

263
2j



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CIVIL**

**LA REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD
INMOBILIARIA EN EL DISTRITO FEDERAL
Y SU NECESARIA ACTUALIZACION**

T E S I S

**Que para optar al titulo de
LICENCIADO EN DERECHO**

P r e s e n t a

JOSE CANDELARIO HERNANDEZ NAJERA



ABRIL - 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A DIOS: POR DARME LA POSIBILIDAD DE VIVIR
Y SU AMOR INFINITO, COMPRENDIENDO EL DON-
MARAVILLOSO QUE ES ESTA OPORTUNIDAD.**

**A MIS PADRES: POR SUS ENSEÑANZAS, DEDICA-
CION, ORIENTACION Y EJEMPLO PARA GUIARME-
POR EL SENDERO DEL SABER Y EN LO MORAL.
JUVENTINO HERNANDEZ BANCHEZ (IN MEMORIA).
PERFECTA MAJERA SOLORIZANO (IN MEMORIA).**

**A MIS HERMANOS: POR SU COMPRENSION, CON-
FIANZA Y APOYO CONSTANTE.**

**A LOS NOTARIOS: ANIBAL JUAREZ ARTEAGA, --
CARLOS FERNANDEZ FLORES Y ENRIQUE ALMANZA
PEDRAZA, POR SU APOYO MORAL PARA MI FOR-
MACION COMO PROFESIONISTA.**

**A MI ESPOSA: MARIA DE LA SALUD MEDINA --
MARTINEZ, POR LOS TIEMPOS BUENOS Y MALOS-
QUE COMPARTIMOS Y POR SU CONSTANTE APOYO-
E IMPULSO PARA SEGUIR Y TERMINAR MIS ES-
TUDIOS.**

A MIS HIJOS: POR DARLE SENTIDO A MI VIDA--
POR SU IMPULSO Y APOYO Y POR LAS LIMITA--
CIONES VIVIDAS DURANTE EL DESARROLLO DE -
MI FORMACION PROFESIONAL Y POR SU PACIEN--
CIA MOSTRADA DURANTE ESE TIEMPO.

A DON MARIANO OCHOA: POR SU IMPULSO, CON--
FIANZA Y POR SU APOYO MORAL Y ECONOMICO -
QUE DE EL RECIBI.

A MIS MAESTROS: CON INFINITO AGRADECI--
MIENTO POR SU ORIENTACION Y ENSEANZA RE--
CIDIDA Y POR HABERME COMPARTIDO SUS CON--
DICIONES Y SU PACIENCIA DURANTE MI FOR--
MACION ACADENICA.

A MI SUEGRA: ERNESTINA MARTINEZ FLORES --
(IN MEMORIA) PORQUE ME ENSENO QUE CON PO--
CO SE HACE MUCHO Y POR SU CARINO Y AYUDA--
INCONDICIONAL, POR LA FILOSOFIA DE LA VI--
DA QUE ME LEGO.

A MIS CUADROS: QUIENES ME INVITARON A - -
DESPERTAR EN LA VIDA PROFESIONAL.

A MIS AMIGOS Y COMPANEROS; QUIENES CON --
SU AYUDA MORAL Y ECONOMICA CONTRIBUYERON--
DIRECTA O INDIRECTAMENTE PARA ALCANZAR --
ESTA META.

A LA UNAM; POR ABRIRME SUS PUERTAS Y DAR--
ME LA OPORTUNIDAD DE CONVERTIRME EN PRO--
FESIONISTA Y A LA FACULTAD DE DERECHO POR
QUE DURANTE MI ESTANCIA EN ELLA ADQUIRI --
LAS HERRAMIENTAS PARA MI DEBARROLLO PRO--
FESIONAL.

A LA LIC. GLORIA MORENO; COMO UN RECONO--
CIMIENTO ESPECIAL COMO ASESORA Y DIRECTO--
RA DE ESTE TRABAJO Y POR SU VALIOSA Y --
DESINTERESADA COLABORACION PARA EL DEBA--
RROLLO DEL MISMO, ASI COMO POR SU GRAN --
CALIDAD HUMANA Y PROFESIONAL.

I N D I C E

	Página
Introducción.	1
CAPITULO I ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD	
INMOBILIARIA EN MEXICO.....	1
1.- La propiedad en la época prehispánica..	2
2.- La propiedad en la época colonial.....	7
3.- La propiedad y la reforma liberal.....	12
4.- Marco constitucional de la propiedad -- privada.....	18
CAPITULO II LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN LA	
ACTUALIDAD	24
1.- Aspectos doctrinales sobre los bienes - inmuebles.....	24
a) La posesión.....	29
b) La propiedad.....	31
c) La copropiedad.....	39
d) El condominio.....	41
2.- Marco jurídico.....	48
CAPITULO III LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA-	
REGULARIZACION DE LA TIERRA.....	53
1.- CORETT.....	53

2.-	Programa Nacional de Solidaridad - - - (PRONASOL)	72
3.-	Programas de Regularización Territo - - rial del Departamento del Distrito Fe-- deral.....	67
CAPITULO IV	EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	110
1.-	La explosión demográfica.....	110
2.-	Los asentamientos irregulares.....	118
3.-	Los fideicomisos de financiamiento.....	130
	a) FOVI.....	131
	b) FOVISSSTE.....	134
	c) INFONAVIT.....	138
	d) Sistema bancario.....	141
CAPITULO V	NECESARIA ADECUACION DE LA LEGISLACION- VIGENTE EN RELACION A LA REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.....	144
1.-	Propuestas de modificación a la legis- lación vigente sobre Propiedad Inmobi- liaria.....	145
2.-	Efectos socio-económicos y políticas - de la nueva regulación sobre propiedad agraria.....	162

	Página
- Procuraduría Agraria.....	170
- Tribunal Agrario.....	174
3.- Acuerdo por el que se declara Zona - -- Especial (17-01-95).....	180
Conclusiones.	181
Bibliografía.	189

INTRODUCCION

El crecimiento demográfico acelerado y la cuantiosa migración de población hacia las grandes ciudades han dado forma a un proceso de urbanización que en México, se distingue tanto por la rapidez como por la manera en que el mismo está afectando las formas de organización social, económica y política.

Particularmente, en la ciudad de México, este problema ha alcanzado graves dimensiones, entre otras, ha conducido a la proliferación de asentamientos irregulares y a que amplias zonas no solo del Distrito Federal sino de la llamada Zona Metropolitana del Estado de México, se encuentren en una situación irregular, respecto a tenencia o propiedad.

Por otro lado, las reformas efectuadas a la Constitución, sobre todo al artículo 27, incidirá en grandes cambios en lo que se refiere a la propiedad inmobiliaria.

La principal limitante del crecimiento de la mancha urbana en el Distrito Federal y Zona Metropolitana era la inalienabilidad de las tierras; la reforma de 1991 abre al ejidatario la posibilidad de vender sus parcelas, cuando menos las de las

tierras comprendidas tanto en el Distrito Federal como en la Zona Metropolitana del Estado de México, lo que intensificará la existencia de propiedades irregulares.

En este orden de ideas el trabajo de tesis comprende en su primer capítulo, los antecedentes de la propiedad inmobiliaria en México, entre los que se consideran: la propiedad en la época prehispánica, haciendo mención a la importancia del cultivo de la tierra en dicha época; la propiedad en la época colonial, en la que surgen los primeros repartos de tierras; la propiedad y la reforma liberal, en la que se destaca la desamortización del campo así como el acaparamiento de grandes extensiones de tierra por el clero, las corporaciones religiosas y las familias de hacendados; por otra parte, también se lleva a cabo un estudio del marco constitucional de la propiedad privada.

En el segundo capítulo se describen los aspectos doctrinales sobre los bienes inmuebles, mencionando la posesión, la propiedad, la copropiedad y el condominio y se analiza el marco jurídico de la propiedad inmobiliaria conforme a lo establecido en el artículo 27 Constitucional.

En el tercer capítulo se efectúa un estudio de los organismos institucionales para la regularización de la tierra, que se inicia con la creación del Comité para la Regulariza---

ción de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en 1973; analizando posteriormente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), por último los programas de Regularización Territorial del - - Departamento del Distrito Federal.

Así, en el cuarto capítulo se aborda el problema de la vivienda en el Distrito Federal en relación con la explosión demográfica, los asentamientos irregulares; los fideicomisos de financiamiento como son: el FOVI, FOVISSSTE e INFONAVIT, involucrando al Sistema bancario.

En el quinto y último capítulo se aborda la necesaria adecuación de la legislación vigente en relación a la regularización de la propiedad inmobiliaria, para ello se hace una propuesta de modificación a la legislación vigente sobre propiedad inmobiliaria y se plantean los efectos socioeconómicos y políticos de la nueva Regulación sobre Propiedad Agraria.

CAPITULO I

**ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA
EN MEXICO**

- 1.- LA PROPIEDAD EN LA EPOCA PREHISPANICA**
 - 2.- LA PROPIEDAD EN LA EPOCA COLONIAL**
 - 3.- LA PROPIEDAD Y LA REFORMA LIBERAL**
 - 4.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD
PRIVADA**
-

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN MEXICO

Después de más de un siglo de migración, la tribu mexicana se establece en el Valle de México y funda a principios del -- siglo XIV lo que más tarde sería la poderosa Tenochtitlan.

No obstante, el desarrollo tecnológico del pueblo Azteca -- era casi inexistente, la agricultura era abiertamente primitiva, basada normalmente en instrumentos muy rudimentarios para la labranza. Salvo los tarascos del occidente de México que no fueron dominados por los aztecas, hacían uso de la aplicación de una hoja de cobre a la punta de la coa.

Probablemente el sistema de cultivo más productivo fue el de las chinampas a base de:

"...plataformas construidas en la superficie de los lagos (especialmente en Xochimilco, Zumpango, Xaltocan y Chalco) mediante capas de lodo y plantas acuáticas". (1)

(1) DELMÉNAREZ, Leonel, et al.: De Cuauhtemoc a Juárez y de --
Cercos a Maximiliano; Quinto Sol, México, 1986, p. 37.

Este sistema de cultivo hizo posible el excepcional crecimiento de la población en el Valle. La facilidad de comunicación por agua tuvo extraordinario valor considerando lo primitivo de la técnica.

No obstante tales procedimientos, el surgimiento del poderoso Estado Azteca se explica por la creciente expansión territorial que desbordó los límites del Valle de México.

"La historia de los aztecas es, prácticamente, la historia de las conquistas de un pueblo -- guerrero". (2)

Todos los pueblos conquistados eran tributarios del Estado Azteca.

1.- LA PROPIEDAD EN LA EPOCA PREHISPANICA

"En la propia Tenochtitlán, la capital del imperio, el sistema tributario se adaptaba a su particular estructura territorial: los barrios o calpulli. Estos barrios constituían los restos de la antigua organización clánica de la tribu mexicana, la que al establecerse en Tenochtitlán repartió la tierra de acuerdo con su --

(2) BARTHA, Roger; Trabajo y tenencia de la tierra en la sociedad azteca; Era, México, 1966, p. 51.

sistema clánico, asignado a cada calpulli una porción de terreno". (3)

Es inobjetable que en el momento en que arriban los primeros españoles al territorio nacional, existe una clara dominación del pueblo azteca o mexica sobre los pueblos que habitan la zona mesoamericana. Esto contribuyó a que las formas de propiedad de la tierra en Mesoamérica fueran similares a las constituidas por los aztecas y en última instancia, a las derivadas del estado de sometimiento en que se encontraban.

"El cultivo necesariamente favoreció la constitución de la familia extensa, una unidad económica autosuficiente cuyos lazos de sangre se -- fortalecieron en el aislamiento y en el esfuerzo colectivo de sus miembros, por asegurar la -- supervivencia..." (4)

Florescano considera que en la medida que los vínculos familiares se estrechaban con la tierra como fuente principal de sustento, se fue formando el concepto de calpulli, una forma de organización en la cual se integraban dos elementos fundamentales; los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra.

(3) Ibidem, p. 62.

(4) FLORESCANO, Enrique; Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México: 1888-1931; EPO, México, 1968, p. 12.

Entre los aztecas la propiedad era colectiva, pero el usufructo individual, la organización de este sistema de tenencia, cuando menos en la capital del Estado tenochca tenía como base el calpulli.

En las conquistas de los aztecas, las tierras del pueblo derrotado se distribuían entre el tlatoani, los guerreros distinguidos y rentistas-tributarios llamados mayeques.

Paralelamente a las tierras del calpulli o del altépeti, existían formas de tenencia directamente dependientes del tlatoani como individuo, así como suprema autoridad del Estado, las cuales engloba Bartra en cuatro tipos:

- 1) Tlatocatlalli, Tlatocemillo o Itonel Intlácatl: tierras asignadas al tlatoani y controladas directamente por éste, cuya producción se utilizaba para mantener al personal a su servicio o para gratificar a nobles y guerreros que se hubieran distinguido por sus servicios.
- 2) Teopantlalli o Teotlalli: tierras cuyo producto se destinaba al mantenimiento de los templos, tanto de la clase sacerdotal como del culto religioso.
- 3) Milchinalli o cacalomilli y Yaotlalli: tierras destinadas a los gastos de la guerra.

Estas formas se diferenciaban bastante entre sí; las llamadas milchimilli estaban ubicadas dentro del calpulli y eran trabajadas por los llamados cacalomilpan y producían maíz que sería destinado a elaborar pinole; las cacalomilli probablemente también eran parte del calpulli, producían el maíz destinado a elaborar cacalae (totopos o tortillas), alimento que se mantiene fresco durante varios días. Los Yaotlalli eran las tierras conquistadas, en las que seguramente trabajaba una población mucho más explotada; sus productos también eran destinados a las necesidades de la guerra.

- 4) Tecpantlalli: tierras destinadas al mantenimiento del palacio; eran trabajadas por gente llamada tecpanpouchqui o tecpanliaca, quienes pasaban tributo en trabajo". (5)

Como puede deducirse de estas formas de tenencia, las tres últimas están ligadas a una función específica: el culto religioso, la guerra o al sostén de la casa del tlatoani (Muei Tlatoani Calli).

Los indios no llegaron a formarse un concepto abstracto respecto a cada uno de los géneros de propiedad; sino que se-

(5) SANDRA, Roger; op. cit., p. 224.

valían para diferenciarlos de vocablos relativos a la calidad de sus poseedores y no al género de propiedad, como puede verse a continuación:

Tlatocamillo	- Tierra del tlatoani
Pillalli	- Tierra de Nobles
Altepetlalli	- Tierra del pueblo
Calpullalli	- Tierra de los calpulli
Milchimalli	- Tierra para la guerra
Teotlalli	- Tierra de los dioses (4)

Los bienes del calpulli, pueden considerarse como bienes comunales con derecho hereditario de familia, pero limitado es te derecho a las familias pertenecientes al calpulli desde el establecimiento mexica en los márgenes del Lago de Texcoco. El derecho hereditario de sucesión en las tierras del calpulli estaba correlativamente vinculado con la obligación de cultivar dichas tierras, quien faltaba a esta obligación por dos años consecutivos, era desposeído de su parcela, en forma semejante a como estaba el ejido antes de las reformas al artículo 27 -- Constitucional en 1991.

La tenencia y explotación de la tierra marcó en forma definitiva la organización y la estructura social de los pueblos

(4) PENDIETA Y MURIZ, Lucas; El Problema Agrario de México --
Parras, México, 1940, p. 91.

prehispánicos:

"...la absoluta integración lograda por el hombre prehispánico, a partir de su relación con la tierra, con su comunidad, la naturaleza y -- el cosmos, comenzó a perderse en forma acelerada cuando penetraron los españoles y le disputaron su derecho a la tierra. Al perder ésta y al modificarse radicalmente el sentido de uso y explotación, los indígenas perdieron también su lugar en el mundo, el sentido de su relación con los demás hombres, la naturaleza y el cosmos". (7)

2.- LA PROPIEDAD EN LA EPOCA COLONIAL

Cuando arribaron a territorio mexicano los españoles carecían de bienes, por lo que esta época se caracteriza por el reparto de la tierra entre los conquistadores, en recompensa a los servicios prestados a la corona española. La distribución de la tierra se realizó de acuerdo a los méritos de cada soldado.

De las tres formas de tenencia de la tierra existentes entre los aztecas, sólo reconocieron (siglo XVI), las relativas-

(7) FLORESANO, E.: op. cit., p. 10.

a la propiedad comunal y al usufructo individual, a los caciques y principales las tierras que antes fueron del Estado pasaron a ser propiedad de la corona española o de los conquistadores. En cambio muchos factores se conjugaron para respetar-- y más tarde legalizar la posesión de las comunidades e individuos indígenas (ejidos). Se dió una nueva dotación de tierra a partir de 1547: Fundo Legal, propios, ejidos, tierras de repartimiento, baldíos, parcelas de usufructo individual.

La Nueva España nació como una parte del Real Patrimonio, es decir, como propiedad de la Corona española considerada ésta no como individuo e persona, sino como institución.

Desde el punto de vista jurídico, el dominio eminente del territorio novohispano incluyendo el subsuelo, correspondió a los reyes y sus descendientes como en la actualidad pertenece de origen a la nación. Entonces como ahora, la Corona española y la nación transmiten a los particulares la propiedad sobre porciones diversas del mismo territorio.

El origen "legal" de la propiedad territorial novohispana se relaciona con los siguientes documentos:

- "1. Las bulas Intercaetera de Alejandro VI, de mayo a junio de 1493, por las cuales el Papa hizo donación a la Corona de España, de todas las islas y tierras firmes encontra--

das y por encontrar hacia el oeste de una -- línea meridiana imaginaria trazada a cien -- leguas al oeste de las Islas Azores, constituyendo a los reyes de España y a sus herederos y sucesores en verdaderos dueños -- de dichas tierras a cambio de la obligación cristiana. Por donación del Santo Papa, -- los reyes se consideraron "Señores de las -- Islas Occidentales, Isla y tierra firme -- del Mar Océano, que incorporaron a la Real-Corona de Castilla.

