cada barrio

(chinancalli) eran quienes distribuían los calpullec . . . La propiedad de las tierras del calpulli era comunal y pertenecía al barrio o calpulli al cual había sido asignado; pero el usufructo (el uso y el fruto solamente) del calpulli era privado y lo gozaba quien lo estaba cultivando; por lo anterior no es de extrañarnos que el calpulli no podía enajenarse, pero sí dejarse en herencia.

Los requisitos para que una persona obtuviera un calpulli y no fuera molestado en el goce del mismo, consistían en ser residente del barrio de que se tratara y continuar viviendo en él, . . . la tierra debía cultivarse sin interrupción . . . (2)

1.2. EPOCA COLONIAL

El 12 de agosto de 1521, tras cruenta carnicería, los españoles aprehenden a Cuauhtémoc y a 20 personas de su séquito; así acabó la orgullosa y opulenta ciudad de Tenochtitlan después de un sitio de 90 días, aquella ciudad, cabecera de un poderoso imperio que dos siglos antes fundaron los aztecas

(2) Martha Chávez Padrón, El Derecho Agrario en México, 6a. ed. Ed. Porrúa, S. A., México, 1982, p. 146-147.

y que en tan corto tiempo habían alcanzado tanta fuerza y poderío.

El 15 de octubre de 1522, se le nombró a Hernán Cortés Gobernador y Capitán General de la Nueva España, lo que trajo consigo las encomiendas o repartimientos, que consistían en conceder a cada conquistador una extensión de tierra con indios que la trabajaran, imponiéndoles la obligación de enseñar a esos indios la religión católica.

" . . . Llamáronse encomiendas a estos repartimientos según juzga Solórzano en su política de indianas, porque al entregarse a los españoles los indios destinados a servirles y tributarles, se encomendaban a su amparo y protección, tanto para el buen tratamiento de sus personas, como para que recibiesen la fé cristiana, y también porque quedaban los indios repartidos en poder de el encomendero en calidad de guarda o depósito . . ." (3)

En un principio cada poblador español tenía derecho a una encomienda que no podía exceder de 500 indios, y a cada

(3) Alfredo Chavero, Op. Cit. p. 74.

vecino se le daba un solar para fabricar su casa, que era una peonía o caballería según el poblador fuera soldado de pie o de caballería.

En el primer caso el solar era de 50 pies de ancho y 100 de largo y a él se agregaban 100 fanegas de tierra de labor para trigo, 10 para maíz, dos para huerta, 8 para plantar otros árboles y tierra de pasto para ganado. La caballería era un solar de 100 pies de ancho y 200 de largo, tierras de labor y pastos correspondientes a 5 peonías.

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

1.2.1. PROPIEDAD INDIVIDUAL O LATIFUNDIO LAICO.

1.2.1.1. MERCEDES REALES.

Eran tierras u otras clases de bienes que eran concedidas por los soberanos a los españoles, como recompensa

por los servicios prestados a la corona en la conquista del nuevo mundo; las leyes de los Reinos de las Indias hacen mención como sigue:

" . . . porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las indias: es nuestra voluntad que se puedan repartir y se repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares que por el Gobernador de la nueva población, les fueran señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los que fueren de menor grado . . ." (4)

Estas propiedades fueron otorgadas en un principio por los capitanes españoles y con posterioridad por los Virreyes, Presidentes de Audiencia y Gobernadores; una vez otorgada con la merced el beneficiario debía cultivar las tierras, ya que pasados tres meses sin cultivo, regresarían a quien las otorgó, eran enajenables.

Con la finalidad de que se ejecutare tal ordenanza se realizaban las siguientes disposiciones:

(4) Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario en México, Ed. Porrúa, S. A., 1983, p. 42.

1.2.1.1.1. CABALLERIAS.

Otorgadas a los soldados que distinguían por corresponder al ejército de caballería, que estaban al servicio de su Majestad.

1.2.1.1.2. PEONIA.

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

1.2.1.1.3. SUERTES.

Tierras de propiedad y usufructo individual entre los españoles, equivalía a una cuarta parte de la medida llamada caballería de repartimiento.

1.2.1.1.4. CONFIRMACION.

Mediante esta acción, una persona física o moral obtenía seguridad de sus derechos sobre la propiedad o tierra poseída, exhibiendo título legítimo o a través de justa prescripción.

1.2.1.1.5. COMPOSICION.

Institución legal por medio de la cual una persona física o moral que venía poseyendo mayor cantidad de tierra de la que amparaba su título, por el término de diez años podía adquirirla de la corona, ofreciendo una información de testigos que acreditasen la posesión, sin perjuicio de los indios.

1.2.1.1.6. PRESCRIPCION.

La Ley XIX, título XII, libro IV, de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias, especificaban que las tierras se repartían a aquellos individuos que las poseyeran con justa prescripción; el término para que operara sería de 10 a 40 años dependiendo de la mala fé del poseedor.

1.2.1.1.7. COMPRAVENTA Y REMATES.

Se llevaban a cabo sobre tierras realengas; en una época cobraron importancia y posteriormente cayeron en desuso.

1.2.1.1.8. TIERRAS ILEGALMENTE ANEXADAS.

No conforme con las diversas formas de división de la tierra que realizaron los españoles, crearon esta figura jurídica, cuyo único fin era el de apropiarse de las demás tierras que tuvieran en posesión los indígenas.

1.2.2. PROPIEDAD COMUNAL.

La propiedad comunal aplicada por los españoles en la Nueva España, adquirió gran importancia, asimismo el ejido, la dehesa y los propios, la mencionan en la ley VII, título VII, de la Recopilación de Indias, en el que señala:

"El término y territorio, que diere al poblador por capitulación, se reparta de la siguiente manera:

Sáquese primero lo que fuera menester, para los solares del pueblo y ejido completamente o dehesa en que pueda pastar abundantemente el ganado que han de tener los vecinos, y más por otro tanto para los propios del lugar; el resto del territorio y término se haga de 4 partes una de ellas que escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo, y las otras tres partes se repartan suertes iguales

para los pobladores" (5)

La subdivisión indígena en cuanto a la propiedad fue de manera interna por los conquistadores, con esto se pretendió evangelizar a los naturales y a efecto de evitar posibles levantamientos por el nuevo gobierno impuesto a los mismos, siendo necesario citar lo más sobresaliente de la división realizada:

1.2.2.1. PROPIEDAD DE LOS INDIGENAS.

La corona ordenó el respeto de la propiedad y posesión de las tierras a los pueblos de los indios, tratando de organizar a los pueblos en condiciones idénticas a la precolonial.

1.2.2.2. REDUCCIONES.

El Consejo de Indias ordenó reducir a pueblos a los indígenas que vivían separados y divididos por montes y sierras, privados de todos los beneficios, esto era con el fin de poderles impartir la evangelización, tales disposicio-

(5) Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, 3a. ed. Ed. LIMSA, México, 1978, p. 91.

nes se encuentran contempladas en el título II, libro IV de la Recopilación de indias.

1.2.2.3. FUNDO LEGAL.

Zona urbana dividida en solares y manzanas, establecida en la ordenanza de 26 de mayo de 1567 dictada por el tercer Virrey de la Nueva España, tuvo varias modalidades, pero fue hasta 1894 cuando se le da el nombre de fundo legal.

1.2.2.4. EJIDO.

Era la tierra que se encontraba a la salida del poblado propiedad de la comunidad o vecinos, servía para pastar el ganado, con una superficie 5,572.2 metros, más adelante se hará referencia al mismo.

1.2.2.5. PROPIOS.

Eran los terrenos pertenecientes al Ayuntamiento, los productos de los mismos se destinaban a cubrir el gasto público de la comunidad, podían ser rentables.

1.2.2.6. TIERRAS DE COMUN REPARTIMIENTO.

Eran las tierras de la comunidad de parcialidad indígena, se repartían en lotes a las familias de los indios para cultivarlas y así con sus productos estos se mantuvieran, su régimen era similar al del calpulli de la precolonia, solamente podían ser usufructarios, pero las perdían si no se cultivaban durante tres años, asimismo, se podrían repartir los lotes vacantes a nuevas familias; la propiedad comunal era imprescriptible, inalienable e inembargable.

1.2.2.7. PASTOS, MONTES Y AGUAS.

Dependían del régimen comunal, eran para uso de los habitantes del poblado (diversas castas, indios, criollos y españoles).

1.2.3. REALENGOS.

Tierras reservadas para el Rey, el podía disponer y hacer las modalidades que deseara sobre las mismas y sus frutos.

1.2.4. PROPIEDAD ECLESIASTICA.

A pesar de la prohibición expresa para manejar o transmitir la propiedad territorial a sociedades religiosas, establecida por Don Alfonso VII, en el siglo XII, las instituciones religiosas llegaron a adquirir grandes propiedades, tales adquisiciones las hicieron mediante diversas figuras jurídicas como la compraventa y la donación; entre otras cosas encontramos también a los legados, obras pías y adquisiciones por usucapión, constituyendo la propiedad secular una inmensa riqueza.

En la época colonial, los indígenas al contrario de los españoles, fueron detentadores de propiedades comunales porque estas eran por naturaleza intransmisibles e imprescriptibles y era muy difícil obtener fraudulentamente una licencia para vender tales bienes. La ley IV, título XXXI, libro II del 18 de enero de 1552, procuró que los indios tuvieran bienes de comunidad. La propiedad privada de muy pocos indígenas fue respetada de algunos señores Tlaxcaltecas, por haber sido aliados de los conquistadores. Mientras que las propiedades de los españoles no tenían límites en cuanto a su extensión, en cambio las propiedades comunales de los pueblos indios eran limitadas y pequeñas.

La encomienda había sido una de las formas más feroces

de explotación indígena en la Nueva España, por consiguiente Carlos V, el 26 de junio de 1523 instruyó a Hernán Cortés sobre el trato que debía darle a los indios y para que no hiciera más repartimiento de hombres, lo cual no fue acatado, pues con la simple fórmula de "Cúmplase pero no se ejecute", dicha ley no causaba sus efectos para lo cual había sido creada.

En 1542 se dictaron las Leyes Nuevas en las cuales se intentó suprimir la encomienda, ante esta situación los colonos enviaron a dos procuradores para que pidieran la revocación de las leyes nuevas y el 20 de octubre de 1545 se revocó el Capítulo XXX que derogan la encomienda.

A principios de siglo XVIII empezó a cambiar la situación, en 1701 un Decreto ordenó que se incorporaran a la corona las encomiendas de personas que teniéndolas se encontraban ausentes; en 1707 se ordenó la incorporación de encomiendas cuyo número de encomendados fuera menor de 50 indígenas; en 1721 se insistió en la incorporación general de todas las encomiendas. Sin embargo la encomienda continuó durante la casi totalidad del siglo XVIII.