2. El tratado de Tordesillas entre España y -- Portugal, modificando la "Línea Alejandri-- na" hacia el oeste, en longitud de 270 - -- leguas (o sea a 270 leguas al occidente de las Islas Azores), tratado confirmado por -- el Papa Julio II en 1586.
3. Las Leyes de Partida, que autorizaban el -- derecho de conquista en tierras habitadas -- por infieles.

El soberano español fue el origen y fuente de que derivó toda propiedad individual y -- común, en la Nueva España. Los monarcas --- concedían a los particulares y pueblos, derechos sobre las tierras, en virtud de un -- título llamado "merced real". (8)

(8) QUE SANJUAN, Aguasán, Historia Económica y Social de Mé--
xico: 1501-1554, 3a. edición, Trillas, México, 1961, p. 80.

"Los primeros repartos de tierras que entre sí se hicieron los conquistadores, sin consentimiento de los monarcas, fueron confirmados más tarde por éstos. Así adquirieron un carácter legal los primeros actos de apropiación privada de la tierra, realizados en nuestro país a raíz de la conquista española". (9)

La peonía y la caballería representaron los primeros repartos de tierra. La primera fue una porción de tierra asignada a un soldado de a pie. La caballería (que constituía una porción territorial correspondiente a cinco veces una peonía) fue asignada a los soldados de a caballo.

En el curso de tres siglos se produjo el acercamiento de la propiedad territorial en beneficio de un número reducido de pobladores, generalmente españoles. Uno de los grandes latifundistas fue la iglesia, si bien los primeros frailes llegados al territorio neohispánico tenían como objetivo cumplir con su función de misioneros catequizadores:

"...la iglesia de la Nueva España cayó en las tentaciones de sus hermanas... convirtiéndose en acaparadora de tierras... Sin embargo los más grandes acaparadores de haciendas fueron los jesuitas... pero a diferencia de muchos latifundistas que acumula-

(9) Ibidem, p. 88.

ban tierras por el gusto de ser "dueños de todo" sin preocuparse de los rendimientos-- económicos... buscaban aumentar la riqueza de sus haciendas... con objeto de sostener sus colegios y misioneros..." (10)

Cuando se habla de la iglesia católica se acostumbra diferenciar al clero secular, sacerdotes del seglar, -frailes y -- monjes- y el clero regular, en este caso, carece de sentido -- hacerlo puesto que ambos se distinguieron por el apropiamiento de grandes extensiones de tierra.

La gran propiedad o latifundio creció desmesuradamente - - por apoderamiento de tierras baldías realizado por propieta-- rios españoles y más frecuentemente por despojo de tierras in-- dígenas, que fueron desapareciendo absorbidas por el latifun-- dio español, en el siguiente orden: propiedades individuales - de indígenas caciques y nobles, ejidos de los pueblos de in-- dios, propios, tierras de repartimiento y parcelas de usufruc-- to individual y finalmente, en menor escala los fundos legales de las poblaciones indígenas.

Aunque disminuida grandemente la propiedad comunal de los indígenas, pudo conservarse durante la época colonial y en - -

(10) FLORESCANO, E.; op. cit., p. 88.

los años que siguieron a la consumación de nuestra Independencia, hasta que la aplicación de las Leyes de Desamortización y la acción de las compañías deslindadoras consumaron casi totalmente la obra de destrucción de los ejidos y tierras de los -- pueblos y comunidades campesinas e indígenas.

3.- LA PROPIEDAD Y LA REFORMA LIBERAL

En el año de 1810, la propiedad de la tierra se encontraba en manos de los colonos españoles y del clero; ya que gran parte de los indígenas habían sido despojados de sus propiedades.

El natural de estas tierras que había sufrido en sangrientas persecuciones todo el rigor de la conquista, había visto -- destruir su civilización, su religión y en muchas ocasiones -- su propia raza había sido violada por el conquistador arrogante y temerario que no tenía nada que perder y sí todo que ganar.

La propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte -- la decadencia de la propiedad de la tierra de los indios, por cuanto amortizaban fuertes capitales y además de los despojos -- de que fueron víctimas, se deshicieron voluntariamente de muchas de sus propiedades en favor de la iglesia.

Lograda la independencia de la Corona española, se inicia una nueva lucha:

"La Reforma, movimiento contra el dictador-Santa Ana y la liberación de la opresión de instituciones heredadas de la Colonia que venía funcionando". (11)

Al pugnar por la desamortización del campo, atacó el problema de la tierra ociosa.

"Ignacio Comonfort y Juan Alvarez en el año de 1853, proclaman el Plan de Ayutla en el que condenan el despojo de tierras a los -- campesinos y otras formas de explotación y servidumbre a los que estaba sometida la -- mayoría de la población; con base en este -- plan se lanzaron contra el gobierno de Santa Ana y su ejército de cartas profesionales que al parejo del clero conservaban -- tierras". (12)

En la reforma seguía el acaparamiento de grandes extensiones y el enriquecimiento a costa del pueblo, de esto los causantes eran el clero y las corporaciones religiosas, así como familias de hacendados. El gobierno y la iglesia protegían el-

(11) Ibidem, p. 63.

(12) Ibidem.

latifundio y en esta etapa es que se reduce la división entre el pobre y el rico.

En esta época los peones asalariados en muchos casos si-
guen siendo tratados como esclavos y los terratenientes endeu-
daban a los campesinos de por vida. Las luchas se enfrentaban
entre liberales, quienes habían realizado la independencia y
buscaban el progreso del país contra los conservadores, quie-
nes deseaban mantener los privilegios de la colonia, éstas -
eran personas que se consideraban "nobles" y que seguían ex-
plotando al indígena por mercedes revisadas por los reyes de -
España.

Las tierras labradas pertenecían a extranjeros, por su-
puesto españoles, italianos, franceses e ingleses, quienes vi-
vían con lujos, gracias a la explotación del campesino y en --
complicidad con el clero, lo mantenían esclavizado a la tierra
por medio de trucos legales.

Benito Juárez y Melchor Ocampo, liberales que se habían --
distinguido en la lucha, por el establecimiento de los dere-
chos civiles, se unieron al Plan de Ayutla. La Revolución de -
Ayutla sacude al pueblo a fin de que termine la intervención -
del clero en el gobierno y ante su despilfarro, endeudamiento-
y mal manejo del presupuesto, así como por el encubrimiento --
del gobierno del acaparamiento de tierras por la iglesia.

Durante el gobierno de Ignacio Comonfort, se expidió en -- junio de 1856, una de las más importantes leyes de Reforma, la Ley Lerdo o de desamortización de fincas rústicas, urbanas y -- corporaciones civiles o eclesiásticas. Siendo la iglesia como -- se expuso anteriormente, uno de los principales terratenien-- tes, fue también uno de los principales afectados.

Los efectos de esta Ley, según algunos autores, son los -- que propiciaron el latifundio característico del propietario, -- al permitir por medio de las subastas el acaparamiento de bie-- nes inmuebles en pocas manos; las de los poderosos.

"En su aspecto esencial, la Ley Lerdo obli-- gaba a las corporaciones a vender sus pro-- piedades raíces, perdiendo el derecho de -- poseer y el de adquirir dichos bienes, pero seguirían percibiendo las rentas que de -- ellos obtenían, como expresaba dicho orde-- namiento legal". (13)

Así, la Ley Lerdo afecta las tierras comunales indígenas, -- considerándose que la mayoría de las corporaciones civiles -- eran de campesinos.

En 1856, se integró un Congreso Constituyente, mediante --

(13) DUE GANIVAS, Agustín: La Reforma Liberal en México; Con--
 sideraciones, México, 1967, p. 17.

el cual se promulgó la Constitución de 1857, con lo que se --
consumó el movimiento revolucionario de Ayutla.

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos que en ella haya de verificarse. Ninguna -- corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes -- raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".
(14)

Lo anterior causó y originó la guerra de Reforma. Seducido por los conservadores Ignacio Comonfort renunció y Benito -- Juárez, asumió conforme a la Constitución, la presidencia de -- la República, desde donde complementó la Constitución con nuevos ordenamientos llamados Leyes de Reforma.

Se tenía la esperanza de que con las Leyes de Reforma, -- los arrendatarios que cultivaban las tierras para el clero, -- aprovecharán la oportunidad y las adquirieran a muy bajos precios, además de las facilidades que el Gobierno otorgaba para-

(14) Constitución del 5 de febrero de 1857, Art. 2.

su adquisición. No obstante, la Ley de Desamortización señalaba tres meses de plazo para que se decidiera la adquisición de dichas tierras, sólo que al finalizar el mismo se perdía esta posibilidad. Así los arrendatarios perdieron su prioridad, se dió margen a las denuncias, situación que los terratenientes supieron aprovechar.

La Ley de Desamortización tuvo además, otros efectos como los expuestos a continuación: al declarar ilegal la posesión de las tierras comunales de los poblados indios que se vieron afectados por las disposiciones, exceptuando el "Fundo Legal", se creía que la forma de agricultura y tenencia de la tierra por los indígenas era subdesarrollada, ya que carecían de la fuerza y el empuje de la iniciativa privada; por lo que transcurrido el plazo (tres meses) prioritario que como campesinos tenían para adquirir las tierras en propiedad, cualquiera podía hacer su solicitud de compra y adjudicárselas con relativa facilidad.

Estas medidas al igual que la Ley de Desamortización, de desafortunadamente produjeron un acaparamiento generalizado de la tierra por parte de los latifundistas, quienes sin medida alguna aumentaron sus ya anormales y extensivos latifundios, allegándose las propiedades de los pueblos, entre las que se pueden mencionar los ejidos, terrenos de servicios públicos y-

fundo local, que eran la fuente de sustento de los pueblos y - comunidades indias.

La resistencia pasiva, que los indigenas oponian a la Ley - por no conocerla o no entenderla, atrajo a los poblados al denunciante, que con facilidad podia probar la ilegalidad de la propiedad comunal de las tierras y obtener la recompensa correspondiente por el denuncia. La propiedad era pagada no al propietario, sino a la Tesoreria del Estado.

En estas condiciones se puede decir, que las llamadas Leyes de Reforma perjudicaron en muchos casos a los indigenas en lugar de beneficiarlos. Esto derivado de la ignorancia y desconocimiento de la ley por el pueblo mexicano de esa época.

4.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD PRIVADA

En el devenir histórico para fortalecer la sociedad fue -- menester limitar la libertad natural mediante la protección de cada uno de los individuos que la integran.

"La agrupación de elementos humanos engendro - derechos en favor de éstos, con objeto de con - server y perfeccionar la sociedad civil. El - instrumento de esta finalidad es la organiza - ción política, el poder público o gobierno, - que como órgano del Estado actúa en represen -

tación de la sociedad, manteniendo el orden jurídico. Esta concepción origina la teoría de que el Estado es el genuino representante de la sociedad, cuyos derechos se confunden, a fin de asegurar frente a aquél los derechos de los individuos; tal es el origen de las declaraciones de estos derechos en las Constituciones Políticas de donde se deriva la separación entre los derechos del Estado y el derecho del individuo. (18)

En su parte dogmática la mayoría de las constituciones -- consignan derechos individuales. En consecuencia, los derechos del individuo son característicos de las constituciones políticas; las cuales declaran en primer término las garantías de esos derechos y en segundo lugar, en su parte orgánica distribuyen las funciones del Estado.

La universalidad de los derechos individuales es indiscutible. Don José María Lozano, distinguido jurista mexicano del pasado, expone con claridad meridiana la supremacía del derecho individual en estos términos:

"Pero cuando se trata de derecho, cuando el -- de un solo hombre está en colisión o conflicto con la voluntad, con la opinión o con el inte-

(18) TRUJEDA URDINA, Alberto: La Constitución Mexicana; Harro
re Editorial, 4a. edición, México, 1963, p. 4.

rés de la sociedad toda, el derecho individual, el derecho de uno solo, pesa más en la balanza de la justicia que la voluntad o el interés de todos; hay que hacer prevalecer ese derecho contra los intereses generales". (16)

El arraigo en las conciencias y en las leyes fundamentales de la teoría de los "derechos públicos individuales", exageró la defensa del individuo frente al Estado, postergando los derechos de la sociedad y de los grupos o clases que la integran. Los derechos del hombre-individuo corresponden a la concepción jurídica individualista que forjó:

"Un tipo de hombre egoísta y calculador, -- idealmente aislado y a quien se supone, en abstracto, igual a los demás y viviendo al margen de todo vínculo social". (17)

Así, la primera Constitución de México Independiente, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre de 1824 en la ciudad de México, mencionaba en su artículo 112, fracción 3a. (sic), como una de las restricciones de las facultades que se concedía al Presidente de-

(16) LOSANO, José María; Tratado de los Derechos del Hombre. Estudio del Derecho Constitucional Patrio; México, Imprenta del Comercio, de Dublin y Col. 1878, p. 137.

(17) ROSENTHAL, Gustav; Introducción a la Filosofía del Derecho; C.F.E., México-Buenos Aires, 1961, p. 88.

la República en su calidad de Jefe Supremo del gobierno:

"El presidente no podrá ocupar de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ellas; y si en algún caso fuese necesario para un objeto de conocida utilidad general, tomarla propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno". (18)

Posteriormente la Constitución de 1857 promulgada en la -- ciudad de Querétaro establecía el derecho individual, sobre la propiedad en los siguientes términos:

"La propiedad no puede ser ocupada sino por causas de utilidad pública e indemnización. Incapacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir en propiedad -- bienes raíces, con excepción de sus edificios (art. 27)". (19)

(18) La República Federal Mexicana, Costeación y Resoluciones -- obra conmemorativa de la fundación de la República Federal y de la creación del Distrito Federal en 1824. Volumen II, p. 476.

(19) TRUJEDA URDINA, Alberto: La Constitución Reformada; Porfiro Editorial, 4a. edición, México, 1963, p. 207.

Ahora bien, la Constitución de 1917, señala en el primer párrafo de su artículo 27:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". (20)

Cabe destacar que dicho artículo constituye un régimen de propiedad triangular: propiedad pública, propiedad privada y propiedad social:

"El primer párrafo del artículo 27 es la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de propiedad. Ha sido objeto de un importante debate doctrinal y jurisprudencial y existen no menos de cinco distintas tendencias interpretativas. Una de ellas conocida como la teoría patrimonialista del Estado, considera que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos-

(20) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 27, Párrafo, México.

que, se dice, le fueron conferidos por la--
bula Intercaetera, de Alejandro VI, en ----
1493". (21)

Sobre el particular se debe señalar que un importante sec-
tor de esta doctrina reconoce en la propiedad originaria pos-
tulada en el primer párrafo del artículo en cuestión:

"...no sólo un dominio eminente, como en--
el siglo pasado, sino uno más concreto y --
real que, como dice Felipe Iona Ramírez, --
puede desplazar a la propiedad privada en --
administrarles los bienes de los particula-
res, vía de regreso a su propietario origi-
nario que es la nación". (22)

Dicha teoría, parece ser confirmada por el tercer párrafo-
del mencionado artículo que proclama el derecho de la nación -
para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte-
el interés público.

(21) MARRASO, JONES; op. cit., p. 73.

(22) Ibidem, p. 74.

CAPITULO II

LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN LA ACTUALIDAD

- 1.- ASPECTOS DOCTRINALES SOBRE LOS BIENES
INMUEBLES**
 - 2.- MARCO JURIDICO**
-

CAPITULO II**LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN LA ACTUALIDAD****1.- ASPECTOS DOCTRINALES SOBRE LOS BIENES INMUEBLES**

El derecho de propiedad permite poseer algo, no obstante, cabe la posibilidad de que el propietario transmita contractualmente la posesión y conserve la propiedad, como suele suceder en el usufructo, el arrendamiento, la compra-venta con reserva de dominio, etc., o bien puede poseerse sin tener derecho a ello con una posesión surgida del apoderamiento de algo que legalmente sea calificado como ilícito.

Así, en ocasiones alguien posee algo por encargo del propietario, también se da el caso de que una persona posea algo creyendo que le transmitieron su propiedad y en realidad ésta, sólo es aparente, dado que, quien realiza la transmisión no está legitimado para hacerlo.

En estas condiciones, la complejidad estriba en determinar el tratamiento que debe darse a cada caso en particular, -

ya que existe una diversidad de causas por las que ese poder - de hecho se ejerce, bien por la titularidad de un derecho, - bien por la apariencia de esa titularidad, o bien inclusive, - ante la ausencia de causa alguna.

Existen situaciones en las que sin que alguien tenga físicamente la cosa en su poder se le considera poseedor de la misma y por el contrario, quien de hecho la tiene, carece de carácter de poseedor.

"Toda consideración en torno a la posesión debe partir de que el contenido de ésta es el ejercicio directo del poder de hecho que una persona lleva a cabo sobre una cosa. -- Ese poder se manifiesta con el apoderamiento de aquélla, con tenerla y conservarla para sí, comprendida en lo suyo, todo lo cual se patentiza con la detentación de la cosa factible de ser apreciada por los sentidos.
(23)

Toda consideración respecto de la posesión debe partir de lo anterior, la detentación señalada es un punto de partida, - sin que con ello se agote el contenido de la figura. Así la -- primera observación para cualquier consideración posterior es-

(23) DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo; Uso de la Cosa; 3a. -- edición, Porrúa, México, 1972, p. 466.

que el sujeto tenga la cosa en su poder.

Existe una variedad enorme de supuestos coincidentes respecto a tal detentación, los que por su diversidad traen consigo consecuencias diferentes.

En relación a los aspectos doctrinales sobre la posesión, existen diversas opiniones, según Savigny:

"La posesión engloba al corpus y al animus, el primero como elemento material o físico de la posesión y el segundo como el que --- contiene la intención de poseer.