Independientemente de las grandes diferencias en las detenciones de la tierra los españoles reservaron privilegios para sí, y los indios y castas eran obligados a pagar los tributos, a la servidumbre y a la esclavitud;

lo que trajo como consecuencia que en la Guerra de la Independencia, Don Miguel Hidalgo emitiera el Decreto siguiente:

"DON MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, Generalísimo de América

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolos en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos. Dado en mi cuartel general de Guadalupe, a 5 de Diciembre de 1810.- Miguel Hidalgo, Generalísimo de América, Por mandato de S. A., Lic. Ignacio Rayón, secretario."

(6)

A pesar de las diversas leyes que dictó la corona española para repartir las tierras entre los indios oprimidos y así detener el descontento de los naturales, era ya inminente

(6) Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940), SRA. Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981, p. 64.

la Independencia, y la lucha entre los españoles e indios se encontraba a la luz de la historia. Mientas tanto, con la finalidad de aliviar la crisis que agobiaba a la Nueva España el Virrey Calleja con la Real Orden del 15 de noviembre de 1812, decreta el reparto de tierras a los indios en los siguientes términos:

" . . . 1º Que en conformidad con lo dispuesto por el artículo 5º del Referido Decreto, las Diputaciones Provinciales de toda América y sus islas, como encargada especialmente por la constitución política de la Monarquía, del cuidado y protección de la agricultura, se dediquen según vayan estableciéndose con toda preferencia a este interesante objeto, procediendo inmediatamente a repartir las tierras a los indios conforme al espíritu de las sabias Leyes, Ordenes y Decretos expedidos sobre el asunto." (7)

(7) Idem. p. 69.

1.3. LA REVOLUCION MEXICANA

1.3.1. MEXICO INDEPENDIENTE.

El México Independiente, se inició el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del ejército trigarante, en esa etapa la propiedad estaba dividida en latifundista, eclesiástica e indígena:

Los latifundios que se originaron durante la colonia, se encontraban en poder de los conquistadores y sus descendientes, por lo tanto, los grandes hacendados, el Partido Conservador y el clero se aliaron a fin de defender sus intereses y no permitir el fraccionamiento de sus bienes rústicos, ni el triunfo de alguna idea, personaje o ley que tendiera a redistribuir de manera más equitativa las tierras.

La propiedad eclesiástica era cada vez más cuantiosa y a raíz de esa situación, la economía del país se debilitaba cada vez más, tanto porque estos bienes apenas pagaban impuestos, como porque estas tierras no se trabajaban, ya que el clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas, provocando con esto el estancamiento de la economía.

En relación a la propiedad particular del indígena dada en el México Independiente, prácticamente casi no existía

por lo que las Leyes de Colonización del México Independiente trataron de resolver este problema otorgándoles tierras baldías en lugares despoblados, pero no contaron que por un lado los indios tenían un hondo arraigo al lugar de la encomienda y por otra parte, porque su secular ignorancia les impedía acogerse al beneficio de las Leyes de colonización.

1.3.2. LEY DE DESAMORTIZACION.

La situación económica del país presentaba graves problemas debido al estancamiento de capitales y de la propiedad que se encontraba en manos del Clero, el 25 de junio de 1856 se expide la Ley de Desamortización siendo Presidente de México Ignacio Comonfort, y en su artículo 1º se ordenó que todas fincas rústicas y urbanas que tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas.

1.3.3. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 5 DE FEBRERO DE 1957.

En el artículo 27 de la Constitución se declaró el concepto como garantía individual y, por otra parte, reiteró

los principios de Desamortización en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas, estableciendo de manera textual lo siguiente:

" . . . la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización . . . Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter o denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la Institución,"
(8)

Con lo anterior se sostuvo la Ley de Desamortización pero también la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir o administrar bienes raíces y como consecuencia los pueblos dejaron de ser dueños definitivamente de sus ejidos, desapareciendo la propiedad inalienable, imprescriptible e inajenable de las comunidades agrarias.

(8) Martha Chávez Padrón, Ob. Cit. p. 225.

1.3.4. LEY SOBRE NACIONALIZACION DE BIENES DEL 12 DE JULIO DE 1859.

El Presidente Provisional de la República, don Benito Juárez dicta la Ley de Nacionalización de bienes, mediante la cual las propiedades del Clero pasaron al dominio de la Nación exceptuándose los destinados al culto, se suprimieron las órdenes monásticas, se derogó el derecho del Clero de ser propietario y se declaró la separación entre Iglesia y Estado. Con esta Ley, la propiedad del Clero considerada como elemento dentro de la división territorial tiende a desaparecer, quedando solamente el gran terrateniente frente al pequeño propietario. La pugna entre estos dos contendientes se fue recrudeciendo a medida que finalizó el siglo; y sólo será hasta 1910 cuando se dé la necesidad de fraccionar latifundios.

1.3.5. PLAN DE SAN LUIS DEL 5 de OCTUBRE DE 1910.

Proclamado por Francisco I. Madero cuyo contenido era eminentemente político en relación con las elecciones para presidente de la República, además debía de prever algún punto del problema agrario con el objeto de que la clase campesina apoyara tal movimiento, y así en su artículo 3º se estableció la restitución de tierras a los campesinos.

1.3.6. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1917.

El derecho de propiedad como garantía individual, ya se perfilaba en el artículo 27 de la Constitución de 1857, aunque conceptualizaba en el sentido romanista con sus tres beneficios ius utendi, fruendi y abutendi. Fue hasta el 29 de enero de 1917, cuando se presentó el proyecto del artículo 27 constitucional, firmado por los diputados Pastor Rouaix, José N. Macías, E.A. Enríquez y otros, y previa discusión que duró hasta el día siguiente se aprobó dicho proyecto, en el que se reunió todas las doctrinas que actualmente ocupan la atención de los juristas y políticos. Por un lado un primer grupo de diputados, quienes manifestaban que la propiedad debe de considerarse como un Derecho Natural, y como consecuencia de ello, la Comisión consagra la propiedad como garantía individual, protegiéndola de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública.

Una segunda corriente que se identificaba con el comunismo representada por el diputado Navarro, propone la nacionalización de la tierra, pidiendo a la Comisión, que la Nación sea la única dueña de los terrenos de la República, tierras, aguas y bosques, reservándose el derecho de vender.

Asimismo una tercera corriente se manifestó en el sentido de que la propiedad debía de compaginarse con el trabajo

de la tierra, facilitando las condiciones para que puedan llegar a su propiedad todos los que tengan voluntad y aptitud para hacerlo y por otro lado en todo el Congreso Constituyente se consagraba el Derecho de Propiedad con una función social, surgiendo el principio de que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. (9)

(9) Idem. p.p. 280 y 281.

C A P I T U L O 2

ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL. SU DEFINICION.

El rápido crecimiento demográfico de la ciudad de México alcanzó su máxima aceleración entre 1950 y 1960, registrándose una tasa anual del 4.78%; la explosión demográfica aunado al desarrollo industrial, trajo consigo que el área urbana de la Capital Mexicana se extendiera hacia el norte con el establecimiento de vivienda. A partir de 1960 las tasas más rápidas de crecimiento se hicieron sentir en los municipios del Estado de México; los factores que determinan el desarrollo urbano de acuerdo con el criterio sustentado en el Plan Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal son:

La población, el suelo y las reservas territoriales.

la vivienda y el transporte, el equipamiento urbano, las condiciones de vulnerabilidad urbana, el medio ambiente y la participación de la comunidad. (10)

En 1980 se estimó que del total de los asentamientos humanos irregulares que aproximadamente eran de 500 colonias con 700,000 predios, el 60% de esos asentamientos se localizaban en tierras del régimen comunal, el 30% estaban ubicados en zonas ejidales y el 10% en propiedad particular. (11)

La explosión demográfica y la migración de los habitantes del campo a la ciudad en los diez últimos años, ha originado las gigantescas conurbaciones en el Area Metropolitana, obteniendo los siguientes resultados:

En 1980 la Zona Metropolitana de la ciudad de México estaba constituida por sus 16 Delegaciones y 12 Municipios del Estado de México, a saber: Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz,

(10) Vid. Actualización del Plan General del Plan Director de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo 1982. Primera Sección. p. 12.

(11) Vid. Actualización del Plan General del Plan Director del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1980. Segunda Sección. p. 7.

Naucaipan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Tultitlán. (12)
En cambio en la actualidad la Zona Metropolitana comprende 53 Municipios del Estado de México, un Municipio del Estado de Hidalgo y por supuesto el Distrito Federal, con una superficie de 786,000 hectáreas. (13)

La nueva versión del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal para 1990, divide el territorio del Distrito Federal en dos áreas principales, el Area de Desarrollo Urbano con una extensión de 63,382 hectáreas que corresponden al 42.6% de su territorio y el Area de Conservación Ecológica con 85,554 hectáreas que representan el 57.4% de la superficie. El área urbana del Distrito Federal ha avanzado de manera notable en los últimos años, que en algunas Delegaciones ha desaparecido por completo el área de conservación ecológica, tal es el caso de las Delegaciones de Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza.

De acuerdo al Diagnóstico del medio físico dado a conocer por el Acuerdo que Actualiza los 16 Programas Parciales

(12) Idem. p. 4.

(13) Vid. Acuerdo por el que se aprueba la nueva versión del Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1990. p. 4.

Delegacionales, tenemos los siguientes datos que caracterizan a cada una de las Delegaciones Políticas: (14)

DELEGACION	AREA DE DESARROLLO URBANO	AREA DE CONSERVACION ECOLOGIA	SUPERFICIE QUE CORRESPONDE AL TOTAL DEL TERRITORIO DEL DISTRITO FEDERAL.
Alvaro Obregón	5,052 has.	2,668 has.	5.18%
Azcapotzalco	3,330 has.	_____	2.24%
Benito Juárez	2,663 has.	_____	1.79%
Coyoacán	5,389 has.	_____	3.62%
Cuajimalpa	1,622 has.	6,473 has.	5.44%
Cuauhtémoc	3,244 has.	_____	2.18%
Gustavo A. Madero	8,662 has.	_____	5.82%
Iztapalapa	10,654 has.	852 has.	7.72%
Magdalena Contreras	3,319 has.	4,397 has.	5.06%
Miguel Hidalgo	4,640 has.	_____	3.11%
Milpa Alta		28,375 has.	19.00%
Tláhuac	1,827 has.	7,351 has.	6.17%
Tlalpan	5,023 has.	25,426 has.	20.44%
Venustiano Carranza	3,342 has.	_____	2.24%
Xochimilco	2,505 has.	10,012 has.	8.40%
Iztacalco	2,290 has.	_____	1.54%

Dentro del área de desarrollo urbano de cada una de las Delegaciones, se encuentra el área destinada para habitación con los siguientes resultados:

DELEGACION	USO DEL SUELO HABITACIONAL EN HECTAREAS	PORCENTAJE DE SUPERFICIE POR CADA DELEGACION
Alvaro Obregón	3,653.10	47.32%
Azcapotzalco	1,621.71	48.70%
Benito Juárez	1,890.73	71.00%
Coyoacán	3,179.51	59.00%
Cuajimalpa	515.65	6.37%
Cuauhtémoc	704.27	21.71%
Gustavo A. Madero	4,544.95	52.47%
Iztacalco	1,374.00	60.00%
Iztapalapa	6,612.92	54.00%
Magdalena Contreras	2,583.34	34.28
Miguel Hidalgo	2,313.00	49.85%
Milpa Alta	851.25	3.00%
Tláhuac	1,359.26	14.81%
Tlalpan	3,745.23	12.30%
Venustiano Carranza	1,437.06	43.00%
Xochimilco	1,963.91	15.69

El suelo urbano puede clasificarse en urbanizado, urbanizable y de expansión urbana. El suelo urbanizado es aquel que se encuentra incluido dentro de un plan, que está edificado o es susceptible de serlo de inmediato por disponer de los servicios públicos indispensables y tienen previstas las características de utilización en el plan parcial correspondiente; de los servicios mencionados se requerirá como mínimo, el establecimiento de agua, vialidad, saneamiento y suministro de energía eléctrica, por tanto, el suelo urbanizado es aquel en el que el constructor puede edificar sin necesidad de urbanizar por sí, o que se puedan efectuar directamente los acometidos o completar la vialidad.

El suelo urbanizable, está constituido por aquellos sectores para los que se dispone de una infraestructura básica total o parcial, pero que es necesaria completarla mediante redes secundarias que lleven los servicios y las instalaciones a los distintos predios, y además que estén comprendidos en el plan parcial.

El suelo de expansión urbana, no cuenta ni con infraestructura ni con un plan específico, pero que está comprendido en el plan parcial, destinado para la expansión de la ciudad, luego entonces, su urbanización se llevará a cabo de acuerdo a las necesidades de la ciudad, a medida que ésta crezca, por lo que su uso será de aprovechamiento agrícola.

El control de los asentamientos humanos es de vital importancia para cualquier país, por ser estos considerados como los lugares donde la gente vive y se desarrolla en su actividad económica, social y cultural, por tal motivo el gobierno debe emplear las políticas adecuadas para que los asentamientos humanos, tengan una vida más o menos armónica; cabe citar la exposición de Kurt Waldheim en la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, en cuanto a los programas que se deben de observar en esta materia.

"Los componentes de una política Nacional integral de asentamientos humanos deben incluir, entre otros, los siguientes:

- a) Una clara definición de los objetivos como parte integral de una estrategia general de desarrollo nacional;
- b) Metas realistas del crecimiento y la distribución de la población, teniendo en cuenta la totalidad de los asentamientos humanos presentes y futuros de cada país;
- c) Orientaciones a nivel nacional, regional y aun posiblemente local, sobre la ubicación de las principales actividades económicas,

teniendo en cuenta sus potenciales y deseables interrelaciones;

- d) Metas cuantitativas y cualitativas para los principales sectores que contribuyen a que haya asentamientos satisfactorios, tales como la vivienda, los servicios básicos, el transporte, los servicios sociales, etc.;
- e) Una amplia distribución de responsabilidades en cuanto a funciones legislativas, financieras y administrativas entre los distintos niveles del gobierno nacional y local; y
- f) Objetivos amplios a mediano y largo plazo sobre investigación, desarrollo y capacitación." (15)

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 2 fracción I, define al asentamiento humano como sigue:

"Artículo 2.- Para los efectos de esta ley se entenderá:

I. Por asentamiento humano, la radicación de un

(15) J. Silva-Herzog Flores, M. González Avelar y L. Cortiñas Peláez, Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Edit. Porrúa, S. A., México, 1977, p.p. 444 y 445.

determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran;"

2.2. ORIGEN Y CARACTERISTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL.

El establecimiento y crecimiento de los asentamientos humanos irregulares de manera desordenada, trae como consecuencia un sinnúmero de problemas socioeconómicos con las siguientes características: deficiencia en servicios sanitarios, energía, agua, vivienda digna, educación, alimentos, ruptura de las relaciones sociales y valores culturales tradicionales, desempleo, pobreza, segregación social y aumento de la degradación de los recursos necesarios para la vida, posesión ilegal y controversia de la tenencia de la tierra, invasión de zonas ejidales y comunales, así como de propiedad particular y pública, el nacimiento de ciudades perdidas y cinturones de miseria, etc.

Los asentamientos humanos irregulares se generan con dos elementos, un terreno baldío y gente que se establezca en él, dicho terreno se ocupa independientemente del lugar

en que se encuentre, aun cuando éste constituya un peligro para los habitantes, las personas que habitan estas zonas, provienen de la provincia en busca de mejores niveles de vida, son de escasos recursos económicos y en su mayoría de deficiente cultura, formando lo que se conoce como la clase marginada.

Según Luis Unikel, (16) la migración del campo a la ciudad está determinada por dos clases de factores, los de rechazo y los de atracción, los de rechazo son aquellos factores socioeconómicos desfavorables que provocan la expulsión de la población rural; en cambio los de atracción son aquellos que ofrecen mejores perspectivas a la población rural, los cuales se encuentran contemplados en la población urbana, principalmente debido a la industrialización de la ciudad.

En el caso de los factores de rechazo se han considerado los siguientes: la presión demográfica, la productividad y tecnología agropecuaria, tenencia de la tierra y marginalidad. Con relación a la presión demográfica la migración se presenta cuando surge un desequilibrio en la relación población tierra, la población aumenta pero no se da cambio alguno en la tecnología del lugar, y por tanto,

(16) Luis Unikel, El Desarrollo Urbano de México Diagnóstico e Implicaciones Futuras, 2a. ed. Edit. El Colegio de México, México, 1976.

no se ofrecen mejores perspectivas y empleos a los lugareños, esto se presenta en el caso de que el incremento natural de la población no se ajuste a una distribución de la tierra, de lo que se desprende que la relación población tierra, el crecimiento natural y la densidad de la población están íntimamente ligados con la migración rural.

En cuanto a la productividad y tecnología en las áreas en donde predomina la dualidad de la agricultura, el rechazo de la población es fuerte, pues mientras un sector agrícola comercial con gran productividad y avance tecnológico se desarrolla con gran poderío económico, otro trata de subsistir con baja productividad y poco uso de tecnología moderna, y aquí es en donde el crecimiento demográfico presiona con mayor intensidad sobre los recursos naturales, se empobrece la tierra con la erosión y hay carencia de capitales.

La tenencia de la tierra es un factor importante en la población rural, pues el campesino permanece en ella mientras éste la posea y la explote, pues de lo contrario éste tenderá a migrar hacia otros lugares donde pueda subsistir, ahora bien, el tamaño de los predios rurales influye de igual manera al desplazamiento de la población cuando los predios son pequeños e insuficientes.

La marginalidad se presenta en forma de desempleo

y subempleo ya sea urbano o rural, lo cual se interpreta como "la forma de estar al margen del desarrollo del país, el no participar en el desarrollo económico, social y cultural".

En cuanto a los factores de atracción el mismo Unikel nos señala que son aquellas condiciones que inciden en un mayor nivel de bienestar de la ciudad, por ejemplo, ingresos más altos, educación, baja tasa de desempleo, etc. En el caso de la ciudad de México, paulatinamente se ha aumentado el poder de atracción, incrementando su predominio demográfico y por ende el económico, social y político dando origen gradualmente a lo que conocemos como el área metropolitana.

2.3. ALTERNATIVAS DE SOLUCION

Los asentamientos humanos irregulares representan para el Estado, el origen de cuantiosos problemas socioeconómicos que requieren la atención gubernamental en sus diferentes facetas, por tal motivo, continuamente se emiten programas y propuestas con el objeto de dar solución a dichos problemas, sin obtener en la mayoría de los casos resultados eficaces. Las necesidades urbanas son una consecuencia del crecimiento de la ciudad, por tal razón, los programas que se elaboren deben de fijarse objetivos para conseguir un control en el crecimiento del Distrito Federal y su área metropolitana y

elevant el nivel de vida de sus habitantes, implementando las siguientes alternativas de solución:

2.3.1. REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

Regularizar la tenencia de la tierra con apoyo en los diversos ordenamientos jurídicos, acuerdos y convenios que el Gobierno Federal ha expedido por virtud de la reforma al artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos; es necesario estimular y acelerar la titulación de predios que carecen de escritura pública, y por otra parte de simplificar los trámites burocráticos para que los particulares puedan regularizar su propiedad, ya sea mediante los programas masivos de regularización que lleva a cabo el Departamento del Distrito Federal, o por la vía prescriptiva e inmatriculación que el Código Civil contempla, por ejemplo, en la actualidad el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal señala una serie de requisitos previos a la expedición del certificado de no propiedad, documento base para promover la inmatriculación, los cuales son de tan engorroso trámite y de gran pérdida de tiempo que en la mayoría de los casos los solicitantes deciden no continuar con la gestión de los mismos lo que viene a repercutir de manera directa en las arcas de la Federación, pues los predios al no regularizarse, estos jurídicamente se encuentran en

el comercio de manera anómala, dando como resultado evasión de diversos impuestos que el Estado deja de percibir, por ejemplo, los predios que se enajenan por medio de contratos privados de compraventa. De acuerdo a los datos obtenidos en la oficina de informática de la Dirección de Regularización Territorial del Departamento del Distrito Federal, en 1988 se encontraban dentro del programa de regularización aproximadamente 500,000 lotes de los cuales 180,000 son de propiedad ejidal y cuya titulación corresponde a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, esto no quiere decir que la cantidad de 500,000 lotes señalados anteriormente sea la totalidad de los lotes irregulares existentes en el Distrito Federal, pues tal dato hasta la fecha no se conoce; de los 320,000 lotes restantes que constituyen el programa de regularización de la Dirección General de Regularización Territorial, se han regularizado 95,000, de los cuales el 50% se encuentran ubicados en la Delegación de Iztapalapa, la cual presenta el mayor problema en cuanto a predios irregulares, siguiéndole las Delegaciones de Gustavo A. Madero, Alvaro Obregón y Tlalpan.

2.3.2. DESPLAZAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES.

El desplazamiento de las grandes industrias hacia otras ciudades, tendría efectos inmediatos en el control del crecimiento del Distrito Federal y su área metropolitana al

disminuir de manera notable la migración de la provincia hacia la Capital, pues de esta manera otras ciudades podrían ofrecer mejores perspectivas a aquellos que buscan una mejoría en su nivel de vida, por lo que el Estado para conseguir tales propósitos deberá de ofrecer estímulos fiscales a los empresarios a efecto de que los anime a trasladar sus actividades a otros puntos de la República.