El corpus representa el contacto directo -- del sujeto con la cosa; es el punto de partida de la posesión pues con él se inicia -- aquella, sin que haya necesidad de mantener la físicamente durante su desplazamiento en el tiempo. Lo que mantiene al sujeto en la posesión es la posibilidad de tener ese -- contacto cuando se quiera, aún cuando no se tenga de manera constante.

Este elemento, el corpus, no se identifica -- por sí solo con la posesión misma; se traduce únicamente en la detentación de la cosa.

Para tener la posesión se requiere la participación del animus, como segundo elemento; es la voluntad, la intención del sujeto de poseer para sí, lo que en el parecer de Savigny debe ser considerado como animus --- domini". (24)

Para Savigny la existencia de animus no implica una in ---
 tención arbitraria de conducirse como propietario en contra de
 una situación legal. Si el arrendamiento pretende ostentarse -
 como poseedor, esta actitud no es suficiente para fundar la --
 posesión:

"Por esto, todo cambio de ánimo supone un
 cambio de título. Para que el arrendamiento
 se convierta en poseedor, es necesario que
 haya cambiado el título, por ejemplo, por---
 que adquiriera el bien por un contrato trae--
 tivo de dominio". (25)

La concepción de Ihering respecto de la posesión:

"Hace participar también al corpus y al ---
animus, el contenido de éstos y por ello, -
 su medida, alcances y forma de participación-
 en dicho concepto son diversos a como Savigny
 los considera.

El corpus para Ihering es el medio por el que
 el animus se exterioriza; implica una serie -
 de hechos demostradores de una explotación --
 económica de la cosa; no es una relación me--
 ramente de hecho consistente en un contacto -
 entre el hombre y la cosa y a la que no se le
 reconoce juridicidad, pues puede haber sea --
 inmediatez sin haber posesión. Para ésta se -

(25) ROSINA VILLEGAS, Rafael; Derecho Civil Mexicano; T. III.
 2a. edición, Porrúa, México, 1961, p. 299.

requiere el interés del sujeto para alcanzar la explotación de la cosa.

El animus para Ihering es el propósito de --- explotar económicamente la cosa y está bien--- ligado al corpus.

Ambos conceptos están relacionados indisolu--- blemente como un todo indivisible y su con--- junto se traduce en la posesión". (26)

Ihering considera que es un error divorciar ambos elemen---
tos:

"Una consecuencia de interpretar el animus a--- que se referían los romanos, en forma muy --- diversa de la que los propios textos impli--- caban. Evidentemente que si se considera el--- animus como domini, si se puede desligar del corpus pero si se comprende como el simple--- propósito de explotación económica de una --- cosa, y el corpus como el conjunto de actos--- que permiten esa explotación, habrá una liga--- constante entre el corpus y el animus. Estos--- dos elementos constituirán un todo indivisi--- ble de tal manera que -dice Ihering- del - -- corpus se infiere el animus, y por eso con--- cluye considerando que todo fenómeno de de--- tentación es un fenómeno de posesión, pues--- en toda persona consciente el hecho de ex- --

plotación económica de una cosa, implica un propósito". (27)

En tales circunstancias se puede concluir que en tanto no existe un texto expreso que declare que un caso de detentación no es de posesión, debe refutarse al detentador como poseedor.

a).- La posesión

Es poseedor de un bien inmueble el que ejerce sobre él un poder de hecho "...posee un derecho el que goza de él". (28)

Es decir, la posesión es un hecho derivado de un derecho.

"Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerlo temporalmente - en su poder, en calidad de usufructuario, -- arrendatario, acreedor pignoratario, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa". (29)

El que posee como propietario tiene la posesión originaria y el segundo derivada.

(27) *Ibidem.*

(28) Código Civil para el Distrito Federal, 6da. edición, -- Ferrás, México, 1971, Art. 798.

(29) *Ibidem.*, Art. 791.

En todo caso el que tiene la posesión originaria puede pedir su restitución al que tiene la posesión derivada. Objeto de la posesión sólo pueden ser las cosas y derechos que sean materia de apropiación.

En lo que respecta a la adquisición de la posesión, ésta puede hacerse por el interesado, por su representante legal o por su mandatario aceptándose la representación en sentido amplio -a su cuenta y nombre- pero cuando el poder se otorga sin mandato, la posesión no se entiende por adquirida hasta que la persona a cuyo nombre se actúa lo ratifique.

Esto es, en materia inmobiliaria no hay representación -- sin mandato.

La posesión genera derechos y obligaciones sin importar -- que sea de buena o de mala fé, aunque es obvio que la forma en que se adquiere la posesión atenúa las obligaciones y acrecenta los derechos. Actúa de buena fé y siempre se parte de este presupuesto a menos que se compruebe lo contrario, el que entra en posesión, en virtud de un título suficiente o que ignora los vicios de título que le permite entrar en posesión.

Es poseedor de mala fé el que entra en posesión sin título para poseer, o que conoce los vicios de su título, los poseedores, en general, se rigen por las disposiciones que norman--

los actos jurídicos, en todo lo relativo a frutos, pago de -- gastos y responsabilidad por pérdida o menoscabo de la cosa -- poseída.

La pérdida de la posesión se da en cualquiera de las si--- guientes circunstancias:

- a) Por abandono;
- b) Por cesión;
- c) Por destrucción, pérdida de la cosa, o por quedar ésta fuera de comercio;
- d) Por resolución judicial;
- e) Por despojo;
- f) Por reivindicación;
- g) Por expropiación.

b) La Propiedad

El artículo 630 del Código Civil define la propiedad como el derecho que se tiene de:

"...gozar y disponer... con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes..." (30) de una cosa.

(30) Código Civil para el Distrito Federal, op. cit., Art. 630.

La única razón, por la cual, la propiedad puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño es la utilidad pública siempre y cuando medie indemnización.

Para los fines de la tesis ese "gozar y disponer" de los bienes inmuebles considerando que son conceptos sumamente amplios, se limita a lo que establecen los artículos 837, 839, 842, 843, 845, 846, 847, 848, 849, 851 y 853 del Código Civil para el D.F. que a continuación se transcriben:

ART. 837.- El propietario o el inquilino de un predio -- tiene derecho de ejercer las acciones que procedan para impedir que, por el mal uso de la propiedad del vecino, se perjudiquen la seguridad, el sosiego o la salud de los que habitan el predio.

ART. 839.- En un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensable para evitar todo daño a este predio.

ART. 842.- También tiene derecho, y en su caso obligación, de cerrar o de cercar su propiedad, en todo o en parte, del modo que lo estime conveniente o lo dispongan las leyes o reglamentos sin perjuicio de las servidumbres que reporte la propiedad.

ART. 843.- Nadie puede edificar ni plantar cerca de las -- plazas fuertes, fortalezas y edificios públicos sino sujetán-- dose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales-- de la materia.

ART. 845.- Nadie puede construir cerca de una pared ajena-- o de copropiedad, fosos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos; ni instalar depósitos de materias corro-- sivas, máquinas de vapor o fábricas destinadas a usos que -- puedan ser peligrosos o nocivos sin guardar las distancias --- prescritas por los reglamentos, o sin construir las obras de - resguardo necesarias con sujeción a lo que prevengan los mis-- mos reglamentos, o a falta de ellos, a lo que se determine -- por juicio pericial.

ART. 846.- Nadie puede plantar árboles cerca de una here-- dad ajena, sino a la distancia de dos metros de la línea divi-- soria, si la plantación se hace de árboles grandes, y de un -- metro, si la plantación se hace de arbustos o árboles peque--- ños.

ART. 847.- El propietario puede pedir que se arranquen - - los árboles plantados a menor distancia de su predio de la se-- ñalada en el artículo que precede, y hasta cuando es mayor, -- si es evidente el daño que los árboles le causan.

ART. 848.- Si las ramas de los árboles se extienden sobre heredades, jardines o patios vecinos, el dueño de éstos tendrá derecho de que se corten en cuanto se extiendan sobre su propiedad; y si fueran las raíces de los árboles las que se extendieren en el suelo de otro, éste podrá hacerlas cortar por sí mismo dentro de su heredad, pero con previo aviso al vecino.

ART. 849.- El dueño de una pared que no sea de copropiedad, contigua a finca ajena, puede abrir en ella ventanas o huecos para recibir luces a una altura tal que la parte inferior de la ventana diste del suelo de la vivienda a que dé luz tres metros a lo menos, y en todo caso con reja de hierro remetida en la pared y con red de alambre, cuyas mallas sean de tres centímetros a lo sumo.

ART. 851.- No se pueden tener ventanas, para asomarse, ni balcones u otros voladizos semejantes, sobre la propiedad del vecino, prolongándose más allá del límite que separa las heredades. Tampoco pueden tenerse vistas de costado y oblicuas sobre la misma propiedad, si no hay un metro de distancia.

ART. 853.- El propietario de un edificio está obligado a construir sus tejados y azoteas de tal manera que las aguas pluviales no caigan sobre el suelo o edificio vecino.

c) La Copropiedad

Se presume como copropiedad cuando un bien inmueble o un derecho sobre él, pertenecen pro-indiviso a varias personas, a falta de contrato o disposición especial la copropiedad se regula de la siguiente forma:

1. El concurso de los partícipes, tanto en beneficios como en las cargas será proporcional a sus proporciones, las cuales se considerarán iguales de no haber prueba en contrario.
2. Los partícipes podrán servirse de las cosas comunes, siempre y cuando no se perjudique el interés de la comunidad.
3. Los copropietarios tienen derecho a obligar a los partícipes a contribuir a los gastos de conservación de la cosa o derecho común.
4. Ningún copropietario puede hacer alteraciones en la cosa común sin el consentimiento de los demás.
5. Para la administración del bien común, serán obligatorios todos los acuerdos de la mayoría, tanto de copropietarios como de intereses.

Todo condueño tiene plena propiedad de la parte alicuota-- que le corresponde y la de sus frutos y utilidades, pudiendo - en consecuencia enajenarla, cederla o hipotecarla, y aún - - - substituir otro en su aprovechamiento salvo si se tratare de - derecho personal. Pero el efecto de la enajenación o de la hi- poteca con relación a los condueños, está limitado a la por--- ción que se le adjudique en la división al cesar la comunidad. Los condueños gozan del derecho del tanto.

Cuando los diferentes departamentos, viviendas, casas o -- locales de un inmueble, construidos en forma vertical, horizon tal o mixta, susceptibles de aprovechamiento independiente por tener salida propia a un elemento común de aquél o a la vía -- pública, pertenecieran a distintos propietarios, cada uno de - éstos tendrá derecho singular y exclusivo de propiedad sobre-- su departamento, vivienda, casa o local y además un derecho -- de copropiedad sobre los elementos y partes comunes del inmue- ble necesarios para su adecuado uso y disfrute.

Cada propietario podrá enajenar, hipotecar o gravar en - - cualquier otra forma su departamento, vivienda, casa o local, - sin necesidad de consentimiento de los demás condóminos. En la enajenación, gravamen o embargo de un departamento, vivienda, - casa o local, se entenderán comprendidos invariablemente los - derechos sobre los bienes comunes que le sean anexos.

El derecho de copropiedad sobre los elementos comunes del inmueble, sólo será enajenable, gravable o embargable por terceros, conjuntamente con el departamento, vivienda, casa o local de propiedad exclusiva, respecto del cual se considere -- anexo inseparable. La copropiedad sobre los elementos comunes del inmueble no es susceptible de división.

Los derechos y obligaciones de los propietarios a que se refiere este precepto se registrarán por las escrituras en que se hubiera establecido el régimen de propiedad, por las de compra venta correspondientes, por el reglamento del condominio de -- que se trate, por la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito y Territorios Federales, por las disposiciones del Código Civil y las demás leyes que fueren aplicables.

Se presume la copropiedad mientras no haya signo exterior que demuestre lo contrario:

- I. En las paredes divisorias de los edificios contiguos, hasta el punto común de elevación;
- II. En las paredes divisorias de los jardines o corrales, situadas en poblado o en el campo;

- III. En las cercas, vallados y setos vivos que dividen los predios rústicos. Si las construcciones no -- tienen una misma altura, sólo hay presunción de -- copropiedad hasta la altura de la construcción -- menos elevada.

Hay signo contrario a la copropiedad:

- I. Cuando hay ventanas o huecos abiertos en la pared divisoria de los edificios;
- II. Cuando conocidamente toda la pared, vallado, cerca o seto están construidos sobre el terreno de -- una de las fincas y no por mitad entre una y otra de las dos contiguas;
- III. Cuando la pared soporte las cargas y cadenas, pasos y armaduras de una de las posiciones y no de la contigua;
- IV. Cuando la pared divisoria entre patios, jardines y otras heredades esté construida de modo que la albardilla caiga hacia una sola de las propiedades;

- V. Cuando la pared divisoria construida de mamposte-
ria presenta piedras llamadas pasaderas, que de -
distancia en distancia salen fuera de la superfi-
cie sólo por un lado de la pared y no por el - -
otro;
- VI. Cuando la pared fuere divisoria entre un edificio
del cual forme parte y un jardín, campo, corral o
sitio sin edificio;
- VII. Cuando una heredad se halle cerrada o defendida -
por vallados, cercas o setos vivos y las conti---
guas no lo estén;
- VIII. Cuando la cerca que encierra completamente una --
heredad es de distinta especie de la que tiene la
vecina en sus lados contiguos a la primera.

La reparación y reconstrucción de las paredes de propiedad
común y el mantenimiento de los vallados, setos vivos, zanjas,
acequias también comunes se costearán proporcionalmente por --
todos los dueños que tengan a su favor la copropiedad.

El propietario que quiera librarse de las obligaciones que
impone el artículo anterior puede hacerlo renunciando a la - -
copropiedad, salvo el caso en que la pared común sostenga un -
edificio suyo.

Todo propietario puede alzar la pared de propiedad común, haciéndolo a sus expensas e indemnizando de los perjuicios -- que se ocasionaren por la otra, aunque sean temporales; serán igualmente de su cuenta las obras de conservación de la pared en la parte en que ésta haya aumentado su altura o espesor y -- las que en la parte común sean necesarias, siempre que el deterioro provenga de la mayor altura o espesor que se haya dado a la pared.

Los propietarios de cosa indivisa no pueden enajenar a extraños su parte alicuota respectiva si el partícipe quiere hacer uso del derecho del tanto. A ese efecto, el copropietario notificará a los demás, por medio de notario o judicialmente, -- la venta que tuviere convenida, para que dentro de los ocho -- días siguientes hagan uso del derecho del tanto. Transcurridos los ocho días, por el solo lapso del término se pierde el derecho. Mientras no se haya hecho la notificación, la venta no producirá efecto legal alguno.

La copropiedad cesa por la división de la cosa común, por la destrucción o pérdida de ella, por su enajenación y por la consolidación o reunión de todas las cuotas en un solo copropietario, la división de bienes inmuebles es nula si no se hace con las mismas formalidades que la ley exige para su venta.

d) El Condominio

La propiedad en condominio se regula conforme a la Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1972.

El origen del condominio puede derivarse de las siguientes causas:

- a) Cuando los departamentos, casas, locales o viviendas - de que conste un edificio o inmueble contenga partes - de uso común;
- b) Cuando los departamentos, casas, locales o viviendas - con áreas comunes e indivisibles se destina a la enajenación de personas distintas;
- c) Cuando el propietario de un inmueble lo divida en departamentos, casas, locales y viviendas para enajenarles a distintas personas, siempre que exista un elemento común que sea indivisible.

Un rasgo característico de acuerdo con lo anterior es la existencia de un área de uso común indivisible, sin él no existe la propiedad inmueble en condominio. Una limitación con

el fin de evitar congestionamiento y problemas ecológicos es - el número de departamentos, casas, locales o viviendas, que no pueden exceder de 120 por construcción, aun cuando ésta y - - - otras formen parte de un conjunto o una unidad urbana habitacional.

La constitución del condominio se debe formalizar e ins--- cribirse en el Registro Público de la Propiedad en los térmi--- nos del Artículo 4o. de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad - en Condominio de Inmuebles para el D.F. (LORPCI) de la forma - que a continuación se transcribe:

- I. La situación, dimensiones y linderos del terreno que corresponda al condominio de que se trate, - con especificación precisa de su separación del resto de áreas, si está ubicado dentro de un - - conjunto o unidad urbana habitacional. Asimismo, cuando se trate de construcciones vastas, los -- límites de los edificios o de las alas o seccio-- nes que de por sí deben constituir condominios-- independientes, en virtud de que la ubicación y- número de copropiedades origine la separación de los condóminos en grupos distintos;
- II. Constancia de haber obtenido la declaratoria a - que se refiere el artículo anterior u de que las

autoridades competentes han expedido las licencias, autorizaciones o permisos de construcciones urbanas y de salubridad, que requieran este tipo de obras;

- III. Una descripción general de las construcciones y de la calidad de los materiales empleados o que vayan a emplearse;
- IV. La descripción de cada departamento, vivienda, casa o local, su número, situación, medidas, piezas de que conste, espacio para estacionamiento de vehículos, si lo hubiere y demás datos necesarios para identificarlo;
- V. El valor nominal que para los efectos de esta ley, se asigne a cada departamento, vivienda, casa o local y el porcentaje que le corresponda sobre el valor total, también nominal, de las partes en condominio;
- VI. El destino general del condominio y el especial de cada departamento, vivienda, casa o local;
- VII. Los bienes de propiedad común, su destino, con la especificación y detalles necesarios y, en su

caso, su situación, medidas, partes de que se compongan, características y demás datos necesarios para su identificación;

VIII. Características de la póliza de fianza que deben exhibir los obligados, para responder de la ejecución de la construcción y de los vicios de ésta.

El monto de la fianza y el término de la misma serán determinados por las autoridades que expidan las licencias de construcción.

IX. Los casos y condiciones en que pueda ser modificada la propia escritura.

Al apéndice de la escritura se agregarán debidamente certificados por el notario, el plano general y los planos correspondientes a cada uno de los departamentos, viviendas, casas, o locales y a los elementos comunes; así como el reglamento del propio condominio.