2.3.3. CREAR Y PRESERVAR ZONAS DE CONSERVACION ECOLOGICA.

De acuerdo con los Programas Parciales de desarrollo Urbano de las Delegaciones del Distrito Federal (Vid. Supra p. 28), indican que en 8 Delegaciones ya no existen zonas de conservación ecológica, contribuyendo con esto al deterioro del medio ambiente, ante tal situación y con la finalidad de controlar el crecimiento del Distrito Federal y su área metropolitana, es necesario preservar las zonas de conservación ecológica.

2.3.4. CONTINUAR CON LA POLITICA DEMOGRAFICA PARA LA DISMINUCION DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION.

El aumento de la población es una causa principal en la demanda de habitación, y aunque los Programas Parciales Delegacionales señalen para determinadas zonas, en cuanto

a uso de habitación cierta densidad de vivienda, esto en la práctica es difícil de controlar, debido a la fuerte demanda de habitación que en el actualidad se presenta, por lo tanto, el Estado debe de intensificar su política demográfica a través de los diversos medios de comunicación para lograr que la población disminuya, coadyuvando de esta manera al control en el crecimiento de la ciudad.

C A P I T U L O 3

REFORMA Y ADICION AL ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 1976 Y SUS EFECTOS.

3.1. REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 27, 73 Y 115 CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Debido a la preocupante necesidad del Estado de ordenar y reorientar el desarrollo en el Territorio Nacional, principalmente en aquellas ciudades donde se concentra la población y presentan problemas de gran magnitud, destacando entre otros las grandes conurbaciones, deficiencia de servicios públicos, posesiones y controversias de la tierra al margen de la Ley, contaminación ambiental, etc., el 6 de febrero de 1976, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales.

En cuanto a la adición al artículo 27 Constitucional referente a los asentamientos humanos, se dá con el propósito de aliviar los problemas a que se enfrentan las grandes urbes debido al crecimiento tan acelerado que en forma desordenada se venía dando, así como la necesidad de establecer Instituciones Jurídicas que sirvan de base para los procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo dichos problemas, señalando las provisiones que encaucen el futuro desarrollo de los centros de población, es como se plantea la adición al precepto Constitucional en los siguientes términos:

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

De igual manera, se adiciona el artículo 73 de nuestra Carta Magna para el efecto de que el Congreso de la Unión expida las leyes respectivas a fin de que se cumpla con lo ordenado en el párrafo 3o. del artículo 27 Constitucional, y se establezca la debida concurrencia de los tres niveles de gobierno con el objeto de intervenir en todo lo relacionado

a los asentamientos humanos, en los siguientes términos:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-C. Para expedir las Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o., del artículo 27 de esta Constitución;"

Con la adición efectuada al artículo 115 Constitucional, se les otorga facultades a los Estados y Municipios para que en el ámbito de sus competencias expidan las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas en relación a los centros urbanos, para los fines a que se contra el artículo 27 de nuestra Constitución Política, pues para la regulación y reorientación de los asentamientos humanos, es imprescindible la Ley de Urbanismo que cada Entidad Federativa debe proveer, como por ejemplo la Ley de Urbanismo y Planificación del Estado de Nuevo León, y la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Por otra parte, se establece la obligación de la Federación Estados y Municipios de Coordinar el Desarrollo de los Centros de Población, cuando estos formen conurbaciones entre los territorios de los mismos por virtud de una continuidad geográfica; no obstante que dicho precepto legal impone la

conurrencia de la federación, estados y municipios para planear y regular de manera conjunta el desarrollo de los centros de población esto en realidad no se presenta como tal, pues en el caso de los Reyes de la Paz de la Delegación de Iztapalapa, y parte de la Colonia San Felipe de Jesús de la Delegación de Gustavo A. Madero del Distrito Federal, no ha sido posible la regularización de la Tenencia de la Tierra por existir indefinición de límites entre el Distrito Federal y el Estado de México, dejando dichas zonas fuera del programa de escrituración; al efecto el artículo 115 Constitucional en cuanto a sus adiciones dispone lo siguiente:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;

intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; . . ."

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

3.2. EFECTOS SOCIOECONOMICOS.

Los programas de regularización de predios, independientemente del régimen de propiedad a que pertenezcan, han sido implementados por el Departamento del Distrito Federal como respuesta a la demanda de los habitantes para obtener seguridad pública en cuanto a la propiedad y posesión de sus predios mediante la titulación de los mismos.

La vivienda es una de las necesidades básicas del ser humano, de lo que se deriva la gran importancia que representa para el individuo, pues genera múltiples efectos de tipo socioeconómico que a continuación se señalan:

3.2.1. ESTABILIDAD.

La tierra arraiga fuertemente al hombre en el lugar en que se desarrolla, disminuyendo en cierto grado la migración, la cual es una de las principales causas de las grandes conurbaciones que actualmente aqueja a la ciudad de México.

3.2.2. LA VIVIENDA PRODUCE PRIVACIDAD Y COHESION FAMILIAR.

En casa el hombre se desenvuelve con amplia libertad, se autodetermina mejor, proyecta sus costumbres con mayor desenvoltura y es más espontáneo en sus actos, pues es tan importante para el ser humano que se tenga casa y que en ella conviva la familia, además en ella se forman los hábitos y las necesidades de los colonos.

3.2.3. EL DESEO DE PROPIEDAD EN EL SER HUMANO ES ESENCIAL.

El hombre siempre ha tenido el deseo de propiedad, especialmente el de la tierra, misma que origina seguridad, y por tanto estabilidad emocional, pues cuando se carece de ella la angustia de la inestabilidad lo obliga a invadir propiedad ajena, infringiendo las leyes.

3.2.4. LA REGULARIZACION DE LA TIERRA CONTRIBUYE A UNA URBANIZACION MAS ACELERADA.

En esta situación el colono al escriturar su predio, toma conciencia de mejorar las condiciones de vida en la localidad en que se encuentra, así como de ajustarse a las normas referentes a la urbanización, de esta manera el colono se ve obligado a cumplir con los requisitos que deben cubrir las contrucciones que se realicen en los predios, pues a partir de la habitación se debe desarrollar un equilibrio entre ésta y los lugares de trabajo, instalaciones educativas, de recreación y cultura, además se puede conminar a los propietarios a urbanizar sus terrenos, sometiéndolos en caso contrario a penalizaciones fiscales.

3.2.5. LA TITULACION DE PREDIOS ORIGINA EL PAGO DE DIVERSOS IMPUESTOS FISCALES.

La gran mayoría de los asentamientos irregulares evaden una serie de impuestos fiscales afectando así la economía del Estado, quien está obligado a dotar a los núcleos de población de los servicios públicos, y que mejor que implementar programas de escrituración de predios irregulares con el objeto de que tales predios sean controlados por el sistema catastral del que se deriva la base del gobierno para el cobro de los impuestos respectivos:

3.2.6. LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA TERMINA CON LA CIRCULACION CLANDESTINA DE LOS INMUEBLES.

En innumerables ocasiones nos hemos percatado de aquellas personas que por la extrema necesidad de adquirir un pedazo de tierra o por falta de conocimientos jurídicos para determinar la situación en que se encuentra un inmueble, realizan operaciones de compra venta de tierra irregular, provocando posteriormente inseguridad en la tenencia de sus predios; además, la circulación clandestina de la tierra elude ciertos pagos fiscales que el gobierno deja de percibir por concepto de la transmisión de la propiedad de los inmuebles mediante contratos privados de compra venta, como por ejemplo el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles, por tal razón el gobierno realiza programas de regularización de la tenencia de la tierra a efecto de tener un mayor control de la misma.

3.3. EFECTOS JURIDICOS

3.3.1. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La Ley General de Asentamientos Humanos, como una consecuencia de la reforma al artículo 27 Constitucional, se propuso al Congreso de la Unión para la reorientación

del proceso urbano en el territorio nacional; terminar con los asentamientos humanos no controlados; fijar provisiones adecuadas para aumentar la superficie urbana necesaria por el incremento de la población; reducir el déficit de habitación principalmente de la popular; corregir los fenómenos originados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; otorgar seguridad jurídica a los titulares de la tenencia de la tierra; y contribuir a la transformación urbana de manera armónica entre los derechos particulares y los de beneficio colectivo, estableciendo la adecuada concurrencia en materia de asentamientos humanos.

En materia de regularización de la tenencia de la tierra, el artículo 9 fracción V de la Ley General de asentamientos humanos, establece la facultad del Gobierno Federal, Estados y Municipios para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; y en su artículo 59 provee los lineamientos que se deben cubrir para el efecto de regularizar la tenencia de los predios, así como la finalidad de distribuir entre la población, la tierra, principalmente la de bajos recursos económicos, sin embargo, esto no se aplica debidamente, pues en los programas de regularización no existe un control eficaz para evitar que en una persona se concentre dos o más propiedades, que se encuentren en los programas de escrituración, como por ejemplo los líderes

y los que comercian con los terrenos a nivel de cesión de derechos, lo que comúnmente se conoce como traspaso realizado mediante contrato privado, logrando con ello escriturar varios predios a nombre de dichas personas.

Al efecto el artículo 59 de la Ley General de Asentamiento Humanos dice:

"Artículo 59.- La regularización de la tenencia del suelo para su incorporación al desarrollo urbano, que realicen el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y Municipios, se sujetará a las siguientes normas:

II. Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión;

III. Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por las leyes y programas respectivos."

Ahora bien, la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 10. y 80., establecen la debida concurrencia de los Municipios, Estados y Federación para la solución

de los problemas en cuanto a los Asentamientos Humanos, cuyo contenido textual dice:

"Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el Territorio Nacional;

Artículo 8.- Las atribuciones que en Materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de la Entidad Federativa y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencia".

Asimismo, por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1988, se crea una comisión intersecretarial, cuyo objeto tiene la de establecer las bases para la integración y ejecución de los programas de constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de tierra, que en lo conducente establece:

"PRIMERO.- Se constituye una comisión intersecretarial

que tendrá por objeto establecer las bases de coordinación y colaboración entre las dependencias que lo integran y otros organismos públicos federales y/o autoridades locales de las Entidades Federativas, tendientes a atender con la mayor eficacia los programas de constitución de reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, desarrollo urbano y vivienda, de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano aprobados por las autoridades competentes.

SEGUNDO.- La comisión estará integrada por las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, Reforma Agraria y Programación y Presupuesto, . . ."

Cabe aclarar que en relación al segundo punto del acuerdo mencionado, las funciones que le estaban encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fueron absorbidas por la reciente Secretaría de Desarrollo Social, por virtud del Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 25 de mayo de 1992, así como también la Secretaría de Programación y Presupuesto desaparece y el despacho de los asuntos fueron transmitidos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Materia de Asentamientos Humanos, le asigna el despacho de los asuntos a la Secretaría de Desarrollo Social, en los siguientes términos:

"Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de Asentamientos Humanos, Desarrollo Regional y Urbano, Vivienda y Ecología.

X.- Prever a nivel Nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano, con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, . . .

XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, . . ."

Es necesario citar el artículo 37 de la Ley General de Asentamientos Humanos para conocer la definición de algunos conceptos que se han venido manejando y que se encuentran contenidos en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional,

tales como las provisiones, usos, reservas y destinos que son determinadas áreas que constituyen los centros de población:

"Artículo 37.- Para los efectos de esta Ley se establecen las siguientes definiciones:

- I. Provisiones: Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;
- II. Usos: Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población;
- III. Reservas: Son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento; y
- IV. Destinos: Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población."

3.3.2. LA LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece normas tendientes a regular racionalmente el desarrollo urbano con los siguientes objetivos: la ordenación urbana del Distrito Federal para afirmar el funcionamiento de la población mediante la integración armónica de los

diferentes usos del suelo; el planteamiento de planes que deberán considerar el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; y la facultad de las autoridades para declarar la utilidad pública, función social y destino que el suelo debe tener para que se utilice de acuerdo a la finalidad a que se la haya destinado.

Para la consecución de tales objetivos la Ley de Desarrollo Urbano crea el plan director, en el cual dentro de sus determinaciones debe establecer los mecanismos a fin de evitar la especulación de la tierra, así como las características y especificaciones que deben reunir los fraccionamientos como lo prevé el artículo 15 de la citada Ley que en su parte conducente establece:

"Artículo 15.- El Plan Director contendrá:

I. Las determinaciones relativas a:

- b) Las políticas, objetivos y estrategias que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir con su función social;
- k) Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos;"

Por otra parte, en cuanto a la regularización de

la tenencia de la tierra el mismo Plan Director, debe dictar las medidas a efecto de coordinar la política que las autoridades deban llevar a cabo en relación a la regularización de la propiedad inmueble. En este caso, los organismos en los que se encomienda la titulación de predios son dos a saber: La Dirección General de Regularización Territorial dependiente del Departamento del Distrito Federal, y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra con su característica de organismo descentralizado, con la diferencia de que el organismo nombrado en primer término se le faculta para titular los predios irregulares que pertenezcan al régimen de propiedad privada; en tanto que el organismo mencionado en segundo término, su competencia se limita a regularizar la tierra que está sujeta al régimen de propiedad ejidal o comunal, de esta manera, estas autoridades de acuerdo con los lineamientos previstos en el Plan Director, resuelven el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra, de conformidad como lo disponen los artículos 16 fracción III y 17 fracción IV de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal que expresa lo siguiente:

"Artículo 16.- El Plan Director tendrá como referencia la planeación nacional, regional y metropolitana, y como elementos informativos complementarios los estudios relativos a:

III. La tenencia y uso de la tierra y de bienes muebles e inmuebles;

Artículo 17.- El Plan Director contendrá la información que se proporcionará a las autoridades para:

IV. Coordinar la política en materia de propiedad inmueble, principalmente en lo referente a la regularización de la tenencia de la tierra;"

Ahora bien, en cuanto a la competencia de la Dirección General de Regularización Territorial, esta se desprende del artículo 16 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal que establece lo siguiente:

"Artículo 16.- Corresponde a la Dirección General de Regularización Territorial:

II.- Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal, para la resolución de sus problemas relacionados con la tenencia, titulación, construcción, reconstrucción y, en general, con la propiedad y posesión de inmuebles;

V.- Ser el conducto del Departamento del Distrito Federal, ante la Secretaría de la Reforma Agraria,

y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, para todos los efectos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra;"

Por lo que corresponde a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, este organismo fue creado por acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1973 como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya competencia es la de intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en todo el Territorio Nacional, en las zonas que estén sujetas al régimen de propiedad ejidal o comunal, en las cuales existan asentamientos humanos irregulares.

Al respecto, cabe mencionar que dicho organismo únicamente puede intervenir en la regularización de aquellos predios en los que previamente se emitió el correspondiente Decreto Expropiatorio a favor del citado organismo, dicha expropiación tiene sus bases en los artículos 93 fracción V y 94 de la Ley Agraria como sigue:

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

V. Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural.

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

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

La expropiación de las zonas ejidales representa para los ejidatarios un grandioso negocio, pues precisamente son ellos quienes fraccionan y venden las tierras ejidales

originando con esto los asentamientos humanos irregulares los cuales constituyen uno de los principales problemas que el Estado enfrenta y, que para poder solucionar la irregularidad de la tenencia de la tierra, tiene que emitir decreto de expropiación de dichas zonas para que estas sean extraídas del régimen ejidal o comunal; de tal manera que los ejidatarios por un lado lucran con el fraccionamiento y venta de las tierras y por otro lado cobran la indemnización que el gobierno deposita en la correspondiente Institución Financiera por virtud de esa expropiación.

3.3.3. LA LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

Este ordenamiento jurídico es reglamentario del artículo 4º, párrafo 4º, de la Constitución General de la República y, su relación es tan estrecha con la reforma del artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos, que no pueden prescindirse uno del otro, pues el desarrollo de la vivienda se debe encauzar a fin de ordenar los asentamientos humanos conforme los programas y acuerdos que el Estado emita al respecto.

El artículo 2º, de la Ley Federal de Vivienda, fija los fines que el Gobierno debe de perseguir en esta materia.

"Artículo 2º.- Los lineamientos generales de la política Nacional de Vivienda, son los siguientes:

I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;

II. La Constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;

III. La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;

IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales y municipales . . .

V. La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda

en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social.

VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción mejoramiento y conservación de la vivienda

VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

VIII. El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;

IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;

X. La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;

XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;

XII. La promoción de actitudes solidarias de la

población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda;"

Aun cuando el artículo 2º del ordenamiento legal citado establece una serie de objetivos y mecanismos a efecto de desarrollar y promover la vivienda, encauzada a satisfacer principalmente a los sectores de escasos recursos, esto no se ha cumplido satisfactoriamente en los términos planteados y actualmente nos encontramos que los programas financieros de vivienda son insuficientes, continúa el deterioro del ingreso familiar en relación con los costos de la vivienda, la oferta de tierra es insuficiente, es baja la inversión del capital privado en la vivienda para arrendamiento, hay dispersión de criterios normativos, son complejos los trámites, existen regulaciones que encarecen la vivienda, y se presentan cargas por impuestos, derechos y aprovechamientos sobre la urbanización, edificación y escrituración de la vivienda. Ante esta situación el Gobierno Federal celebró con los diferentes organismos financieros de vivienda y los organismos y gobiernos de los Estados, un acuerdo de coordinación para el fomento de la vivienda, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de octubre de 1992, en dicho acuerdo de destacan entre otros los siguientes puntos:

"PRIMERA.- Las partes convienen en conjuntar

esfuerzos para llevar a cabo un programa de coordinación especial para el fomento de la vivienda, en especial la de interés social y popular, en el marco del Programa Nacional de la Vivienda 1990-1994.

SEGUNDA.- Para el logro del objeto del presente acuerdo las partes llevarán a cabo las siguientes acciones:

V.- Impulsar la utilización de predios baldíos y adecuar las normas para elevar la densidad habitacional y aprovechar eficientemente la infraestructura y equipamiento instalados, así como fomentar el mejoramiento y la rehabilitación de la vivienda existente;

VI.- Fortalecer programas de autoconstrucción para la edificación y mejoramiento de vivienda urbana y rural;

IX.- Asegurar una oferta de tierra suficiente a precios accesibles para satisfacer las necesidades de vivienda, mediante la constitución de reservas territoriales, dando preferencia en su enajenación a promotores y constructores públicos, sociales y privados de vivienda de interés social y popular, financiada por los "ORGANISMOS" u otras Instituciones de Crédito;

X.- Desalentar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares y promover la regularización de los existentes;

XI.- Frenar la especulación inmobiliaria, ante todo con terrenos ejidales y comunales, y mejorar sistemas fiscales que induzcan el adecuado aprovechamiento del suelo urbano;

XII.- Elevar los niveles de bienes del campesino y de los grupos indígenas a través de la construcción y el mejoramiento de la vivienda rural y de sus servicios básicos;

XVI.- Reducir el costo y agilizar los trámites de titulación de la vivienda de interés social y popular . . .

CUARTA.- Para los efectos de este Acuerdo de Coordinación, se considera:

I.- Vivienda de interés social: aquella cuyo valor, al término de su edificación no exceda de la suma que resulte de multiplicar por quince el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate; y

II.- Vivienda Popular: aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario

mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trata.

QUINTA.- La "SHCP" se compromete a:

IV.- Promover conjuntamente con la "SEDESOL" ante las autoridades competentes, la simplificación y reducción de los gravámenes, derechos e impuestos estatales, municipales y de los organismos públicos que gravan la constitución y desarrollo de fraccionamientos y la edificación y adquisición de vivienda, así como el arrendamiento, en especial la de interés social y popular.

SEXTA.- La SEDESOL se compromete a:

X.- Apoyar la constitución de reservas territoriales que satisfagan las necesidades de vivienda de la población.

XI.- Dictaminar, en coordinación con la "SRA" sobre la expropiación de terrenos ejidales y comunales para desarrollo urbano y vivienda en favor de los gobiernos estatales y municipales;

XIII.- Gestionar ante las autoridades competentes, la desgravación, desregulación y simplificación de normas y trámites federales y locales en materia de desarrollo urbano y para la producción, mejoramiento, financiamiento, comercialización,

arrendamiento y adquisición de vivienda, en especial la de interés social y popular, en coordinación con "SECOGEF", "SECOFI", "SSA" y "SRA".

XV.- Ratificar o suscribir convenios de concertación con las agrupaciones de notarios públicos, promotores industriales de vivienda, profesionales inmobiliarios o la Asociación Mexicana de Bancos para la reducción de aranceles y la agilización de la escrituración de vivienda de interés social y popular . . .

DECIMO.- La "SRA", en coordinación con la "SEDESOL", se compromete a agilizar los trámites de expropiación de terrenos ejidales y comunales para desarrollo urbano y vivienda, así como a definir los criterios y normas para la aportación de dichos bienes agrarios a desarrollos de vivienda de interés social y popular.