De la documentación anterior y de la demás que se juzgue necesaria, se entregarán al administrador copias notarialmente certificadas para el debido desempeño de su cargo.

Al propietario, persona física o moral, que está en posesión de uno o más departamentos o locales se le da el nombre -

de condómino, la ley lo exenta cuando los condominios se encuentran en zona de recuperación urbana de los impuestos de traslación de dominio.

Los condóminos están obligados a contribuir proporcionalmente al mantenimiento y mejoras de los bienes comunes e instalaciones generales, para las funciones administrativas el órgano supremo es la asamblea en cuyo interés cada condómino tendrá el número de votos igual al porcentaje del valor de su copropiedad.

La asamblea entre las facultades que la ley le otorga tiene entre otras:

- I. Nombrar y remover libremente al administrador en los términos del reglamento del condominio, excepto a los que funjan por el primer año que serán designados por quienes otorguen la escritura constitutiva del condominio. El administrador podrá ser o no alguno de los condóminos y la asamblea de éstos fijará la remuneración relativa, que podrá renunciarse por algún condómino que acepte servir gratuitamente el cargo;
- II. Precisar las responsabilidades frente a terceros a cargo directo del administrador y las que co --

- rren a cargo de los condóminos, por actos de - -
aquel, ejecutado en o con motivo del desempeño de
su cargo;
- III. En los términos de las fracciones anteriores, - -
nombrar y remover un comité de vigilancia, que --
podrá constituirse con una o hasta tres personas;
- IV. Resolver sobre la clase y monto de la garantía --
que debe otorgar el administrador respecto del --
fiel desempeño en su misión y al manejo de los --
fondos a su cuidado, tanto para el mantenimiento-
y administración, cuanto el de reserva para repo-
sición de implementos;
- V. Examinar y en su caso, aprobar el estado de - - -
cuenta anual que cometa el administrador a su ---
consideración;
- VI. Establecer las cuotas de los condóminos para cons-
tituir un fondo destinado a los gastos de manteni-
miento y administración y otro fondo de reserva--
para la adquisición o reposición de implementos y
maquinaria con que deba contar el condominio. El-
pago podrá dividirse en mensualidades que habrá--
de cubrirse por adelantado. El monto de estos - -

se integrará en proporción al valor de cada departamento, vivienda, casa o local, establecidos en la escritura constitutiva, como lo prevé el artículo 4o. fracción V. Las primeras aportaciones para la constitución de ambos fondos serán determinadas en el reglamento del condominio. El fondo de reserva mientras no se use deberá invertirse en valores de renta fija redimibles a la vista. El destinado a mantenimiento y administración será el bastante para contar anticipadamente con el numerario que cubra los gastos de tres meses.

Por último, la LSRPCI obliga a que los condóminos establezcan un reglamento que contenga cuando menos:

- a) Los derechos y obligaciones de los condóminos referidos a los bienes de uso común, especificando estos últimos; así como las limitaciones a que queda sujeto el ejercicio del derecho de usar tales bienes y los propios;
- b) Las medidas convenientes para la mejor administración, mantenimiento y operación del condominio;
- c) Las disposiciones necesarias que propician la integración, organización y desarrollo de la comunidad;

- d) Forma de convocar a asamblea de condóminos y persona- que la presidirá;
- e) Forma de designación y facultades del administrador;
- f) Requisitos que debe reunir el administrador;
- g) Casos en que procede la remoción del administrador.

2.- MARCO JURIDICO

El marco jurídico de la propiedad inmobiliaria tiene su origen en el artículo 27 Constitucional que al respecto estipula que:

Para Jorge Madrazo:

"...el artículo 27, de alguna manera, refleja lo que fue nuestra realidad nacional desde la instauración de la Colonia y hasta la culminación del movimiento político-social de 1910 y anuncia el programa revolucionario de la nación para terminar con el régimen de explotación. Ciertamente, el artículo 27 aparecerá - obscuro, inexplicable y hasta incongruente si no se lo analiza como resultado de sus causas históricas". (31)

(31) MADRAZO, Jorge et. al.; Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; I.-I.-J. UNAM, México, 1980, p. 72.

Indiscutiblemente tiene una total razón, los principios -- de la reforma agraria contenidos hasta 1992, en que se reformó (según iniciativa de Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1992), el rescate de la propiedad de tierras y aguas por sobre todas las cosas, el surgimiento -- de una nueva idea sobre la propiedad fueron consecuencia de -- la lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su li-- bertad, su independencia, así como un destino propio y una vi-- da decorosa.

El primer párrafo del artículo 27 es la base en la que se edifica todo régimen de propiedad. Por lo tanto, ha sido tema de debate doctrinal y jurisprudencial el que a su vez ha originado diversas tendencias interpretativas, tales como:

- "La patrimonialista del Estado.
- La de pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.
- La del dominio eminente a la propiedad origi-- naria". (32)

El constituyente en 1917, con este artículo, hace que la -

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;-- 90a. edición, Porrúa, México, 1993, Art. 27.

propiedad privada pierda su sentido individualista, heredado del Código Napoleón reconociéndola como un derecho público - - subjetivo, la estatuye como una propiedad precaria, limitada - - por el interés colectivo.

Sin embargo, la propiedad privada como modalidad es protegida mediante una serie de garantías contra actos arbitrarios de la autoridad, establecidas en los artículos 14, 16 y - - 28 constitucionales.

En la fracción I, el artículo de referencia también señala que:

"Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones..." (33)

Este derecho puede dejar de ser exclusivo para los mexicanos y hacerse extensivo a los extranjeros:

"...siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, - -

(33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - - op. cit., fracción I, Art. 27.

por lo mismo, la protección de sus gobiernos..."
(34)

Existe de la misma forma una limitación aparentemente insuperable para los extranjeros que adquieren la propiedad -- privada inmueble en la llamada "zona prohibida" o de seguridad nacional ubicada en una franja de 100 kilómetros a lo largo -- de las fronteras y 50 a lo largo de las costas.

En tanto que:

"...la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...", se hace necesario definir qué se entiende por modalidades, en jurisprudencia firme la Suprema Corte de Justicia ha declarado que: "...por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente la forma de ese derecho". (35)

Al respecto debemos resaltar que la modalidad depende de la extinción parcial o total de los atributos del beneficiario y se concluye que era urbano o agrícola, me permito usar--

(34) Ibidem.

(35) MADRIZ, J.: op. cit., p. 70.

el verbo en pretérito por las consecuencias que puede tener la reforma de 1992 a este artículo, que incrementará la desaparición de las áreas agrícolas y el incremento de las urbanas.

CAPITULO III
LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA
REGULARIZACION DE LA TIERRA

- 1.- CORETT**

 - 2.- PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**
(PRONASOL)

 - 3.- PROGRAMAS DE REGULARIZACION TERRITORIAL**
DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
-

C A P I T U L O I I I**LOS ORGANISMOS INSTITUCIONALES PARA LA
REGULARIZACION DE LA TIERRA****1.- CORETT**

Bajo el mandato del presidente Luis Echeverría Álvarez,-- se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Dicho Comité tiene como objetivo realizar un programa nacional y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones. El -- acuerdo que regula la creación del mencionado Comité, aparece publicado en el Diario Oficial del 20 de agosto de 1973, bajo los siguientes términos:

CONSIDERANDO

"PRIMERO.- Que el elevado incremento demográfico del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, entre otros problemas, - controversias sobre la tenencia de la tierra)- posesiones al margen de la Ley; ausencia de --

servicios públicos; viviendas sin las condiciones-- satisfactorias mínimas y otros fenómenos similares;

SEGUNDO.- Que resulta indispensable establecer una política tendiente a la resolución de estos problemas, mediante la adopción de todas las medidas -- aconsejables para regular y prevenir el desarrollo urbano e impedir los asentamientos ilegales en terrenos sujetos a los regímenes ejidal o comunal y, -- por tanto, fuera del comercio, lo que imposibilita que se efectúen desarrollos urbanos con arreglo a -- la Ley;

TERCERO.- Que deben tomarse todas las medidas necesarias con el objeto de normar estas situaciones y regular la expansión demográfica, a fin de que no -- grave sobre terrenos de ejidatarios o comuneros o sobre sus economías por lo que es inaplazable definir el sistema jurídico que debe prevalecer en los terrenos ocupados en forma irregular, decretar las expropiaciones que procedan en los términos de la -- Ley Federal de la Reforma Agraria, si dichos terrenos están sujetos al régimen ejidal y comunal, con lo que se logrará que sus poseedores sean sujetos -- de crédito, su mejoramiento sanitario y ornamental--

y que causen impuestos, todo ello en bien de la ---
 misma colectividad humana afectada, ha tenido a ---
 bien dictar el siguiente:

ACUERDO

ARTICULO 1o.- Se crea el Comité para la Regulari--
 zación de la Tenencia de la Tierra, integrado por--
 el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Co--
 lonización como Presidente; por el Director General
 del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Co--
 munidad Rural y de la Vivienda Popular como Secre--
 tario Ejecutivo y por el Director General del Fondo
 Nacional de Fomento Ejidal como Tesorero.

Cada miembro de este Comité tendrá un suplente de--
 signado por él. El Comité sesionará una vez por mes
 y extraordinariamente cuando así lo soliciten dos -
 de sus miembros. Sus decisiones se tomarán por ma--
 yoría de votos de los miembros que lo integran.

ARTICULO 2o.- Los acuerdos que emita el Comité pa--
 ra la Regularización de la Tenencia de la Tierra, -
 se realizarán por su Secretario Ejecutivo, indepen--
 dientemente de las atribuciones que las leyes enco--
 miendan, en su competencia, al Departamento de - --
 Asuntos Agrarios y Colonización, al Instituto Na---

cional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y al Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

ARTICULO 3o.- El Comité propondrá a las entidades públicas a que se refiere el artículo anterior, la coordinación de sus actividades conforme a las funciones que la ley de la materia les asigne, a fin de elaborar y realizar un programa nacional para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos y prever la disponibilidad de espacios para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones.

ARTICULO 4o.- Corresponderá al Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierras:

I.- Determinar las acciones a desarrollar y su jerarquización;

II.- Aprobar los Proyectos específicos de los programas a realizar;

III.- Solicitar de las autoridades correspondientes, la expropiación de los terrenos que vayan a regularizarse;

IV.- Cubrir a los ejidatarios o comuneros en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria o si-

se trata de propiedades particulares, conforme a la Ley de Expropiación, las indemnizaciones;

V.- Incorporar los terrenos expropiados, al fondo legal de las ciudades, cuando así proceda; y

VI.- Obtener de la federación, por conducto de la Secretaría o Departamento de Estado que corresponda y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que señalen las leyes de la materia, se ponga a su disposición los terrenos en que se encuentren asentamientos humanos irregulares.

ARTICULO 5o.- Las determinaciones, acuerdos o resoluciones del Comité, serán autenticados por su Secretario Ejecutivo, quien los comunicará o notificará a los interesados.

ARTICULO 6o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará al Comité, los recursos económicos necesarios para su funcionamiento. Este será responsable del manejo de los mismos fondos.

ARTICULO 7o.- El Comité expedirá su Reglamento Interior.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Este Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el 'Diario Oficial de la Federación'.

BEGUNDO.- El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra celebrará su primera sesión dentro de los quince días siguientes a la publicación de este Acuerdo.

TERCERO.- El Reglamento Interior del Comité será expedido por éste, treinta días después de la publicación de este Acuerdo.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de agosto de mil novecientos setenta y tres -Luis Echeverría Álvarez-. Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José López Portillo.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Augusto Gómez-Villanueva.- Rúbrica." (34)

El Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) inicia sus actividades en dieciocho entidades federativas, en los primeros meses de febrero de 1974 no obstante, carece de personalidad jurídica propia y de los recursos necesarios para el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Con objeto de solucionar la falta de personalidad jurídica

(34) Diario Oficial de la Federación; México, 28 de agosto de 1973.

de CORETT, el 8 de noviembre de 1974, por decreto presidencial es constituido como un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Subrogándose en todos los derechos y obligaciones a los del Comité original.

Sin embargo, aún existía el problema relativo al pago de las indemnizaciones, las que ascendían a nueve millones de pesos a nivel nacional, en ese entonces.

Dicha cifra no podía distraerse de los recursos fiscales, puesto que se agravaría el problema inflacionario.

"Era importante garantizar el pago justo a los ejidatarios y preservar el espíritu de la ley que manda que estos deben recibir el pago de la indemnización previamente a la ocupación de sus terrenos, pues en el pasado, a título de expropiaciones por causas de utilidad pública, habían sido prácticamente despojados de sus tierras, sin que mediara pago alguno. Sin embargo, en este caso, ya los terrenos ejidales se encontraban ocupados por particulares y se hacía imperativo realizar la regularización". (37)

(37) SARRA, Felán: "Primer Seminario para el Estudio de la Tenencia de la Tierra"; IEPES, México, 1979, p. 33.

Con el propósito de solucionar el pago de las indemnizaciones a los ejidatarios el Ejecutivo de la Nación presenta al Congreso de la Unión algunas propuestas de reforma consistentes en:

"...reformular la Ley Federal de Reforma Agraria, en el capítulo correspondiente a expropiaciones otorgándole a CORETT por mandato del artículo 117, facultad de solicitar directamente las expropiaciones y, en el 122, tratándose de regularización de terrenos, estableciendo la posibilidad de que la indemnización se cubra a los ejidatarios en la misma medida en que se captan los recursos que generen los "vecindados". (30)

Dichas reformas fueron aprobadas los días 29 y 30 de diciembre de 1974 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día último del mismo año.

En sus inicios el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), cuenta con los elementos necesarios para enfrentar el problema de la regularización de la tierra, ya que en su propia estructura se centran las bases de coordinación de todas las dependencias que deben participar en este proceso:

(30) *Ibidem*, p. 37.

"Su consejo de administración esté presidido por - el Secretario de la Reforma Agraria, que es a --- quien corresponde, entre otras funciones, la de --- realizar el trámite expropiatorio. Participan --- también la Secretaría del Patrimonio Nacional, a - la que corresponde formular los avalúos; la Secre- taría de la Presidencia, que por conducto de su -- Dirección Jurídica, revisa los proyectos de decre- to y, en su caso, las pasa a firma del jefe del -- Ejército; la Secretaría de Hacienda, que otorga -- los créditos de operación de CORETT y, sanciona, - desde el punto de vista financiero los pagos de -- indemnización y el Instituto Nacional para el De-- sarrollo de la Comunidad (INDECO) por su responsa- bilidad en los programas de desarrollo de la comu- nidad y de la vivienda rural; el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE), por ser la institución -- que capta los recursos de los fondos comunes eji-- dales y que promueve la creación de empresas eji-- dales productivas; y, finalmente la participación- de la Confederación Nacional Campesina, que repre- senta socialmente la organización mayoritaria de - los núcleos campesinos". (39)

Sus principales herramientas de trabajo las constituyeron:

"...los estudios topográficos con apoyo fotogramétrico, para definir con exactitud la superficie a titular en cada caso; los estudios socioeconómicos para precisar la capacidad de pago de cada familia, estableciéndose con ello el plazo de que habrán de disponer los vecinos para cubrir el pago de sus -- escrituras; los estudios urbanísticos que reorientaron el crecimiento de las poblaciones, y los avalúos que permitan, sin menoscabo del interés legítimo de los ejidatarios, la titulación a precio -- social a los vecindados". (40)

Sobre el particular Alfredo Ríos Camarena comenta:

"La creación del Comité de Regularización de la -- Tenencia de la Tierra, y posteriormente su integración como un Organismo Público Descentralizado, es indudablemente uno de los aciertos más importantes que se han realizado en el contexto de la Reforma Agraria". (41)

A partir de la Ley Federal de la Reforma Agraria, la explotación de la tierra adquiere otros horizontes, permitiendo a los ejidatarios y a los comuneros disponer de nuevos mecanismos para lograr un desarrollo integral.

(40) *Ibidem*, p. 42.

(41) RÍOS CAMARENA, Alfredo, Primer Seminario para el Estudio de la Tenencia de la Tierra; IEPES, México, 1979, P. 88.

En el contexto de la Reforma Agraria CORETT desempeña una importante función tanto financiera, como técnica y social.

"Al hablar de expropiación y sobre todo indemnización, se adjudica al ejidatario un carácter de --- propiedad privada, de la que por distinción carece; y si la entrega de indemnizaciones estimula -- las ambiciones, es natural que la consecuencia de -- que se despoje a la tierra de su valor de uso, sea un valor de cambio como posible fuente de especu-- lación y de enriquecimiento individual, contrario al espíritu de solidaridad social que persigue la -- Reforma Agraria". (42)

En el sexenio del Presidente López Portillo se publica en el Diario Oficial del 31 de abril de 1979, un decreto por el cual se reestructura CORETT, creándose la Comisión Coordinadora para la Delimitación de Superficies Ejidales y Comunales -- que se sujetarían a la regularización; esta Comisión estaba -- integrada también por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y el Instituto Nacional para el Desarrollo de -- la Comunidad.

La regularización de la tenencia de la tierra legaliza generalmente la adjudicación del suelo de aquellos que no viven en la colonia, sobre todo en los casos en que aún no se cuenta

(42) Ibidem, p. 61.

con suficientes servicios y de los colonos poseesionarios a -- los que convierte en propietarios privados.

El carácter de mercancía virtual que tiene el suelo gracias al trabajo incorporado en el proceso de su transformación habitacional puede ahora entrar legalmente al mercado capitalista, pudiendo ser objeto de operaciones de compraventa, -- arrendamiento o traspaso. De esta forma, los propietarios con un interés capitalista pueden elevar el precio de su lote y -- ofrecerlo en venta, por lo que comienza una entrada paulatina de sectores de mayores ingresos en las zonas más rentables; -- éstos pueden comprar el terreno y financiar la construcción de su vivienda. O bien, en otros casos con menos equipamiento urbano dejarán que avance el proceso de urbanización elevando el precio del suelo en forma especulativa para apropiarse de una mayor renta del suelo en el precio de venta.