DECIMA SEGUNDA.- Los "GOBIERNOS ESTATALES" y el "DDF", se comprometen a:

I.- Revisar el marco jurídico vigente en materia de desarrollo urbano, vivienda, construcción condominios y arrendamiento para fomentar la participación del sector social y cultural;

III.- Constituir y ampliar las reservas territoriales de conformidad con la legislación, planes y programas de desarrollo urbano, vivienda y ecología aplicables;

V.- Apoyar la desgravación, desregulación y simplificación de normas y trámites en materia de desarrollo urbano, fraccionamiento y condominios y para la producción, mejoramiento, financiamiento, comercialización y transporte de insumos, arrendamiento, adquisición y titulación de vivienda, en especial la de interés social y popular.

XI.- Otorgar facilidades para regularizar las viviendas de interés social y popular construidas con anterioridad sin licencias y permisos."

Por otra parte, en el Acuerdo de Coordinación del programa especial para el fomento de la vivienda se propone una serie de acciones concretas para llevar a cabo el acuerdo mencionado, mediante el anexo "A" publicado en la misma fecha, en tales acciones en materia de tierra se proponen las siguientes:

"6.- Tierra.

6.1 Gestionar que los estados y municipios sean beneficiarios directos de expropiaciones de terrenos ejidales y comunales, para la constitución de reservas territoriales, y que estas cumplan con la normatividad aplicable y se ajusten a los planes y programas vigentes de desarrollo urbano, vivienda y ecología.

6.2 Enajenar predios urbanos federales aptos para ser utilizados en programas de vivienda, especialmente de interés social y popular.

6.3 Normar técnicamente las transferencias de terrenos particulares, estatales y comunales para el desarrollo urbano y vivienda.

6.4 Constituir reservas territoriales mediante la asociación con los núcleos ejidales y comunales.

6.5 Fomentar programas en áreas subutilizadas que permitan identificar terrenos aptos para vivienda, induciendo fiscalmente su aprovechamiento inmediato.

6.6 Asegurar usos del suelo adecuados para vivienda, a través de la elaboración y actualización de los planes o programas parciales de desarrollo urbano.

6.7 Establecer programas de regularización de la tenencia de la tierra, vinculados a los de introducción progresiva de servicios públicos básicos por vía de cooperación y a los de financiamiento para el mejoramiento de la vivienda.

6.8 Tipificar y sancionar las actividades que propician la ocupación irregular del suelo urbano y rural."

En los puntos 6.1 y 6.4 del anexo mencionado, se

hace hincapié de crear reservas territoriales provenientes de terrenos ejidales y comunales, esto significa que el gobierno federal está dando pauta para que crezca más el área metropolitana, pues tal situación podría ser un grave problema más adelante, en el sentido de que si actualmente el Estado es insuficiente para otorgar los servicios públicos que se requieren, así como para planear el desarrollo urbano, con las proposiciones mencionadas anteriormente podría ser peor si no existen los recursos necesarios para dotar a la población de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; en todo caso, el gobierno se debería de preocupar por crear áreas ecológicas y no reservas territoriales, evitando de esta manera el crecimiento del área metropolitana que en la última década ha sido alarmante.

Ahora bien, en cuanto al punto 6.8 del anexo mencionado que propone tipificar y sancionar las actividades que propicien la ocupación irregular de la tierra, esto ya se encuentra previsto por el artículo 389 del Código Penal para el Distrito Federal que sanciona a los fraccionadores clandestinos, más sin embargo, esto no se aplica de manera efectiva por las autoridades competentes, y soslayan dicha actividad ocupándose preferentemente de regularizar los fraccionamientos que aparecen sin el permiso previo correspondiente, el artículo 389 bis del Código Penal establece:

"Artículo 389 bis.- Comete el delito de fraude el que por sí o por interpósita persona, cause perjuicio público o privado al fraccionar y transferir o prometer transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho sobre un terreno urbano o rústico, propio o ajeno con o sin construcción sin el previo permiso de las autoridades administrativas competentes, o cuando existiendo éste, no se hayan satisfecho los requisitos en él señalados. Este delito se sancionará aun en el caso de falta de pago total o parcial.

Para los efectos penales se entiende por fraccionar la división de terrenos en lotes . . ."

3.3.4 LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

La regularización de la tenencia de la tierra genera diversos impuestos que de acuerdo con la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se deben enterar a la Tesorería, así como de aquellos impuestos y derechos que previamente deben estar cubiertos como son:

a) El pago del impuesto predial, tomando como base el valor catastral de los inmuebles como lo dispone el artículo 17 de la citada Ley.

b) El impuesto sobre adquisición de inmuebles

que establecen los artículos 25 y 26.

c) El pago por la dotación del servicio de suministro de agua potable o mejoras, artículo 53.

d) El pago de los derechos por servicios de expedición de licencias de obras y construcciones de los predios sujetos a la titulación, de conformidad con los artículos 67 y 68.

e) El pago de los derechos que se llegarán a causar por virtud de la fusión de predios, artículo 69 fracción II.

f) Los derechos que se causen por concepto de alineamiento y número oficial de los predios, así lo establecen los artículos 108 y 109.

g) El pago de los derechos de inscripción de las escrituras públicas ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, previsto por el artículo 76.

h) Los derechos de regularización de los inmuebles, ya sea que estos correspondan a fraccionamientos propiedad del Departamento del Distrito Federal o de propiedad particular. También se incluyen en los derechos, la cuota que se origine por celebrar el contrato de enajenación correspondiente, y por tramitar cambios de beneficiario. En los casos en que los inmuebles a regularizar sean propiedad del Departamento

del Distrito Federal y esta dependencia autorice las cesiones de derechos, traspasos o permutas se cobrará un 29% sobre el valor catastral autorizado, esto se encuentra previsto por el artículo 110 de la Ley de que se trata.

Las cargas impositivas que establece la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, para efectos de regularizar la propiedad raíz, representan en la mayoría de los casos obstáculos en los colonos para regularizar sus inmuebles, ocasionando con esto el rezago de predios en los programas que el gobierno emite al respecto; ante tal situación el Departamento del Distrito Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1992, un acuerdo por el que se establecen reducciones y apoyos fiscales para el pago de contribuciones al Departamento en favor de los grupos de contribuyentes que se indican en dicho acuerdo, el cual fue emitido con fundamento en el artículo 58 párrafo segundo de la Ley de Hacienda citada, mismo que faculta al Departamento del Distrito Federal para reducir total o parcialmente el pago de las contribuciones de mejoras, beneficiando en el presente caso a personas comprendidas en los programas de solidaridad de las Delegaciones, atendiendo preferentemente a los pobladores de las zonas de escasos recursos, e igualmente a aquellos grupos de contribuyentes que se encuentran comprendidos en los programas de regularización territorial.

Al efecto cabe citar el punto sexto del mencionado acuerdo que indica lo siguiente:

"SEXTO.- Se otorga subsidio con cargo al Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 1993, en favor de los poseedores de inmuebles que se encuentran previstos en los programas de regularización territorial del Departamento del Distrito Federal, incluyendo los que son competencia de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, por el importe equivalente al 100% de las contribuciones siguientes:

- a). Impuesto Predial, cuyo subsidio respectivo se terminará anticipadamente, cuando el inmueble de que se trate sea regularizado en cuanto a la titularidad de su propiedad.
- b). Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
- c). Derechos por la Expedición de Licencias de Construcción.
- d). Derechos por la Expedición de Licencias de Subdivisión, Fusión y Relotificación de predios.
- e). Derechos de Registro Público de la Propiedad.
- f). Derechos por los Servicios de Alineamiento

de Inmuebles.

g). Derechos por los Servicios de Señalamiento de Número Oficial.

h). Derechos por la Regularización de Inmuebles.

3.3.5. EL CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Los particulares para que puedan ser incluidos en los programas de regularización de la tierra, deben de presentar la correspondiente solicitud ante la autoridad competente, pues en esta solicitud el primer requisito que la autoridad exige para que proceda la inclusión del inmueble en el programa, es la presentación del documento que acredite la adquisición del inmueble que se pretenda titular, que por regla general se trata de contrato privado de compraventa o de cesión de derechos según corresponda el caso. En relación a la compraventa de bienes inmuebles los artículos 2316 y 2320 del Código Civil, señalan que la venta se haga en escritura pública cuando el valor del avalúo del inmueble exceda de 365 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, con la excepción que establece el artículo 2317 cuando se trate de inmuebles que se encuentren contenidos en los programas de regularización de la tenencia de la tierra que lleve a cabo el Departamento del Distrito Federal.

Ahora bien, en muchos de los casos la autoridad administrativa se ve impedida a regularizar los predios, en razón de que presentan diversos problemas en el procedimiento, principalmente cuando se trata de fraccionamientos de propiedad particular, pues previo a la titulación de los inmuebles, se debe celebrar el convenio de regularización en el que intervienen la Dirección General de Regularización Territorial, el fraccionador y los colonos, constituyendo dicho convenio el documento base para regularizar la propiedad en los términos contenidos en el mismo, el cual en algunas ocasiones no se celebra en virtud de que surgen diversos problemas, principalmente del tipo jurídico, ya sea porque no se conoce el domicilio del fraccionador o este ha fallecido, o que el fraccionador se niega a reconocer el último adquirente, etc.

El Código Civil contempla dos figuras jurídicas que puede utilizar el particular para obtener el correspondiente título de propiedad por vía judicial, cuando se presenten los obstáculos jurídicos mencionados en el procedimiento, estas figuras jurídicas son las acciones denominadas prescripción positiva e inmatriculación.

La prescripción positiva está regulada por los artículos 1151 al 1157 del Código Civil para el Distrito Federal; previo el estudio de la prescripción positiva es necesario mencionar el artículo 1135 del mismo ordenamiento

que define a la prescripción como un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo, y como en el presente caso nos estamos ocupando de la adquisición de bienes inmuebles, es menester referirnos a la prescripción positiva que está regulada por los artículos 1151 al 1157 del Código Civil, pues para que dicha vía proceda se deben reunir los requisitos que establece el artículo 1151 como sigue:

"Artículo 1151.- La posesión necesaria para prescribir debe ser:

- I. En concepto del propietario;
- II. Pacífica;
- III. Continua;
- IV. Pública."

Independientemente de lo que señala el artículo 1151, se debe demostrar si la posesión que se ejerce es de buena o mala fe, pues en el primer caso la posesión que se requiere como mínima para prescribir es de 5 años, y en el segundo es de 10 años; la prescripción debe promoverse en contra de la persona que aparezca en el Registro Público de la Propiedad como propietario del bien inmueble que se pretenda prescribir, lo que se deberá de demostrar con el

correspondiente certificado de inscripción que expida la dependencia referida, y una vez que el Juez mediante sentencia ejecutoriada declare que ha procedido la prescripción, ésta servirá de título de propiedad al promovente y se inscribirá en el Registro Público.

En cuanto a la inmatriculación de bienes inmuebles por resolución judicial, que se obtiene mediante información de dominio e información posesoria, es la opción que tiene el particular para regularizar su propiedad, con la obtención de un título inscribible en el Registro Público de la Propiedad, el artículo 3046 del Código Civil, señala que la inmatriculación es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad que carece de antecedentes registrales. Para iniciar el Procedimiento Judicial es necesario presentar al Juez un certificado que demuestre que el bien objeto de la inmatriculación no está inscrito en el Registro Público de la Propiedad.

La inmatriculación por resolución judicial se presenta en sus dos modalidades, mediante información de dominio e información posesoria, la diferencia que existe entre ambas figuras jurídicas es que mientras en la información de dominio el Juez resuelve que el poseedor se ha convertido en propietario por virtud de la prescripción, en la segunda el Juez declara que el promovente tiene la posesión del inmueble como apta

para que se produzca la prescripción.

Al efecto, cabe citar los artículos 3047 y 3048 del Código Civil para el Distrito Federal que regulan la inmatriculación en sus dos facetas como sigue:

Artículo 3047.- En el caso de la información de dominio a que se refiere el inciso a) de la fracción I del artículo anterior, el que haya poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas para prescribirlos establecidas en el libro segundo, título séptimo capítulo II del Código Civil, y no tenga título de propiedad o, teniéndolo no sea susceptible de inscripción por defectuoso, podrá ocurrir ante el Juez competente para acreditar la prescripción rindiendo la información respectiva, en los términos de las disposiciones aplicables del Código de Procedimientos Civiles.

Comprobados debidamente los requisitos de la prescripción, el Juez declarará que el poseedor se ha convertido en propietario en virtud de la prescripción y tal declaración se tendrá como título de propiedad y será inscrita en el Registro Público de la Propiedad.

Artículo 3048.- En el caso de la información

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

posesoria, a que se refiere el inciso b) de la fracción I del artículo 3046, el que tenga una posesión de buena fe apta para prescribir, de bienes inmuebles no inscritos en el Registro Público de la Propiedad en favor de persona alguna, aún antes de que transcurra el tiempo necesario para prescribir, puede registrar su posesión mediante resolución judicial que dicte el juez competente.

Para lo anterior, se deberá seguir el procedimiento que establece el Código de Procedimientos Civiles para las informaciones a que se refiere el artículo 3047.

El efecto de la inscripción será tener la posesión inscrita apta para producir la prescripción, al concluir el plazo de cinco años, contados desde la fecha de la inscripción.

Las inscripciones de posesión expresarán las circunstancias exigidas para las inscripciones previstas en el reglamento del Registro Público."

Por otra parte, el Código Civil contempla la inmatriculación por resolución administrativa, emitida por el Director del Registro Público de la Propiedad en la que se ordena la inscripción del inmueble, la cual se obtiene en los siguientes casos:

PRIMERO.- Mediante la inscripción de un título fehaciente y suficiente para adquirir la propiedad del inmueble, en los términos previstos por la Ley.

SEGUNDO.- Mediante la inscripción de la propiedad de un inmueble adquirido por prescripción positiva, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3052 del Código Civil.

TERCERO.- Mediante la inscripción de la posesión de buena fe de un inmueble que reúna los requisitos de aptitud para prescribir, de conformidad con el artículo 3053 del citado Código Civil.

En el primero de los casos, el artículo 3051 del Código Civil, establece los requisitos que se deben de cubrir para la procedencia de la inmatriculación como sigue:

"Artículo 3051.- Quien se encuentre en el caso previsto por el inciso c) de la fracción II del artículo 3046, podrá ocurrir directamente ante el Registro Público de la Propiedad para solicitar la inmatriculación, la cual será ordenada si se satisfacen los siguientes requisitos.

I.- Que acredite la propiedad del inmueble mediante un título fehaciente y suficiente para adquirirla.

II.- Que acredite que su título tiene una antigüedad mayor de cinco años anteriores a la fecha de su solicitud, o que exhiba el o los títulos de sus causantes con la antigüedad citada, títulos que deberán ser fehacientes y suficientes para adquirir la propiedad.

III.- Que manifieste bajo protesta de decir verdad si está poseyendo el predio o el nombre del poseedor en su caso, y

IV.- Que acompañe las constancias relativas al estado catastral y predial del inmueble si las hubiera."

Como se desprende del mencionado artículo, el promovente deberá acreditar mediante un título fehaciente y suficiente, ya sea contrato de compra-venta, de cesión de derechos, etc., etc., que adquirió la propiedad y que dicho contrato no fue inscrito en el Registro Público de la Propiedad, además se exige que el título tenga una antigüedad mayor de cinco años, la posesión que se señala como requisito es esencial en la inmatriculación sin la cual no puede proceder la misma.

En el segundo de los casos el artículo 3052, del Código Civil, contiene el procedimiento que debe observarse

en la inmatriculación cuando ha operado la prescripción como sigue:

"Artículo 3053.- Quien se encuentre en el caso del inciso d) de la fracción II del artículo 3046, podrá ocurrir directamente ante el Registro Público de la Propiedad para acreditar que ha operado la prescripción conforme al siguiente procedimiento.

I.- El interesado presentará solicitud que exprese.

- a) Su nombre completo y domicilio;
- b) La ubicación precisa del bien, su superficie, colindancias y medidas;
- c) La fecha y causa de su posesión, que consiste en el hecho o acto generador de la misma;
- d) Que la posesión que invoca es de buena fe;
- e) El nombre y domicilio de la persona de quien la obtuvo el peticionario en su caso, y los del causante de aquella si fuere conocido; y
- f) El nombre y domicilio de los colindantes.

II.- A la solicitud a que se refiere la fracción anterior, el interesado deberá acompañar:

- a) El documento con el que se acredita el origen de la posesión, si tal documento existe;
- b) Un plano autorizado por ingeniero titulado en el que se identifique en forma indubitable el inmueble; y

c) Constancias relativas al estado catastral y predial del inmueble, si existiere.

III.- Recibida la solicitud, el Director del Registro Público de la Propiedad, la hará del conocimiento por correo certificado y con acuse de recibo, de la persona de quien se obtuvo la posesión y de su causante, si fuere conocido, así como de los colindantes, señalándoles un plazo de nueve días hábiles para que se manifieste lo que a sus derechos convenga.

El Director del Registro Público de la Propiedad, además, mandará publicar edictos para notificar a las personas que pudieren considerarse perjudicadas, a costa del interesado por una sola vez en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, y en un periódico de los de mayor circulación, si se tratare de bienes inmuebles urbanos. Si los predios fueren rústicos, se publicarán además por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación;

IV.- Si existiere oposición de las personas mencionadas en la fracción anterior, el Director del Registro Público dará por terminado el Procedimiento, a efecto de que la controversia sea resuelta por el juez competente;

V.- Si no existiere oposición, el Director del Registro Público señalará día y hora para una audiencia, en la cual el solicitante deberá probar su posesión, en concepto de propietario y por el tiempo exigido por este Código para prescribir, por medios que le produzcan convicción, entre los cuales será indispensable el testimonio de tres testigos que sean vecinos del inmueble cuya inmatriculación se solicita.

El Director del Registro Público podrá ampliar el examen de los testigos con las preguntas que estime pertinentes para asegurarse de la veracidad de su dicho; y

VI.- La resolución administrativa del Director del Registro Público de la Propiedad será dictada dentro de los ocho días siguientes a la celebración de la audiencia a que se refiere la fracción anterior, concediendo o denegando la inmatriculación y declarando en el primer caso que el poseedor ha hecho constar los antecedentes y circunstancias que conforme a este código se requieren para adquirir por virtud de la prescripción; dicha resolución deberá expresar los fundamentos en que se apoyan."

Además del procedimiento y requisitos previstos

por el artículo referido, es necesario ante el Registro Público de la Propiedad que la posesión que ejerce el solicitante sobre el bien inmueble, es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública, como lo dispone el artículo 1151 del ordenamiento jurídico de que se trata; hay que resaltar que también se exige una posesión mínima de cinco años para el caso de la prescripción. Cuando se trata de la posesión de mala fe, la inmatriculación es improcedente, en virtud de que el artículo 3052 citado, prevé en su fracción I inciso d) que la posesión que ejerza el solicitante debe ser de buena fe.

Como tercero y último punto, los artículos 3053 y 3055, establecen la inscripción de la posesión apta para prescribir, ante el Registro Público de la Propiedad, para que una vez cumplido el término de cinco años que se exige como mínimo para poseer, se pueda promover ante la dependencia referida que ha operado la prescripción positiva y que el poseedor se ha convertido en propietario, debiéndose inscribir la resolución correspondiente en el folio respectivo; al efecto los artículos citados disponen:

"Artículo 3053.- Quien se encuentre en el caso del inciso e) de la fracción II del artículo 3046, podrá ocurrir directamente ante el Registro Público de la Propiedad para acreditar la posesión de un

inmueble, apta para prescribirlo, conforme al procedimiento establecido en el artículo anterior, con excepción de que en la audiencia a que se refiere su fracción V, el solicitante deberá probar su posesión presente, por los medios que produzcan convicción al Director del Registro Público, entre los cuales será indispensable el testimonio de tres testigos que sean vecinos del inmueble cuya inmatriculación se solicita.

Artículo 3055.- Quien haya obtenido judicial o administrativamente la inscripción de la posesión de un inmueble, una vez que hayan transcurrido cinco años, si la posesión es de buena fe, podrá ocurrir ante el Director del Registro Público de la Propiedad para que ordene la inscripción de la propiedad adquirida por prescripción positiva, en el folio correspondiente a la inscripción de la posesión, quien le ordenará siempre y cuando el interesado acredite fehacientemente haber continuado en la posesión del inmueble con las condiciones para prescribir, sin que exista asiento alguno que contradiga la posesión inscrita".

Cabe destacar que en relación al procedimiento judicial de la inmatriculación, se reformó la fracción III

del artículo 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, el día 21 de enero de 1991, para queda como sigue:

"ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma la fracción III del Artículo 122 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 122.- Procede la notificación por edictos:

I.-

II.-

III.- Cuando se trate de inmatricular un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, conforme al artículo 3047 del Código Civil para el Distrito Federal en materia federal para citar a las personas que puedan considerarse perjudicadas.

El edicto se publicará por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación; en el Boletín Judicial; en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, Sección Boletín Registral, y en un periódico de los de mayor circulación. Además se deberá fijar un anuncio de proporciones visibles en la parte externa del inmueble de que se trate en el que se informe a las personas que puedan considerarse perjudicados, a los vecinos y al público en general,

la existencia del procedimiento de inmatriculación judicial respecto a ese inmueble. El anuncio deberá contener el nombre del promovente y permanecer en el inmueble durante todo el trámite judicial.