La regularización propicia también un mayor control fiscal de los propietarios del suelo, que ahora pueden ser sujetos de embargo. Las zonas de mayor precio en la regularización serán también valuadas con las tarifas fiscales más altas; esta tendencia se observa en algunas colonias incluso antes de su regularización.

La propiedad privada del suelo y la vivienda representan -- para la mayoría de la población que habita en estas colonias -- una seguridad de tipo ideológico; su permanencia en la colonia

y el contar con un patrimonio familiar aseguran un medio de consumo esencial para la reproducción de su fuerza de trabajo. Sin embargo, factores como la agudización de la crisis inflacionaria, la imposición de topes salariales y el aumento de los impuestos en las zonas más rentables obligan al poseedor a vender o arrendar el lote que habita.

Asimismo, puede observarse la tendencia a un incremento de pequeñas vecindades en las colonias periféricas, por las que un sector de propietarios asume un carácter rentista al obtener mediante los alquileres, el traslado de los gastos de reparación, mantenimiento y en ocasiones la construcción y ampliación del inmueble, para el logro de una renta mayor.

La regularización bajo forma de propiedad privada legaliza las presiones del mercado capitalista en las colonias populares. Las pequeñas invasiones de un capital rentista, el avance de los traspaños, la venta a sectores de mayores ingresos y la elevación de impuestos en las zonas más rentables representan mayor hacinamiento o desalojo paulatino de los trabajadores de bajos ingresos.

"Efectos de segregación urbana que pensamos son diferenciales según la renta potencial de cada colonia en su contexto delegacional". (43)

(43) DAVILA ALBAZ, Francisco; Problemas sectoriales de México;
UNAM, México, 1967, p. 666.

En este cuadro se efectúa un estudio comparativo del trabajo realizado mediante el proceso tradicional en doce años y los resultados de la acción de CORETT en los ejidos con solicitud de expropiación en el Distrito Federal en aproximadamente doce meses.

Cuadro 1

COMPARACION EN LA LEGISLACION DE ZONAS URBANO-EJIDALES
Y ASENTAMIENTOS EN PARCELAS VIA EXPROPIACION

Proceso tradicional		Nuevo criterio Vía expropiación	
Etapas	Conceptos	Etapas	Conceptos
1)	Solicitud para la creación de zona urbana.	1)	Autorización de autoridades.
2)	Revisión y aceptación de solicitud.	2)	Convenio de autoridades.
3)	Resolución que crea la zona urbana.	3)	Autorización de ejidatarios.
4)	Trabajos técnicos informativos.	4)	Trabajos preliminares.
5)	Revisión de trabajos técnicos.	5)	Avalúo.
6)	Asignación de solares.	6)	Aceptación del avalúo.
7)	Avalúo.	7)	Negociación del precio.
8)	Opinión del cuerpo consultivo.	8)	Aceptación del precio.
9)	Resolución de adjudicación.	9)	Plan de inversiones.
10)	Firma y publicación de resolución.	10)	Trámite de expropiación.
11)	Expedición de certificados.	11)	Pagos de precios.
12)	Inscripción de certificados.	12)	Escrituración.
13)	Entrega de certificados.		
14)	Inscripción primera.		
15)	Inscripción segunda.		
16)	Inscripción tercera.		
17)	Inscripción cuarta.		
18)	Inscripción quinta.		
19)	Contratación de solares.		
20)	Resolución que ordena expedir títulos.		
21)	Entrega de títulos de propiedad.		
Total: 21 pasos en aproximadamente 12 años y 9 meses.		Total: 12 pasos en aproximadamente 1 año.	

FUENTE: Proyecto de Plan de Gobierno del DDF 1976-1982.
Programa de Tenencia de la Tierra, mimeo.

En el cuadro 2 se puede observar cómo de un total de 46 -- ejidos con solicitud de expropiación sólo 8 ejidos, 17.39% --- llegan al final del proceso a la obtención de escrituras pu--- blicas. El número de ejidos que llega a los trámites finales - del proceso de regularización es cada vez menor; los momentos- críticos de este proceso se dan entre la solicitud de expro--- pición y la ejecución del decreto: de 46 ejidos sólo llegan -- a la publicación del decreto expropiatorio 29 y únicamente en- lá se ejecuta.

Cuadro 2

**EFICACIA DEL PROCESO DE REGULARIZACION EN LOS
EJIDOS SOLICITADOS PARA SU EXPROPIACION POR
CORETT DURANTE EL PERIODO 1975-1982 (abril)**

/ Etapa del proceso	Ejidos	%	Ampa- rados	En trámite al siguiente paso
/ Solicitud Expropiación	46	100	1	17
/ Decreto Expropiación	29	63.04	3	13
/ Ejecución Decreto	16	34.78	1	7
/ Inicio Contratación	9	19.56		1
/ Escrituración	8	17.39		

FUENTE: Proyecto de Plan de Gobierno del DDF 1976-1982
Programa de Tenencia de la Tierra, mimeo.

"De las 17 solicitudes demandadas por CORETT a lo largo de 1978, las delegaciones con solicitudes mayores son Xochimilco e Istapalapa, sobre todo esta última, donde se encontraban los ejidos con mayor superficie solicitada para expropiación durante el sexenio. Estas solicitudes no pasaron a la etapa de publicación del decreto debido principalmente a las siguientes razones: 1. Porque las tierras solicitadas por CORETT pasaban por alto la demanda de restitución y titulación de bienes comunales que presentaban los ejidos y comunidades, tales fueron los casos de San Miguel Ajusco, Milpa Alta y San Mateo Tlaltemango; 2.- Porque la solicitud afectaba tierras agrícolas y bosques en explotación, además de que la zona urbana irregular del poblado era el resultado del crecimiento natural de la población y no, como argumentaba CORETT, causada por la formación de colonias populares, lo cual se puso de manifiesto en los casos de San Miguel Xicalco, Santa Rosa Xochiac, San Miguel Ajusco y Milpa Alta; 3. Por los fuertes conflictos que atravesaba la comunidad en demanda del pago de indemnizaciones de expropiaciones anteriores y despojo de la delegación política, como en el caso de Santa Úrsula Coa--

pa, que se amparó contra la solicitud de expropiación.

Los factores que intervinieron para que en una delegación se avance más rápido que en otra son, además de las mencionadas características físicas de densidad y extensión territorial, las -- condiciones de resistencia y oposición presentadas por ejidatarios y colonos, y, desde luego, la correlación de fuerzas que se deriva en cada caso específico de las contradicciones y desarrollo del proceso legal de expropiación". (44)

El proceso de regulación de la tenencia de la tierra se--- guido por CORETT, lejos de ser un simple trámite administrativo como pudiera parecer, fue un proceso contradictorio y complejo de negociación, manipulación, control y represión por el que se establecieron las relaciones sociales capitalistas dominantes en la tenencia del suelo y vivienda, buscando mediatizar y controlar políticamente los movimientos de resistencia -- tanto de ejidatarios y comuneros como de colonos.

En el sexenio de López Portillo se desecha el discurso populista predominante en el régimen anterior sobre la colectivización en el campo; se declara acabado el proceso de reparto de tierras y se insiste en que lo importante ya no es repartir

(44) IBIDEM, p. 612.

sino producir; se crea la Ley de Fomento Agropecuario que abre las puertas al capital agroindustrial en las tierras ejidales, llegando incluso a ocupar la Secretaría de la Reforma Agraria--representantes del latifundismo en el norte del país y por -- tanto aliados de transnacionales norteamericanas. Estos cam--- bios afectaron la orientación política de CORETT subordinán--- dole a las directrices del Departamento del Distrito Federal, -- En un proceso de centralización en la política de la regulari--- zación de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal que--- se expresa claramente en la creación de la Comisión de Desa--- rrollo Urbano (CODEUR) en julio de 1977.

El esfuerzo del gobierno por contribuir al logro de una -- política de desarrollo económico compartido alcanzó su máxima-- expresión en junio de 1977:

"Con la promulgación de la Ley General de Asen--- tamientos Humanos y tres de sus primeras conse--- cuencias importantes: la creación de la Secre--- taría de Asentamientos Humanos y Obras Públi--- cas; el Plan Nacional de Desarrollo y por últi--- mo el establecimiento de la Comisión Nacional-- de Desarrollo Urbano (CODEUR)". (45)

Así, el principal objetivo de dicha Comisión es el de ser--

(45) UNIKEL, Luis; El Desarrollo Urbano de México; Colegio de México, 1970. 2a. edición, p. 310.

vir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas unidades públicas, con el propósito de que las políticas adoptadas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano sean congruentes y compatibles con las que el Gobierno Federal determine.

La función desempeñada por CODEUR es de gran utilidad en la solución de los problemas de los grupos marginados e inclusive gracias a su intervención el Gobierno tiene oportunidad de dar solución a través de otros instrumentos de apoyo a diversos problemas como: la proposición de lineamientos, prioridades y restricciones relativas a los asentamientos humanos.

A partir del sexenio de Luis Echeverría, se pusieron en marcha los programas de apoyo a los grupos marginados, sin embargo, entre 1970-1976 esta ayuda se hizo llegar indirectamente mediante la creación de los fideicomisos de fomento instituidos por el Gobierno Federal con fines sociales como: FONACOT (Fondo Nacional para el Fomento del Consumo de los Trabajadores), FONAFED (Fondo Nacional de Fomento Educativo), FONACURT (Fondo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores), FONAFE (Fondo Nacional de Fomento Ejidal), etc., lo que si bien, por un lado mejoraba la situación de los trabajadores y ejidatarios, por el otro creó un aparato administrativo sumamente complejo y costoso.

"Para 1977, se pacta lo fundamental de la Alianza para la Producción y se esgrimen argumentos-- sobre la Reforma Política; ...los años de auge-- 1977-1981, significaron un desarrollo sustancial en la economía que, sin duda, se tradujo en una mejoría real para las mayorías trabajadoras del país". (46)

La época a que se refiere Samuel León y Germán Pérez es -- la del sexenio Lópezportillista, sin embargo, la disminución-- que se siguió haciendo de los espacios de poder de la burguesía nacional y extranjera, llevó a los grupos poderosos económicamente a romper con el Estado.

Al presidente de la Madrid Hurtado, le tocó gobernar en el momento más álgido de la crisis económica y de la pérdida de -- confianza en el Estado. Dos fueron sus bastones de apoyo a las clases empobrecidas: COPLAMAR (Comisión para la Planeación de Areas Marginadas) y el Sistema Alimentario Mexicano (S.A.M.).

2.- PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL)

Como menciona Molinar Morcasitas: "...el resul-- tado verdadero de la elección presidencial de --

(46) LEÓN, Samuel y Germán Pérez; De fuerzas políticas y partidos políticos; Pisco y Valdes-LUNA, México, 1988, p. -- 123.

1988 quizá nunca se conozca, pero, independien--
 tente de la consistencia doctrinaria y del ---
 sustento empirico de cada posición, lo cierto --
 es que el P.R.I. conservó el poder..." (47)

Pero si fueron los resultados un foco rojo de alerta para--
 que el sistema político en el poder se diera cuenta que el - -
 control de las grandes masas de votantes se había perdido.

Se hacía ahora indispensable la creación de un nuevo apa--
 rato que disminuyera los efectos del descrédito al Estado, - -
 instrumentando por los medios de comunicación masiva a partir--
 de la época Echeverrista y que consolidara a través del dis---
 curso de compartir "los sinsabores ocasionados por gobiernos--
 revolucionarios" del Estado con sus gobernados, así surge el -
 Programa Nacional de Solidaridad.

Uno de los primeros actos de gobierno del Presidente Car--
 los Salinas de Gortari, fue la creación del Programa Nacional--
 de Solidaridad (PRONASOL). El 6 de diciembre de 1988 acordó --
 la formación de la Comisión del PRONASOL, que el propio jefe -
 del Ejecutivo preside y en la que participan de manera perma--
 nente los titulares de la S.H.C.P., la Secofi, la Sedue, - - -

(47) MOLINAR HERRASBITAS, Juan; El tiempo de la legitimidad;--
 Cal y Arena, México, 1991, p. 242.

(ahora Secretaría de Desarrollo Social), la S.A.R.H., la - - -
 S.E.P., la Secretaría de Salud, la del Trabajo y Previsión So-
 cial, la de la Reforma Agraria, la de Pesca, del D.D.F., del -
 I.M.S.S., de la Conasupo, del Instituto Nacional Indigenista, -
 del Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías, de la
 Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Forestal, S.C.L.

En el texto del Plan Nacional de Desarrollo se exponía:

"El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)-
 es el instrumento que el gobierno de la Repúbli-
 ca ha creado para emprender una lucha frontal --
 contra la pobreza extrema, mediante la suma de--
 esfuerzos coordinados de los tres niveles de go-
 bierno y los concertados con los grupos socia---
 les. Se conformará con acciones de ejecución in-
 mediata que gradualmente permitan consolidar la-
 capacidad productiva de grupos que no la tienen,
 para impulsar su incorporación plena y en mejo--
 res condiciones a los beneficios del progreso". (48)

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo:

"...el universo al que se orienta el PRONASOL --
 está conformado por los pueblos indígenas, los -

(48) Plan Nacional de Desarrollo: 1967-1974; Secretaría de --
 Programación y Presupuestos, México, 1967, p. 127

campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de las grandes aglomeraciones y se encuentran marginados de los beneficios de éstas. Las áreas que recibirán particular atención son: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud, electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

En materia de alimentación, se impulsará la eficiencia en la producción de alimentos y el abasto de productos básicos a precios accesibles". (49)

Además se pondrá en práctica un amplio programa para regularizar la tenencia de la tierra en las colonias populares.

Al mismo tiempo, se integrarán las reservas territoriales que permitan orientar el desarrollo urbano y satisfacer los requerimientos futuros.

En el aspecto habitacional, los esfuerzos tenderán a evitar que tanto los programas de vivienda como los mecanismos --

(49) Ibidem.

crediticios establecidos hasta ahora, dejen al margen a aquellos sectores de la población cuyo ingreso les impide el acceso a la vivienda. Para atender a estos grupos se requiere un enfoque que, partiendo de criterios amplios reconozca las posibilidades económicas reales de cada familia. Con esta visión se impulsarán los programas de vivienda rural y popular; se otorgarán créditos flexibles y oportunos que, cuando se apliquen propicien la participación social bajo esquemas de autoconstrucción.

"La provisión de servicios de agua potable y energía eléctrica es un paso fundamental para elevar la calidad de vida de los habitantes de las comunidades rurales aisladas y las colonias populares. Ambos contribuyen también a impulsar los proyectos productivos en estos medios. Se dará especial prioridad a reducir la dispersión de la demanda de servicios en relación a las fuentes de abastecimiento, promoviendo el desarrollo de tecnologías alternativas que abran opciones para un uso amplio y a la vez eficiente del agua.

Para el apoyo a la eficiencia agropecuaria se fomentarán prioritariamente programas de incremento de la producción mediante estímulos y apoyos concertados. Para ello, se utilizarán amplia

mente los mecanismos de concertación y de participación social en la definición de propuestas; se impulsará el rescate de la obra que está deteriorada o que no fue concluida; se promoverá la construcción de pequeñas obras de irrigación, de comunicaciones y reforestación especialmente en las regiones semidesérticas del país; y se alentará el uso de mano de obra local para multiplicar los beneficios sociales en las propias comunidades.

Mediante proyectos de inversión recuperable, se buscará aprovechar las habilidades y los recursos existentes para el establecimiento de pequeñas industrias, tanto en el medio rural como en el urbano. Al mismo tiempo, se establecerán programas de capacitación y entrenamiento para fortalecer las capacidades de trabajo productivo.

El cuidado a la salud en la población de escasos recursos será una de las tareas inmediatas y una preocupación permanente. Se rehabilitarán los centros de salud existentes y se construirán otros, procurando asegurar el suministro permanente del cuadro básico de medicinas. La participación de la comunidad en la administración de los servicios de salud promoverá una mayor

eficiencia en la atención de una mejor integración de los médicos a la comunidad.

El diálogo y la concertación serán los pilares fundamentales para la definición de acciones y de las formas de su ejecución, de manera que la población pueda decidir y participar en las tareas dirigidas a su propio beneficio". (50)

La respuesta social que el PRONASOL recoge para combatir la pobreza desde las causas que la originan, así como sus consecuencias, se expresa en tres propósitos fundamentales:

- SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL: mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con hincapié en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
- SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCION: oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.
- SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL: construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

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

79

El Programa crea un sustento productivo real al mejoramiento del nivel de vida. Sólo con la participación directa y el trabajo productivo que incrementa el ingreso familiar, mejorarán los niveles de bienestar de los indígenas, de los campesinos y de los colonos populares para erradicar la pobreza en nuestro país.

El PRONASOL tiene en todas sus acciones y proyectos cuatro principios fundamentales:

- **RESPECTO A LA VOLUNTAD, INICIATIVAS Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LOS INDIVIDUOS Y SUS COMUNIDADES:** el Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución, no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones. La diversidad del país y de las formas de organización comunitaria tienen fiel reflejo en el Programa.
- **PLENA Y EFECTIVA PARTICIPACION Y ORGANIZACION EN TODAS LAS ACCIONES DEL PROGRAMA:** la participación se ejerce en el planteamiento, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y organizaciones. La participación también se expresa en trabajo directo, aporte de recursos y materiales propios de la región y en un manejo vigilado--

que beneficie realmente a quienes más lo necesitan, que funcione como una eficaz contraloría social.

- **CORRESPONSABILIDAD:** todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en la confianza y la colaboración.
- **TRANSPARENCIA, HONESTIDAD Y EFICIENCIA EN EL MANEJO DE LOS RECURSOS:** los recursos del Programa son de la nación. Su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente y público, mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados. Debe ser un manejo ágil, sencillo y oportuno, sin burocratismo ni centralismo. La transparencia y la eficiencia se basan en que las decisiones y las acciones son instrumentadas por las comunidades.