En la solicitud se mencionarán:

- a) El origen de la posesión;
- b) En su caso, el nombre de la persona de quien obtuvo la posesión el peticionario;
- c) El nombre y domicilio del causahabiente de aquélla si fuere conocido;
- d) La ubicación precisa del bien y sus medidas colindancias;
- e) El nombre y domicilio de los colindantes . . .

Realizadas las publicaciones se correrá traslado de la solicitud, para que contesten dentro del término de nueve días hábiles, a la persona de quien obtuviera la posesión o su causahabiente si fuere conocido; al Ministerio Público; a los colindantes; al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Distrito Federal, para que manifieste si el inmueble a inmatricular se encuentra o no afecto al régimen ejidal o comunal, y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que exprese si el predio es o no de propiedad federal.

Producida o no la contestación y sin necesidad

de acuse de rebeldía; el juez al vencerse el último término de traslado abrirá una dilación probatoria por quince días, pudiendo ampliarla, a solicitud del interesado, hasta por treinta días."

La reforma del precepto legal citado, consiste en mencionar en la solicitud entre los requisitos expuestos, también la de exhibición del certificado de no inscripción, proporcionando los datos que identifiquen con precisión el predio, así como correr traslado de la solicitud al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Distrito Federal y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para los efectos indicados, por último, se reduce el período probatorio que anteriormente era de treinta días.

3.3.6. REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO FEDERAL.

El Registro Público de la Propiedad es una institución dependiente del Departamento del Distrito Federal, cuya función consiste en dar publicidad a los actos jurídicos regulados por el Derecho Civil, la publicidad referida se realiza a través de la inscripción o anotación de los actos y contratos referentes al dominio y otros derechos reales, de tal manera que cualquier persona pueda estar en condiciones de conocer el estado de la propiedad y sus antecedentes.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad, regula el procedimiento que se debe observar ante la mencionada dependencia, a fin de darle publicidad a los diversos actos jurídicos que se realizan en el campo del Derecho Civil y Mercantil, publicidad que se efectúa mediante la anotación o inscripción registral, lo que trae como consecuencia la seguridad jurídica, traducida en la protección de los derechos inscritos frente a terceros.

El licenciado Guillermo Colín Sánchez aporta una definición del procedimiento registral:

"II.- El procedimiento, en orden al Registro Público de la Propiedad es un conjunto de actos, formas y formalidades de necesaria observancia para que determinados actos jurídicos, previstos por la Ley, alcancen la plenitud de sus efectos a través de la publicidad registral." (17)

Los artículos 106 al 113 del Reglamento, tratan lo referente al procedimiento y requisitos que se exigen para la expedición del certificado de no inscripción, documento base para la procedencia de la inmatriculación, así como los datos que debe contener el mismo, al efecto cabe citar

(17) Guillermo Colín Sánchez.- Procedimiento Registral de la Propiedad.- Edit. Porrúa, S. A. México 1985. p. 76.

los artículos 106 y 107 que en su parte conducente dicen:

"Artículo 106.- En el procedimiento de inmatriculación de inmuebles establecido en los artículos 3046 al 3058 del Código Civil, se observará además, las disposiciones de los artículos siguientes:

Artículo 107.- Para la expedición del certificado de no inscripción al que se refiere el artículo 3046 del Código Civil, el interesado presentará solicitud que contenga los siguientes datos y documentos:

- I.- Nombre y domicilio del solicitante;
- II.- Ubicación, superficie, medidas y colindancias del inmueble de que se trate;
- III.- Denominación del predio en caso de que la tenga;
- IV.- Plano catastral expedido por el Departamento o, en su defecto, plano autorizado por profesionista legalmente acreditado; y
- V.- En su caso, la última boleta predial que señale la superficie del inmueble de que trate."

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

PRIMERA.- Los diferentes tipos de la tenencia de la tierra que surgieron en la época prehispánica y colonial, algunos han desaparecido y otros se han venido perfeccionando, como es el caso del calpulli que los Aztecas asignaban a cada uno de los Jefes de Familia, el cual tenfa características semejantes a lo que actualmente conocemos como el ejido.

SEGUNDA.- En la época colonial la tierra se adquiría mediante diversos títulos, destacándose entre otros la compra-venta, la confirmación y la prescripción, estos dos últimos es lo que conocemos actualmente como inmatriculación y prescripción positiva regulados por nuestro Código Civil.

TERCERA.- Es necesario controlar el establecimiento de los asentamientos humanos, en las grandes ciudades, y para tal efecto el Gobierno Federal deberá de ofrecer a los empresarios apoyos y estímulos fiscales a quienes trasladen su actividad económica a diferentes puntos estratégicos del territorio nacional.

CUARTA.- El Gobierno Federal debe dirigir su política, a fin de detener el crecimiento tan acelerado que se viene

gestando en el área metropolitana, lo que se puede lograr emitiendo decretos en los que se constituyan áreas de conservación ecológica y no áreas de reserva territorial como ha venido ocurriendo.

QUINTA.- Los beneficios que otorga el Gobierno en los programas de regularización de la tenencia de la tierra se deben de extender a todo aquel que lo solicite y no únicamente a aquellos que se encuentren contemplados en los programas respectivos, pues de esta manera se evitarían las dádivas que en ocasiones piden los empleados públicos, para que los colonos sean incluidos en tales programas.

SEXTA.- Se plantea la necesidad de computarizar la información de los lotes que fueron objeto de la regularización, así como el nombre de los beneficiarios, con la finalidad de que la propiedad cumpla con su función social, y no se regularicen dos o más lotes a una misma persona.

SEPTIMA.- Se debe de intensificar el programa de regularización de la tenencia de la tierra, y otorgar facilidades a los colonos con el objeto de evitar la circulación clandestina de predios irregulares, captar los respectivos

impuestos fiscales en materia de la tierra y mejorar los centros urbanos de población.

OCTAVA.- Se plantea la necesidad de detener las ventas clandestinas de inmuebles, principalmente de aquellos que pertenecen al régimen de propiedad ejidal o comunal, aplicando de manera rigurosa la Ley.

NOVENA.- En cuanto al procedimiento de prescripción positiva e inmatriculación por resolución judicial se debe de reformar el Código de Procedimientos Civiles a fin de reducir el número de publicaciones de los edictos correspondientes, para que dicha vía se encuentre al alcance de los particulares de escasos recursos económicos.

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

- ADLER DE LOMNITZ LARISSA, COMO SOBREVIVEN LOS MARGINADOS, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1984.
- ARREOLA GERARDO, LAS CIUDADES PERDIDAS, EDIT. TESTIMONIO DEL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1974.
- BERNAL IGNACIO, HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO, EDIT. S.E.P. DIANA, 1979.
- BURGOA IGNACIO, LAS GARANTIAS INDIVIDUALES, EDIT. PORRUA, S. A., MEXICO, 1980.
- CLAVIJERO FRANCISCO, HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO, EDIT. DEL VALLE DE MEXICO, S. A. 1978.
- COLIN SANCHEZ GUILLERMO, PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD, EDIT. PORRUA, S. A. MEXICO 1985.
- CHAVERO D. ALFREDO, MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, EDIT. CUMBRE, S. A. MEXICO, 1977.
- CHAVEZ PADRON MARTHA, EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, EDIT. PORRUA, S. A. 1980.
- FABILA MANUEL, CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA (1493 -1940), S. R. A., CENTRO DE ESTUDIOS DEL AGRARISMO EN MEXICO, 1981.
- LEMUS GARCIA RAUL, DERECHO AGRARIO MEXICANO, EDIT. LIMSA, MEXICO 1978.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO DR., EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO, EDIT. PORRUA, S. A., 1983.
- PAUL SINGER, ECONOMIA POLITICA DE LA URBANIZACION, EDIT. SIGLO XXI, MEXICO 1975.
- RAMIREZ SAIZ JUAN MANUEL, CARACTER Y CONTRADICCIONES DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, EDIT. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM. MEXICO 1983.

SILVA HERZOG FLORES, GONZALEZ AVELAR M., CORTIÑAZ PELAEZ L.,
ASENTAMIENTOS HUMANOS URBANISMO Y VIVIENDA, EDIT. PORRUA,
S. A., MEXICO 1977.

UNIKEL LUIS, EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO DIAGNOSTICO
E IMPLICACIONES FUTURAS, EDIT. EL COLEGIO DE MEXICO, SEGUNDA
EDICION, MEXICO 1976.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
EDIT. PORRUA, S. A. MEXICO.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, EDIT. PORRUA, S. A.
MEXICO.

LEY DEL DESARROLLO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL, EDIT.
PORRUA, S. A., MEXICO.

LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL,
EDIT. PORRUA, S. A., MEXICO.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EDIT. PORRUA, S.A.
MEXICO.

LEY DE VIVIENDA, EDIT. PORRUA, S. A., MEXICO.

REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO
FEDERAL. EDIT. PORRUA, S. A. MEXICO.

COMPILACION JURIDICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL,
EDIT. COORDINACION GENERAL JURIDICA, 1990.

LEGISLACION PENAL MEXICANA, TOMO I, EDIT. EDICIONES ANDRADE,
S. A., MEXICO.

LEY AGRARIA, EDIT. PORRUA, S. A., MEXICO.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EDIT. PORRUA, S. A., MEXICO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, EDIT. PORRUA, S. A., MEXICO.

OTRAS FUENTES

ACUERDO POR EL QUE SE CREA UNA COMISION INTERSECRETARIAL, QUE TENDRA POR OBJETO ESTABLECER BASES PARA LA INTEGRACION Y EJECUCION DE PROGRAMAS DE CONSTITUCION DE RESERVAS TERRITORIALES Y DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1988.

ACUERDO DE COORDINACION PARA EL FOMENTO DE LA VIVIENDA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 20 DE OCTUBRE DE 1992.

ACUERDO REFERENTE A LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACION TERRITORIAL QUE SE LLEVAN A CABO POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL O SUS ENTIDADES SECTORIZADAS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 5 DE ABRIL DE 1989.

ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN REDUCCIONES Y APOYOS FISCALES PARA EL PAGO DE CONTRIBUCIONES AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, EN FAVOR DE LOS GRUPOS DE CONTRIBUYENTES QUE SE INDICAN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 6 DE FEBRERO DE 1992.

ACTUALIZACION DEL PLAN GENERAL DEL PLAN DIRECTOR DE DESARROLLO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 17 DE MAYO DE 1982.

ACTUALIZACION DEL PLAN GENERAL DEL PLAN DIRECTOR DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 18 DE MARZO DE 1980.

ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA LA NUEVA VERSION DEL PROGRAMA GENERAL DEL PROGRAMA DIRECTOR PARA EL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 7 DE MAYO DE 1990.

ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA LA VERSION 1987 DE LOS PROGRAMAS PARCIALES DE DESARROLLO URBANO DE LAS 16 DELEGACIONES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, EL 17 DE MAYO DE 1990.