De acuerdo con Carlos Rojas:

"... con estos cuatro principios se elimina cualquier vestigio de populismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población en estado de pobreza. Solidaridad es de todos los mexicanos, no pide ni representa la claudicación de los --

ideales de cada quien. El programa impulsa la -
 movilización social para trabajar unidos por el
 progreso de los que menos tienen; esto es el --
 acuerdo fundamental que permite lograr un con--
 senso plural por el desarrollo y la justicia --
 social". (51)

Como describiera Jorge Alberto Lozoya, colaborador cercano
 del Jefe de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la
 República, José Córdova Montoya, al comentar sobre las carac--
 terísticas del PRONASOL:

"...fue una muestra de audacia del Presidente"--
 aunque como añadiera "...con él se hizo una ---
 competencia desleal", (52) con los partidos de-
 oposición.

Continúa:

"...si el Presidente no hubiera echado mano del
 Programa Solidaridad, saltándose al propio go--
 bierno y a los partidos políticos, si se hubie--
 ra esperado, se le hubieran ido los seis años--
 de observador". (53)

(51) Senamont; Secretaría Exterior, México, mayo de 1993, p. -
 441.

(52) Proceso; México, No. 783, 26 de octubre de 1991, p. 13.

(53) Ibidem.

Por otro lado:

"...el presidente Salinas aplicó competencia desleal, si, competencia desleal ante los -- partidos políticos, pero a tono con el pro-- grama de inserción en la economía mundial -- pues crea una sociedad de ciudadanos más -- fuerte porque no requiere tanta burocracia y porque la gente cumple", finalizó el secre-- tario técnico del gabinete de política exte-- rior. (54)

El Presidente Carlos Salinas de Gortari hizo del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) la expresión de su estilo de gobernar, que le permitió lo mismo hacer campaña política en favor del PRI, que promover obras que le han significado la recuperación del terreno perdido por su partido. Muestra de -- esto son los resultados a que alude en su cuarto informe de -- gobierno:

"El Estado ha incrementado en 70% real los re-- cursos para la superación de rezagos y de ca--- rencias urgentes en una gran mayoría de los mu-- nicipios del país. Solidaridad ha demostrado -- ser un instrumento eficaz para el ejercicio del

(54) Ibidem.

gasto social, pero es mucho más. Al convertirse ese gasto en agua, luz, escuelas dignas, servicios de salud, pavimentación o títulos de propiedad registrados. Solidaridad es justicia en los hechos, se alienta a la participación y respeto a la dignidad.

En estos cuatro años hemos trabajado para llevar más servicios básicos a nuestros compatriotas que no tenían acceso a ninguno de ellos:

Se han incorporado 5,263 mexicanos por día a los sistemas de salud.

Diariamente se han beneficiado por primera vez 7,719 compatriotas con la introducción de agua potable.

Se han entregado en promedio 1,052 escrituras por día.

Se han construido diariamente 47 aulas, talleres y laboratorios, y se han rehabilitado 50 escuelas públicas por día durante mi administración.

Han recibido cotidianamente el servicio de energía eléctrica 9,122 mexicanos.

Los colonos, con su organización, han pavimentado más de 3,200 kilómetros de calles en colonias populares.

Hoy, 8,500 localidades cuentan con el servicio de telefonía rural; 5,000 comunidades rurales y 8,500 colonias populares tienen acceso al servicio postal.

A casi dos años de haber puesto en marcha el Programa Niños en Solidaridad, casi 800 mil menores, reciben una beca en efectivo, despensas y atención médica para impedir que abandonen la escuela por falta de recursos familiares.

Con el Programa de Servicio Social se integraron 591 mil jóvenes, egresados de las instituciones de educación técnica y superior, en proyectos de beneficio comunitario.

Mediante los Fondos Municipales se atiende al 67% de los ayuntamientos del país. Con estos recursos directos ellos realizaron más de 60 mil obras con elevado efecto social en 25 estados de la República. Adicionalmente, se encuentran en operación 14 programas de desarrollo regional en 11 estados que más lo necesitan, y que benefician a casi nueve millones de mexica-

nos. Los 120 Fondos Regionales para los Pueblos Indígenas en los que participan casi 1,500 organizaciones propias de esas comunidades, han apoyado 2,000 proyectos que benefician a los grupos étnicos de 4,600 localidades.

La superación de los rezagos en servicios crea una plataforma para combatir la pobreza; pero es en el ámbito de la producción y el empleo en el que podemos erradicarla. Mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción se apoya a más de 620 mil campesinos que trabajan casi dos millones de hectáreas de baja productividad, ubicadas en 15 mil localidades; ellos tienen crédito a la palabra que, al recuperarse, genera una fuente auténtica de desarrollo comunitario. La reforma al artículo 27 y el nuevo movimiento campesino encuentran así una respuesta productiva para el campesinado mexicano.

Se inició el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad. Con este programa se han creado 2,400 empresas, 1,240 de ellas integradas con capital de riesgo del Fondo Nacional y 1,160 formadas con el apoyo de 44 fondos regionales de garantía y financiamiento. Han nacido ya los primeros proyectos de ecología productiva para-

apoyar a las comunidades que viven de recursos que debemos proteger.

En los programas, la participación de la comunidad es su rasgo más destacado. Se busca con ello establecer una relación de respeto, de respuesta, de corresponsabilidad, y así se expande un nuevo movimiento de participación y de organización en el país. Hay ya establecidos 100 mil Comités de Solidaridad. La participación directa de las comunidades organizadas permite el ejercicio transparente de los recursos. La Contraloría Social, integrada por miembros de la comunidad, es la base de los mecanismos institucionales de vigilancia del manejo claro de cada programa y del cumplimiento de los tiempos fijados. Daremos a esta Soberanía la información en detalle que considere necesaria sobre el Programa.

En la Tercera Semana de Solidaridad, realizada del 7 al 11 de septiembre, se evaluaron los trabajos con las familias y las comunidades, con los comités, con los presidentes municipales, con las nuevas empresas en Solidaridad. En los cinco días se trabajó a lo largo del país, y en 10 entidades federativas realizamos reuniones,

hemos recogido nuevas orientaciones, maneras de corregir y de avanzar y, también, de comunicar el ánimo que ahora moviliza a millones de mexicanos. Todavía tenemos que avanzar más en la atención social. En esa semana, y en las 39 giras de trabajo que he realizado durante este año por los estados de la república, he escuchado la demanda de ampliar el Programa. La síntesis de su mensaje es el reclamo de más obras sociales mediante mayor participación y más trabajo. En respuesta a ello fortaleceremos el Programa Nacional de Solidaridad, respetando la dignidad de las comunidades y alentado su orgullo y fortaleza". (55)

3.- PROGRAMAS DE REGULARIZACION TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad es el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de los programas especiales para la atención de los grupos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

La Coordinación General del Programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios Unicos de Desarrollo que el Presidente de la República suscribe con cada uno de los gobernadores de los Estados, para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

En los convenios se define un apartado específico para Solidaridad, a fin de que en el seno de los Comités de Planeación del desarrollo en los Estados se reúnan las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal para definir, controlar y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social en que participan activamente las comunidades mediante los Comités de Solidaridad.

Uno de los aspectos que destacan en la estructura y organización del Programa es que no crea aparatos burocráticos, sino que se aprovechen las entidades y estructuras ya existentes. El Presidente de la República planteó la iniciativa de crear la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que, además de asumir una parte importante de las funciones que desempeñaba la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se encargará de ejecutar el PRONASOL.

El esfuerzo de coordinación se lleva a cabo con estricto respeto al marco legal aplicable y a la normatividad que regula el ejercicio y control del presupuesto público. Además del control que legalmente tienen bajo su responsabilidad la Secretaría de la Controlaría General de la Federación y la Con-

taduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, mediante los Comités de Solidaridad se estimula la participación social en la vigilancia de los recursos y las obras.

Solidaridad se traduce en un conjunto de proyectos de inversión que se financian de muy diversas fuentes, entre las que se cuentan las aportaciones directas de los individuos en forma de trabajo, materiales, infraestructura disponible y recuperaciones. Con la colaboración acordada libremente entre sociedad y gobierno se amplían los medios de combate a la pobreza.

Los recursos asignados por el presupuesto federal son el componente principal del financiamiento del Programa. Los costos de operación de las instituciones públicas participantes se cargan a sus presupuestos ordinarios. Así, los recursos asignados al Programa se aplican totalmente a las prioridades y grupos de población que se pensó beneficiar.

Los gobiernos estatales y municipales canalizan también importantes asignaciones presupuestarias. Aunque insuficientes, los recursos asignados hasta ahora no tienen precedentes en la historia reciente del país y se tiene la firme decisión de incrementarlos a lo largo del presente régimen.

El Programa no causa ninguna presión inflacionaria motivada por expansión monetaria, déficit fiscal o excesivo gasto público. Se suman los recursos programados para el bienestar

social y el mejoramiento productivo, con un plan ágil de coordinación entre los tres niveles de gobierno y las entidades -- paraestatales.

La erradicación de la pobreza es una demanda de la sociedad, un compromiso histórico y una necesidad de la modernización nacional.

Dentro de este contexto, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en el Capítulo VIII, de las atribuciones de las Direcciones Generales, Subtesoreros y Subcoordinadores -- señala:

"ART. 16.- Corresponde a la Dirección General de la Regularización Territorial: I. Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular o a otros fines de desarrollo urbano; 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; III. Proporcionar, a solicitud de los delegados, los elementos técnicos -- disponibles para evitar la invasión de predios o para obtener su desalojo mediante el ejercicio --

de las acciones judiciales o administrativas que procedan; IV.- Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares, así como de las asociaciones que integren sus habitantes; 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; VI. Regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas, con la colaboración de las delegaciones y sus habitantes; VII. Emplear en el cumplimiento de sus atribuciones los recursos y los medios de apremio que legalmente procedan; VIII. Actuar cuando a su juicio convenga y a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos sobre la propiedad inmueble que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares; IX. Coadyuvar con las delegaciones del propio Departamento, con las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como con los gobiernos de los Estados y Municipios, de acuerdo a instrucciones expresas del Jefe del Departamento del Distrito Federal, para la regularización y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas popu-

lares limitrofes; X. Proponer y elaborar el proyecto de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios en donde se encuentren -- asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal, los que se -- tramitarán por conducto de la Secretaría de la -- Reforma Agraria; y XI. Aplicar en el área de su -- competencia las disposiciones legales y adminis-- trativas relacionadas con la rehabilitación, re-- gularización y desarrollo urbano".(56)

En su Cuarto Informe de Gobierno el presidente de la Na--- ción, Carlos Salinas de Gortari señaló:

"Para alentar la mejor distribución de la pobla-- ción en el territorio nacional, hemos diseñado y concertado el Programa de Desarrollo Urbano Cien-- Ciudades Prioritarias. Se atiende también la pro-- blemática urbana derivada de la industrialización de la franja fronteriza del norte del país.

En el valle de México el suministro de agua aumen-- tó a 26 metros cúbicos por segundo; en Monterrey, las obras de suministro y agua potable llevan un-- avance global del 50% y en Guadalajara se ha in-- crementado en cuatro metros cúbicos y se continuó

(56) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Art. 16.

la construcción de la presa de almacenamiento El-Salto. Nacionalmente, nos hemos propuesto, solo - en 1992, abastecer a tres millones más de mexicanos con servicios de agua potable y alcantarillado.

El acceso a una vivienda digna es una de las demandas más sentidas de la población y constituye una alta prioridad de mi gobierno. Hemos fortalecido la coordinación institucional del Sistema -- Nacional de Vivienda. Hoy sumamos esfuerzos con - los gobiernos de los estados, con los constructores e industriales, con los notarios y los bancos para desregular y promover vivienda accesible. En 1992 se construirán 254 mil casa habitación, entre ellas 87 mil del Infonavit; 107 mil del Fovi- y la banca; 40 mil del Fovissste. Fonhabe y otros. En este año se canalizarán más de 13 billones de pesos, el 85% de los cuales se aplica fuera de -- las tres grandes zonas metropolitanas.

Esto significa un 19% superior al ejercido el año pasado. Asimismo, los organismos de vivienda modificaron sus reglas de operación y fórmulas crediticias para disminuir subsidios sin afectar el acceso de la población al crédito. El Infonavit - extendió el plazo de amortización de 20 a 30 años y aprobó la cuenta individualizada en favor de --

los trabajadores para incorporarlos al Sistema de Ahorro para el Retiro.

Importantes son los avances en el saneamiento de las finanzas del DDF; en 1988 el 16% del gasto se cubría con subsidios federales; en 1992 esa cifra ha disminuido a menos de 2%. Han cambiado también las participaciones federales para lograr mejor equilibrio con el resto del país. La ciudad de México tiene hoy finanzas sanas. El gasto social se ha orientado a los sectores más desprotegidos. De total de la inversión, el 66% se ha destinado a las zonas más necesitadas de nuestra ciudad. En materia de seguridad pública se ha logrado estabilizar las tendencias pero falta mucho por hacer. Hoy, sumamos esfuerzos para elevar la eficiencia y coordinación de las policías, profesionalizarlas e inducir mayor participación de la comunidad. En estos años la ciudad de México, sin endeudarse, ha podido llevar a cabo muchas obras públicas, desde el Metro, el periférico, el drenaje, los puentes y la mejoría de su equipamiento hasta una inversión social muy importante. Ha fortalecido sus políticas frente a la ecología y el agua, y ha emprendido proyectos de gran significado cultural como el rescate del Centro Histórico y de Xochimilco. Con todos sus problemas, en la capital-

hay voluntad de actuar, de participar, de cooperar; existe una decisión colectiva de que la ciudad mejore.

En la ciudad de México hemos vivido años de intenso trabajo. Se ha consolidado la Asamblea de Representantes. Se han definido reglas de convivencia con diversos grupos, movimientos y organizaciones sociales. Se han afirmado las libertades en situaciones complejas. Ha existido respeto entre todas las fuerzas políticas. Estas prácticas, estos avances pueden aumentar la participación y la responsabilidad de todos para enfrentar los retos del futuro". (57)

Con el propósito de ejercer un control más eficiente sobre las operaciones inmobiliarias que puedan afectar o que afecten el patrimonio del Departamento del Distrito Federal, así como de recibir oportunamente información de las diferentes dependencias sectorizadas al propio Departamento, para realizar con mayor eficiencia las tareas y funciones necesarias para el cumplimiento de su objetivo; se crea el Comité del Distrito Federal, el cual aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1978, bajo las siguientes bases:

ACUERDO

PRIMERO.- Se crea el Comité del Patrimonio Inmo-

(57) La Jornada, 4o. Informe de Gobierno, 2 de noviembre de 1978, p. 12 y 11.

biliario del Departamento del Distrito Federal, - que tendrá por objeto conocer, opinar y acordar-- sobre las operaciones inmobiliarias que se celebren sobre los bienes de esta Dependencia.

SEGUNDO.- El Comité a que se refiere el artículo anterior se integrará por el Oficial Mayor, quien lo presidirá; por el Secretario General de Gobierno, a través de los Directores Generales de Gobierno y de Regularización Territorial; por el Secretario General de Planeación y Evaluación, a través del Procurador Fiscal del Distrito Federal; por el Secretario General de Desarrollo Social, a través del Director General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica; por el Contralor General, a través del Subcontralor de Control; por el Coordinador General Jurídico, por conducto de los Directores Generales Jurídico y de Estudios Legislativos y del Registro Público de la Propiedad y del Comercio; por el Director General de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., y por el Director General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Por cada miembro propietario se acreditará a un suplente. El Comité contará con un Secretario Técnico quien será designado por el Presidente del propio Comité. El Comité podrá invitar a sus sesiones a servidores públicos de otras uni--

dades administrativas, órganos desconcentrados y entidades sectorizadas al Departamento del Distrito Federal cuando se traten asuntos relacionados con éstos.

TERCERO.- Corresponde al Comité del Patrimonio Inmobiliario del Departamento del Distrito Federal: I. Servir de órgano de consulta y opinión sobre las políticas para el manejo inmobiliario del Departamento del Distrito Federal. II. Solicitar y recibir informes de las unidades administrativas, organismos desconcentrados y entidades sectorizadas al propio Departamento, sobre las operaciones inmobiliarias que realicen. III.- Acordar las enajenaciones, adquisiciones, desincorporaciones, expropiaciones y permutas así como los permisos administrativos, comodatos y demás actos jurídicos que afecten o incidan en el patrimonio inmobiliario del Departamento del Distrito Federal. IV. Expedir sus bases de organización interna; y V. Las demás funciones que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y las que le encomiende el jefe del Departamento del Distrito Federal.

CUARTO.- Tratándose de operaciones de venta de inmuebles, éstas se realizarán a través de Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., quien fungirá-

como Agente Inmobiliario del Departamento del Distrito Federal. Asimismo, todas las operaciones de adquisición de inmuebles por compraventa, se realizarán a través de Servicios Metropolitanos, S. - A. de C.V., exceptuándose aquellas que se efectúen para la creación de reservas territoriales y proyectos de mejoramiento urbano, las cuales se realizarán a través de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, previo -- conocimiento y opinión del Comité del Patrimonio Inmobiliario del Departamento.

QUINTO.- El Comité se reunirá en sesiones ordinarias cuando menos una vez al mes, y en sesiones -- extraordinarias cuando la urgencia de algún asunto así lo requiera.

SEXTO.- Se considerará que existe quórum para la celebración de las sesiones, con la asistencia de la mitad más uno de los miembros del Comité. De -- no integrarse el quórum a que se refiere el párrafo anterior, se convocará a una segunda sesión -- que se celebrará con el número de miembros que -- asistan. Los acuerdos se tomarán por mayoría de -- votos y, en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

SEPTIMO.- Las demás reglas de funcionamiento y -- operación del Comité a que se refiere este Acuer-

do, serán establecidas en sus bases de organización interna.

OCTAVO.- El Comité podrá integrar los Subcomités o grupos de trabajo que sean necesarios para el mejor funcionamiento del mismo.

NOVENO.- El Oficial Mayor cuidará del puntual cumplimiento de lo dispuesto en el presente Acuerdo.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se deroga el Acuerdo que crea la Comisión que tendrá por objeto llevar a cabo el Programa de Inventario de la Propiedad Inmueble y -- Reserva Territorial del Departamento del Distrito Federal, de fecha 7 de junio de 1984 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio del mismo año y el Acuerdo que modifica el Programa de Inventario de la Propiedad Inmueble y -- Reserva Territorial del 4 de mayo de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 del mismo mes y año.

TERCERO.- El Comité del Patrimonio Inmobiliario del Departamento del Distrito Federal, expedirá --

sus bases de organización interna dentro de los -
sesenta días hábiles siguientes a la publicación-
de este Acuerdo.

CUARTO.- Publíquese en la Gaceta Oficial del De--
partamento del Distrito Federal.

México, Distrito Federal a los treinta y un días-
del mes de enero de mil novecientos noventa. El -
Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ma---
nuel Camacho Solís.- Rúbrica.-" (58)

Por otra parte, en el Diario Oficial del 4 de febrero de -
1993, es publicado el Acuerdo por el que se establecen apoyos-
y estímulos fiscales respecto de las contribuciones previstas-
en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, -
en favor de las personas propietarias o poseedoras de inmuebles
que estén catalogados o declarados como monumentos por el Ins-
tituto Nacional de Antropología e Historia o el Instituto Na--
cional de Bellas Artes, en el Centro Histórico de la Ciudad de
México.

ACUERDO

"PRIMERO.- Se otorga en favor de los propietarios o
adquirentes de los inmuebles inscritos en los períme-
tros "A" y "B" del Centro Histórico de la Ciudad de-
México y que se encuentren catalogados o declarados-
como monumentos por el Instituto Nacional de Antro--

pología e Historia y por el Instituto Nacional de --
Bellas Artes, un subsidio equivalente al 100% de los --
créditos que por concepto de Impuesto Predial, Im- --
puesto Sobre Adquisición de Inmuebles, Contribucio--
nes de Mejoras previstas en el artículo 53 de la Ley
de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, --
Derechos por la Expedición de Licencias para Cons---
trucción y Derechos de Inscripción en el Registro --
Público de la Propiedad, sean a su cargo en el ejer-
cicio fiscal de 1992, con motivo de la propiedad o -
adquisición de tales bienes.

SEGUNDO.- Para la obtención del beneficio y estímulo
fiscal indicado, los contribuyentes respectivos debe-
rán presentar un "Certificado Provisional de Restau-
ración" expedido por la Coordinación General de Recor-
denación Urbana y Protección Ecológica, mismo que --
avalará el inicio de los trabajos de remodelación o-
restauración respectivos.

Asimismo, deberá exhibirse "Certificado de Restaura-
ción" del inmueble, que acreditará el término de la-
restauración o remodelación de un inmueble.

TERCERO.- Con el Certificado Provisional de Restaura-
ción a que se hace referencia en el numeral que pro-
cede, se solicitará por escrito el reconocimiento --
del subsidio ante la Secretaría General de Planea---
ción y Evaluación.

CUARTO.- El subsidio se condiciona a que el contribuyente, en la realización de los trabajos de rehabilitación, reconstrucción o restauración, se sujete a las especificaciones técnicas, lineamientos y plazos que al efecto se establezcan en el proyecto y -- calendario de obras definitivos, aprobados.

QUINTO.- El otorgamiento del subsidio no relevará a los contribuyentes de presentar la declaración de valor catastral, tratándose de Impuesto Predial, o la relativa al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, así como de solicitar y obtener las licencias, permisos o autorizaciones que sean necesarias en los términos de las disposiciones legales o reglamentarias respectivas.

SEXTO.- La Secretaría General de Planeación y Evaluación y la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, procederán a dar cumplimiento a lo establecido en el presente Acuerdo.

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. Al margen un Escudo, que dice: Jefe del Departamento del Distrito Federal.- México.

ACUERDO

PRIMERO.- Los contribuyentes del Distrito Federal --

que, en los términos del artículo 53 de la Ley de --
 Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se--
 tén obligados a pagar las contribuciones de mejoras
 ahí señaladas, en razón de las obras necesarias para
 establecer o regularizar conexiones de agua y dreña-
 je que les permitan gozar de estos indispensables --
 servicios públicos y que formen parte de los Progra-
 mas de Solidaridad que al efecto desarrollen las De-
 legaciones del Departamento del Distrito Federal, --
 así como de los programas de vivienda progresiva del
 Fondo Nacional de Habitaciones Populares, gozarán de
 una reducción equivalente al 95% del monto de la --
 contribución que corresponda.

SEGUNDO.- Para los efectos del artículo anterior, --
 los Delegados del Departamento del Distrito Federal,
 bajo cuya dirección se desarrollen los Programas de
 Solidaridad indicados, así como el Fondo Nacional de
 Habitaciones Populares, deberán remitir por escrito
 una relación de las personas e inmuebles que se en-
 cuentren en el supuesto mencionado, a la Secretaría-
 General de Planeación y Evaluación y a la Dirección-
 General de Construcción y Operación Hidráulica, de--
 pendiente de la Secretaría General de Obras, a fin -
 de que procedan en los términos de sus respectivas -
 competencias.

TERCERO.- Se otorga un subsidio por concepto de im--

puesto Predial y por los Derechos de Suministro, Uso y Aprovechamiento de Agua, con cargo al Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1992, en favor de los pensionados por cesantía en edad avanzada, por vejez, - por incapacidad de riesgos de trabajo, por invalidez, así como en favor de viudas y huérfanos pensionados, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y de Ferrocarriles Nacionales de México, dentro de los lineamientos siguientes:

- a) El pensionado debe ser propietario del inmueble en que viva, por el cual se aplicará única y exclusivamente el subsidio.
- b) El valor catastral del inmueble no excederá de la cantidad de 919'500,000, cantidad que representa en promedio un valor comercial aproximado de - - - - - 9240'000,000.
- c) El importe del subsidio por concepto de Impuesto Predial será el equivalente a la diferencia que resulte entre la cuota bimestral respectiva y la cuota bimestral mínima de 66,585, de tal manera que sólo se pague dicha cuota mínima.
- d) El importe del subsidio por concepto de los Dere-

chos de Suministro, Uso y Aprovechamiento de Agua,-- será el equivalente al 50% de la cuota bimestral --- correspondiente a la toma de uso doméstico, sin que en ningún caso la cuota a pagar sea inferior a la -- cuota bimestral mínima de \$6,600.

CUARTO.- Se otorga un subsidio por concepto del Im-- puesto Predial con cargo al Presupuesto de Egresos-- del Departamento del Distrito Federal para el Ejer-- cicio Fiscal de 1992, en favor de las personas fisi-- cas propietarias o poseedoras de viviendas adquiri-- das con créditos otorgados dentro del Programa de -- Vivienda del Estado, desarrollados por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabaja-- dores; Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguri-- dad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es-- tado; Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; Fideicomiso de Vivienda, Desarro-- llo Social y Urbano; Fondo Nacional de Habitaciones Populares; Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular; Instituto Nacional de Desarro-- llo de la Comunidad y de la Vivienda Popular; Progra-- ma Casa Propia; Programa Emergente de Vivienda Fase-- II; Programa de Renovación Habitacional Popular; y -- los organismos u órganos que los hayan sustituido; -- de conformidad con las bases siguientes:

a) El contribuyente deberá ser el propietario o --

poseedor del inmueble en que viva, por el que se le haya otorgado el crédito para su adquisición.

b) El valor catastral del inmueble no excederá de la cantidad de \$10'162,300, cantidad que representa en promedio un valor comercial aproximado de - - - - - \$125'000,000.

c) El importe del subsidio por concepto del Impuesto Predial será el equivalente a la diferencia que resulte entre la cuota bimestral y la cuota bimestral mínima de \$6,585, de tal manera que sólo se pague -- dicha cuota mínima.

d) Este subsidio terminará en forma anticipada, - -- cuando se cubra todo el crédito otorgado.

QUINTO.- Para tener acceso a los subsidios a que se refieren los puntos TERCERO y CUARTO de este Acuerdo, las personas deberán acreditar la calidad correspondiente a través de la documentación oficial respectiva, misma que se presentará mediante un escrito -- firmado en que se haga referencia a dicho Acuerdo.

SEXTO.- Se otorga subsidio con cargo al Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1992, en favor de los poseedores de inmuebles, que se encuentren previstos -- en los Programas de Regularización Territorial del -- Departamento del Distrito Federal, incluyendo los -- que son competencia de la Comisión para la Regulari-

zación de la Tenencia de la Tierra, por el importe -
equivalente al 100% de las contribuciones siguientes:
tes:

- 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 Cons--
trucción.
- d) Derechos por la Expedición de Licencias de Fusión
de Predios.
- e) Derechos del Registro Público de la Propiedad.
- f) Derechos por los Servicios de Alineamiento de In-
muebles.
- g) Derechos por los Servicios de Señalamiento de Nú-
mero Oficial.
- h) Derechos por la Regularización de Inmuebles.
- i) Aprovechamiento por Subdivisión y Fraccionamiento.

SEPTIMO.- Se otorga un subsidio por concepto de los-
impuestos, contribuciones de mejoras y de los dere--
chos establecidos en la Ley de Hacienda del Departam-
ento del Distrito Federal, con excepción de los De-
rechos por el Uso, Suministro y Aprovechamiento de -
Agua y de los Derechos por Servicios de Construcción
y Operación Hidráulica, con cargo al Presupuesto de-

Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1992, en favor de las Instituciones de Asistencia Privada que se hubieren adherido al Convenio de Cooperación celebrado entre el Departamento del Distrito Federal y las Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal, de fecha 20 de diciembre de 1989.

Para tener acceso a este subsidio, los interesados deberán presentar solicitud por escrito ante la Secretaría General de Planeación y Evaluación.

OCTAVO.- La Secretaría de Planeación y Evaluación,-- procederá a dar cumplimiento a este Acuerdo y llevar el registro contable del subsidio que se otorga". (59)

En relación a dicho acuerdo cabe destacar que, desafortunadamente las personas que en la actualidad ocupan los inmuebles catalogados como monumentos, en su gran mayoría son descendientes de los propietarios originales, los cuales ya no viven.

Esta situación trae consigo diversos problemas, en virtud de que, no obstante que varios de sus habitantes se sienten o se saben dueños de los mismos, no existe un propietario responsable que se aboque a la regularización del inmueble; así difícilmente consideran el apoyo y subsidios que conforme a lo establecido en dicho acuerdo les ofrece el Gobierno mediante-

la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Otro factor que en última instancia influye drásticamente en el --- aparente abandono o apatía mostrados por los propietarios de--- tales inmuebles es el económico, dado que no están en condi--- ciones de cubrir las cuotas correspondientes a impuesto pre--- dial y agua por mínimos que éstos sean.

De esta manera y a pesar de los esfuerzos realizados por--- el Gobierno para la regularización de dichos inmuebles:

"Durante el primer semestre únicamente se logró la regularización del 17% de los mismos, en cuanto a cuotas por concepto de pago de predial y -- agua sólo fueron rescatables el 9% y por lo que se refiere a restauración, ésta fue de sólo el - 4%". (48)

CAPITULO IV
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

- 1.- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA**
 - 2.- LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES**
 - 3.- LOS FIDEICOMISOS DE FINANCIAMIENTO**
-

CAPITULO IV

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

Hablar del problema de la vivienda en el Distrito Federal es imposible si antes no se analiza la magnitud del mismo.

Independientemente de los riesgos que apareja la concentración humana (en lo que ya no es propiamente el Distrito Federal, sino que involucra gran parte del Estado de México, -- tanto al nororiente, al norte y al poniente, región a la que -- se ha dado el nombre de Zona Metropolitana de la Ciudad de -- México o del D.F.), la ubicación en un área geológica de gran actividad sísmica, acrecenta los riesgos de desastres cuyos -- efectos negativos pueden ser de alguna manera disminuidos.

1.- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.

La región más transparente es el título de una novela -- del escritor mexicano Carlos Fuentes, cuyo tema es la ciudad -- de México. Dicho título describe la claridad y agudeza de la --

luz que era verdaderamente notable en el valle central, al --
 menos hasta principios de los años sesenta. A partir de ese --
 momento los días claros, antes una característica diaria del --
 panorama, con una visibilidad de 50 kilómetros hacia los neva-
 dos volcanes Popocatepetl e Istaccihuatl, se han vuelto tan --
 raros que pueden llegar a provocar comentarios y la publica-
 ción de fotografías en los diarios del día siguiente.

En 1989, la Ciudad de México con más de 19 millones de --
 habitantes se convirtió en la tercera ciudad del mundo des --
 pués de Nueva York/Nueva Jersey y Tokyo/Yokohama. Sin embargo,
 a diferencia de sus dos contrapartes ligeramente mayores, es --
 una ciudad sola en lugar de dos o más centros urbanos reunidos
 en una zona metropolitana. (61)

Por otro lado, está creciendo con mucha mayor velocidad --
 que sus contrapartes de países desarrollados; para fines de --
 este siglo la ciudad de México y Sao Paulo serán la primera y --
 segunda ciudades más grandes del mundo, respectivamente. Sin --
 embargo, los cuadros que se hacen tomando en cuenta el tamaño --
 de una ciudad no tienen demasiado significado. Mucho más im --
 portantes son los procesos y la dinámica del crecimiento urba --
 no y el efecto de éstos sobre las oportunidades de vida de sus
 ciudadanos.

(61) GRANDELA, Carlos; Ciudad de México; D.F., México, --
 1987, p. 100.

Es importante reconocer que la ciudad de México no es sólo el área urbana más grande del continente, sino también una de las más antiguas. Localizada en un altiplano a más de 2,500 metros sobre el nivel del mar, los conquistadores españoles -- construyeron su ciudad colonial sobre las ruinas de Tenochtitlan, capital del imperio azteca de Moctezuma. Ciertamente -- ésta fue la fase final (si bien una de las más espléndidas) -- de varios periodos de desarrollo urbano o de centro ceremonial en el valle central, la cual dejó pirámides en Cuicuilco (ahora adyacente al periférico sur) que datan de 4,000 años A.C., -- así como en Teotihuacán (a unos 30 kilómetros al noreste), que floreció alrededor del año 300 D.C.

La ciudad de México durante el período colonial, floreció como centro político y económico de la Nueva España, regido -- por poder a través de una serie de virreyes hasta el momento -- de su independencia, ocurrida a principios del siglo XIX. A -- partir de entonces, fue sede del poder de una serie de gober-- nantes cuya legitimidad a menudo era dudosa.

Una vez establecida la ciudad creció relativamente poco, -- del año 1,700 hasta mediados del siglo XIX, cubría un área de -- entre seis y diez kilómetros.

No fue sino hasta el Porfiriato, con la estabilidad y el-

crecimiento económico que este trajo consigo que se inició - -
verdaderamente su expansión física.

Desde el primer asentamiento hasta la actualidad este - -
sitio ha sido impresionante. El valle central está rodeado ---
por montañas volcánicas, dos de las cuales se elevan más de --
3,000 metros por encima del nivel del valle. Gran parte de es-
ta zona era un lago interior salino, así que incluso durante--
la época de los aztecas debía traerse agua dulce a la ciudad -
por medio de acueductos. En la actualidad la mayor parte del -
lago ha desaparecido y esos terrenos cenagosos están cubiertos
por asentamientos de gran pobreza. Aunque el smog y la conta--
minación restringen la visibilidad, en algunos días claros - -
o en la noche, al descender por los pasos montañosos elevados-
de las carreteras de Toluca e Cuernavaca el panorama es es- --
pectacular e imponente.

En los años posteriores a la Revolución, cuando la esta--
bilidad comenzó a atraer a muchos de quienes habían huido en--
el momento de la lucha, y los participantes se agrupaban en --
torno a los principales protagonistas que rivalizaban por el--
poder, se produjo un marcado incremento en la población. Entre
1921 y 1930, la población de la ciudad de México creció de ---
410 mil a más de un millón. (42)

(42) NEERBYE, Manuel E. et al; Dinámica del crecimiento demó-
gráfico de la Ciudad de México; D.F., México, 1967, --
p. 120.

Una vez superados los traumas de la Revolución, ésta creció continuamente y el ritmo se aceleró con la industrialización de la década de 1930 en adelante. La población del "Área urbana de la ciudad de México" creció en 4% anual durante esa década y aumentó a más de 6% al año entre 1940 y 1959. A partir de entonces, las tasas de crecimiento han oscilado alrededor de 5.5%, es decir, la población del Área metropolitana excedía los 19 millones, y aunque los cálculos actuales sugieren una continua desaceleración en las tasas de crecimiento (debido sobre todo a la disminución en las tasas de incremento natural a nivel nacional), existen pocas dudas de que para el año 2000 la población de la ciudad de México será de alrededor de 26 millones de habitantes. (63)

La dinámica del crecimiento se deriva de la migración -- proveniente de provincia, así como del crecimiento natural. -- Este último ha sido muy importante y aunque las tasas de nacimientos son inferiores en el Área metropolitana a las que -- se registran en general en otros lugares del país, siguen ---- siendo altas. Las tasas brutas de nacimientos en la ciudad --- disminuyeron de 44.7% habitantes en 1950-1960, a 37% en - ---- 1970-1980.

(63) SALASO M., Juan: Estructura de la Ciudad de México; -- Plaza y Janos, México, 1980, p. 130.

Desde el punto de vista del espacio, este crecimiento de la población ha llevado a una "oleada" de rápida expansión de la población hacia el exterior, primero en el Distrito Federal y luego hacia el colindante Estado de México. El Área central de la ciudad absorbió la mayor parte del incremento de la población hasta que los procesos de suburbanización acelerada -- comenzaron a sustituirla durante los años cuarenta. A partir -- de entonces, muchos residentes del centro comenzaron a cambiar -- se hacia las delegaciones del Área intermedia, varias de las -- cuales triplicaron o cuadruplicaron su población entre - - - - 1940-1950 y la duplicaron durante esa última década. La - --- prohibición impuesta en 1954 a la autorización para crear ---- fraccionamientos con viviendas de bajos ingresos en el Distrito Federal, también produjo algunos flujos prematuros hacia -- el Estado de México y los municipios de Nezahualcóyotl y Neucalpan, donde esta ley no se aplicaba. Dicho proceso se acen-- tuó posteriormente una vez que la oleada se amplió hacia - --- otros municipios durante las décadas de 1960 y 1970; además -- de los municipios ya mencionados. Tlalnepantla y Ecatepec crecieron mucho en ese momento, al igual que algunas delegacio--- nes del sur del Distrito Federal. Desde 1980 la "oleada" de -- crecimiento ha llegado hasta los municipios más distantes de -- Cuautitlán. Tecamac y Chalco, las áreas de más rápido creci--- miento en la actualidad. Se pronostica que la población de - - Tecamac aumentará de unos 156 mil habitantes en 1987 a más de-

un millón para fines del siglo.

Hasta 1988 momento en que Manuel Camacho Solís tomó posesión como regente, ningún otro era originario del Distrito Federal: todos provenían de provincia. Desde la década de 1950 sólo unas personas han ocupado este cargo durante varios sexenios: Uruchurtu, quien fue regente bajo el mando de tres presidentes, en gran medida porque su firme control de los problemas y la administración de la ciudad le otorgó la confianza de sucesivos ejecutivos. Sin embargo, el rápido crecimiento de la ciudad, la creciente complejidad de sus asuntos ilegales en el sur de la ciudad demostraron que sus políticas habían dejado de ser útiles y se le obligó a renunciar en 1966.

El último regente fue Manuel Camacho Solís (1988-1993), ex académico y "tecnócrata", se trata de una persona muy capaz y respetada. Las pérdidas sufridas por el PRI en el Distrito Federal en las elecciones presidenciales y congresionales, pueden haber sido consideraciones importantes en su nombramiento para este puesto en particular: si había alguien capaz de "administrar" los asuntos de la ciudad con éxito, probablemente era él. Aunque su posición se deriva en principio y de manera importante de su cercanía con el Jefe del Ejecutivo, ha revelado un considerable "peso" político propio en años

recientes. Fue subsecretario de SPP y posteriormente secretario de SEDUE, en este último cargo supervisó en 1984-1987 lo que fue en última instancia un exitoso programa de reconstrucción posterior al terremoto de 1985; ocupando después la Jefatura del Departamento del Distrito Federal.

El mejoramiento de los niveles de servicios, las políticas de vivienda más sensibles y realistas, el surgimiento de una estructura y proceso de planeación y el sistema de transporte ampliamente extendido y mejorado, todo aquello tiene un impacto real y positivo sobre los niveles y expectativas de vida de los habitantes de la ciudad de México. En ninguno de estos casos existe causa alguna de complacencia, sin embargo, los logros son reales.

2.- LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Independientemente de los fraccionamientos existen - - - otras formas de acceso al suelo para aquellos sectores sociales que por diversas razones no pueden adquirirlo mediante mecanismos legales. Estos problemas se presentan con mayor frecuencia en las periferias de la ciudad de México, pudiendo --- clasificarse en dos grandes grupos: "las invasiones" u ocupación directa del suelo, (que configura lo que se ha denominado "colonias de paracaidistas") y la ocupación a través de un propietario reconocido (que origina los fraccionamientos clandestinos o irregulares). Estas modalidades diferentes pueden-- presentarse también en un mismo asentamiento, el cual puede - comenzar con una forma de ocupación del suelo para continuar-- luego con otra, existen asimismo, diversos tipos de invasiones y de ocupaciones a través de un propietario". (64)

En la ciudad de México las invasiones crecieron considerablemente en los años cuarenta, pero luego disminuyeron en -- forma evidente, sin embargo, nunca han desaparecido por completo. Las respuestas del Estado sobre el particular han sido diferentes según el momento político y el sitio en el que se--

(64) AZUETA, Antonio; De Inquilinos a propietarios; Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular. Vol. 2, núm. 1, México, 1987.

hayan llevado a cabo.

"Los asentamientos surgidos en tierras ejidales y comunales y en general los fraccionamientos clandestinos fueron cuantitativamente mucho más importantes que las llamadas colonias de paracaidistas. En el caso de los fraccionamientos clandestinos, el que fracciona tierra y vende los lotes actúa a título de propietario, aunque no tenga la propiedad jurídica de la misma, situación por la cual estos fraccionamientos resultan irregulares o ilegales. Una proporción importante de las colonias populares de la I.M.C.M., surge a través de fraccionamientos de terrenos privados o de origen estatal que no cuentan con autorización gubernamental ni servicios públicos; el Estado ha permitido la acción de los propietarios que venden lotes en ese tipo de fraccionamientos". (45)

Esta situación se da no obstante, que la Ley General de Asentamientos Humanos en su Capítulo V De la Tierra Para El Desarrollo Urbano y la Vivienda, en su artículo 58 estipula:

(45) PRIBESILLA, Connolly; "Sector popular de vivienda, una crítica al concepto"; Revista Medio Ambiente y Urbanización, No. 28, CLASCO, Buenos Aires.

- I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda;
- II. Evitar la especulación en el mercado de inmuebles y captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano, para aplicarlas en beneficio de los habitantes de los centros de población;
- III. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas, mediante la oferta de la tierra que atienda, preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos..." (44)

Ciudad Nezahualcóyotl podrá ser considerada por su población como el cuarto centro urbano del país, aunque en realidad es un conjunto de colonias populares, parte de la Zona Metropolitana ubicada en el Estado de México al oriente del Distrito Federal.

La historia de la tenencia de la tierra en esta zona se divide en dos periodos: el primero se extiende desde sus orígenes hasta la década de los cuarenta. El segundo periodo va desde los años cuarenta hasta la actualidad y resulta mucho

(44) Ley General de Asentamientos Humanos, Ferrás, México, -- 1960.

más complejo debido a lo contradictorio de los diferentes factores implicados en los procesos de apropiación de la tierra.- Dichos factores son: los pobladores (correspondientes a los estratos populares), los fraccionadores y los organismos oficiales que intervinieron en el área en cuestión:

"La mayor parte del área que actualmente constituye Ciudad Nezahualcóyotl era parte del lago de Texcoco, que desde el siglo XVI comenzó a -- desecarse, dejando tierras libres, mayormente-- estériles e improductivas, saturadas de salitre y otras materias. El primer poblamiento de la -- región fue el pueblo de Chimalhuacán, cuyas --- tierras para explotación comunal fueron dotadas en 1578; la dotación fue incrementada en 1789 y reconocida formalmente en 1881, pero, en general, las tierras no se utilizaron para la agricultura, ya que no eran aptas para el cultivo.- A mediados del siglo XX, se dieron varias invasiones del pueblo de Chimalhuacán por parte de algunas haciendas; además, se vio amenazado con perder sus tierras a consecuencia del artículo- 27 de la Constitución de 1857, que prohibía a -- las corporaciones civiles (el pueblo en este -- caso) poseer tierras. Como consecuencia de esto, el presidente Juárez, para proteger a los -

comuneros, ordenó el respeto a la posesión de la tierra de los vecinos de Chimalhuacán y, por medio de la Ley General del 25 de junio de 1854, entregó un terreno en "común repartimiento" a cada familia del pueblo. Este "repartimiento" de tierras comunales fue una manera de impedir que los comuneros las perdieran en el proceso de privatización que acompañó al desarrollo liberal de la época". (67)

En 1902 el presidente Porfirio Díaz hizo construir el borde de Xochiaca, con el fin de acelerar el proceso de desecación del lago.

"En una sección de las tierras que se dejaron libres se formó el pueblo de San Juan Pantitlán y sus habitantes convirtieron parte de esas tierras en cultivables para vivir de la agricultura, la pesca y la caza de insectos, cuyos productos vendían en el mercado que crearon. Con el crecimiento del poblado vino el reconocimiento legal y el Ayuntamiento de Chimalhuacán nombró un delegado para controlar la zona. A partir de 1912, aproximadamente, el Gobierno Federal comenzó a considerar la cuestión de la-

(67) Los centros suburbanos de la Cd. de México; Instituto de Geografía, UNAM, México, 1960, p. 37.

propiedad de las tierras producto de la desecación del lago de Texcoco; fue así como en ese año la Secretaría de Fomento, Colonización e -- Industria declaró que esas tierras eran de jurisdicción federal.

En 1917, el presidente Carranza ordenó el deslinde y la mensura de las tierras de la región para definir la propiedad nacional; más aún, en 1922 fueron declaradas de propiedad nacional -- las aguas de los cauces, los canales, las barrancas, los arroyos, ríos y lagunas del Valle de México, con lo cual quedó más claramente establecido el carácter público de esas tierras. Sin embargo, en 1919 fue publicado un acuerdo que declaraba que los terrenos de propiedad nacional del Vaso de Texcoco no estaban destinados a ningún uso particular (colonización, bosques, etc.)". (48)

"Además de lo que significó la privatización de tierras públicas desde el punto de vista social, las ventas y donaciones que manipuló el gobierno fueron otras de las causas de los problemas de tenencia que surgieron posteriormente sobre las tierras de común repartimiento, correspon--

(48) *Ibidem*, p. 41.

dientes a las familias del pueblo de Chimalhuacán. Por muchos años, éstas intentaron la restitución de sus tierras sin ningún éxito".

"En 1935, el general Cárdenas declaró nulas, a través de un acuerdo, todas las titulaciones -- realizadas sobre terrenos nacionales provenientes de la desecación del lago. Pero ese acuerdo tampoco logró su cometido, ya que muchos de los supuestos propietarios que habían comprado o -- recibido sus tierras del Estado se ampararon; -- algunos ganaron los amparos y otros no, pero -- desafortunadamente la información disponible -- era muy escasa como para sacar conclusiones -- precisas acerca de los resultados de ese proceso". (69)

Así, hacia fines de los años treinta había una total -- confusión con respecto a la tenencia de la tierra en la zona -- del Vaso de Texcoco, ya que se superponían total o parcial- -- mente terrenos de común repartimiento, apoyados por títulos -- desde 1856, terrenos de propiedad privada con títulos del go- -- bierno federal, amparos ganados en las cortes nacionales y te- -- rrenos nacionales que eran resultado de la aplicación de la -- legislación referida a las tierras y aguas de la zona. Surgía -- además otra complicación: el lago de Texcoco es por la deseca-

(69) *Ibidem.*

ción continuaba causando problemas en la definición de las -- líneas de demarcación de los terrenos. Por ejemplo, un lote -- que según su título colindaba con el lago se iba agrandando, -- pero quedaba la duda de si el terreno obtenido por la nueva -- desecación se convertiría en propiedad del dueño del lote o -- si pertenecía a la Nación.

La historia de Ciudad Nezahualcóyotl en esta etapa coincide con la formación de las colonias populares, con la entrada en escena de los fraccionadores y la venta masiva de lotes a la inmensa cantidad de familias que afluyen a la zona, con la consecuente agudización de los conflictos, la intervención activa del Estado y la "consolidación" del asentamiento.

Así, la zona empezó a poblarse a través de invasiones organizadas por los mismos fraccionadores. Entre 1945 y 1951 se prohíbe la venta de las tierras en el Estado de México.

"Con gran celeridad hicieron acuerdos con los-- nuevos habitantes, vendiéndoles a "bajos pre--- cios" la tierra que supuestamente había sido -- invadida. Para protegerse, solicitaron los am-- paros, que ganaron. Así, las primeras colonias-- (México, Sol y Estado de México) comenzaron a -- expandirse y la tierra se vendió al precio de -- tres a cinco pesos el metro cuadrado, pero sin-- servicios de ningún tipo. Durante los años cin--

cuenta el nuevo gobernador del Estado de México los apoya, autorizando la lotificación y venta de los terrenos. Pero la década de los sesenta fue realmente la de bonanza de los fraccionadores. Habiendo adquirido grandes extensiones de terreno, trazaron la ciudad con cordón como tablero de ajedrez; además de los espacios para servicios públicos todo era monótono: 100 mil lotes de ciento cincuenta metros cuadrados, en promedio. Durante esos años, los comuneros de Chimalhuacán hicieron varios intentos para demostrar que las tierras que se estaban vendiendo eran tanto tierras nacionales como de común-repartimiento, pero nuevamente sus reclamaciones no tuvieron ningún efecto". (76)

Como es lógico suponer, los fraccionadores argumentaron - durante las entrevistas que posteriormente se realizaron, una versión totalmente diferente de los hechos, responsabilizando al gobierno por haber dotado de las tierras a familias campesinas, las que a su vez las vendieron a particulares, quienes finalmente se las habían traspasado a ellos mediante procedimientos legales.

Con relación a los servicios urbanos, la versión repre---

(76) Ibidem, p. 87.

sentativa de los pobladores afirmaba que, en 1958, al aprobarse la Ley de Fraccionamientos del Estado de México, se comenzó a establecer la obligación de que los fraccionadores instalaran los servicios de agua, drenaje y electricidad y que -- además conformaran las calles y guarniciones, si bien todavía en 1970 la urbanización estaba pendiente para muchos pobladores. La nueva ley no pudo obligar a que se dotara de servicios a los fraccionamientos ya establecidos, pero además muchos fraccionadores recibieron permiso para lotificar sin los requisitos legales, aún después de sancionada esa ley.

"En 1964, sólo nueve colonias, que incluían el 47% de la población, tenían luz eléctrica (el 31% era clandestina); en 1968, el 54% de las -- colonias no contaba con drenaje y, en 1971, todavía el 44% de los habitantes carecía de agua. Ese engaño a los colonos no pudo haberse realizado con la sola participación de los fraccionadores, que durante esos años obtuvieron unos tres mil millones de pesos por medio de sus -- negocios ilícitos (De la Rosa, 1974).

La versión oficial afirmaba igualmente que los fraccionadores violaron sistemáticamente la ley de fraccionamientos, gracias al 'apoyo de funcionarios inmorales coludidos con los fraccionadores', quienes propiciaron ese 'estado anár-

quico y desordenado'. Frente a esas acusaciones, los fraccionadores admitieron que antes de 1956 no habían ofrecido todos los servicios, pero que después de sancionada la ley cumplieron con todos los requisitos exigidos y que en algunos casos hasta ofrecieron más de lo requerido (por ejemplo, el edificio para la sede del nuevo municipio)". (71)

A fines de los años sesenta, la situación se volvió cada vez más difícil para los colonos de Nezahualcóyotl y provocó el surgimiento de un movimiento popular espontáneo, llamado Movimiento Restaurador de Colonos. Este hizo la denuncia de que los fraccionadores no eran los dueños legítimos de la tierra, sino los comuneros de Chimalhuacán o la Nación (al cuidado de la Secretaría de Patrimonio Nacional) y demandaron la expropiación de los terrenos y que los fraccionadores fueran encarcelados por el fraude que significaba vender terrenos que no eran de su propiedad. El movimiento cobró verdadera fuerza a través de la huelga de pagos que se generalizó en la población; pero luego se dividió, sus líderes fueron comprados por el gobierno y comenzó a perder fuerza. Como consecuencia de los conflictos planteados con relación a la tenencia de la-

(71) *Ibidem*, p. 29.

tierra, el gobierno propuso como "solución" un fideicomiso, -- contrato celebrado en marzo de 1973 entre el Estado, Nacional- Financiera, los fraccionadores y representantes de los pobla-- dores. Pero no todos los fraccionadores entraron al fideicomiso y de 83 colonias sólo 43 fueron incluidas.

El caso de ciudad Nezahualcóyotl constituye un ejemplo -- de fraccionamiento clandestino de enormes y graves proporcio-- nes. Lamentablemente la historia de Nezahualcóyotl se ha repe-- tido en algunos municipios como: Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Atizapán, Cuautitlán de Romero Rubio, Valle de Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpán, Tlalnepantla, Tultitlán y muchos-- más, donde también existen asentamientos populares. Ahora - -- bien, si esos asentamientos han permitido que vastos sectores-- de la población metropolitana que no tienen acceso a los frac-- cionamientos regulares hayan encontrado un lugar para vivir--- en la periferia de la ciudad, ello ha ocurrido con grandes --- sacrificios de las familias afectadas y en el contexto de si-- tuaciones conflictivas e injustas para los grupos más necesi-- tados de la sociedad urbana.

3.- LOS FIDEICOMISOS DE FINANCIAMIENTO

Antes de la reforma de 1962 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las condiciones crediticias en el mercado financiero mexicano dificultaban el acceso a las personas de escasos recursos al crédito hipotecario.

"Hasta antes de 1962 la producción de vivienda financiada por el Estado era muy limitada (de apenas 3400 viviendas anuales en todo el país) y en ella predominaba la acción del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), dirigida básicamente a empleados públicos". (72)

Con la reforma legal de 1962, se abrió paso a la creación del Programa Financiero de la Vivienda y a la expansión del crédito hipotecario en general. Este Programa formó parte de la política desarrollada por el Estado mexicano para establecer fideicomisos públicos y fondos para aumentar el flujo del crédito hacia líneas de actividades que habían estado restringidas, como era el caso de la vivienda. En general, esos

(72) CASTELLO, Manuel; Análisis de la política urbana del Estado Mexicano, UNAM, México, 1977.

fondos eran empleados para complementar los recursos de las -- instituciones privadas de crédito.

Así, se crearon como parte de dicho programa, el Fondo - de Operaciones y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda - -- (FOGA), Fideicomisos del Banco de México a través de cuyo control se canalizaban recursos de los departamentos de ahorro de los bancos privados hacia la vivienda llamada de "interés so-- cial".

a) FOVI

El Sistema del Fondo Nacional de la Vivienda, creado en - 1972, con base en la captación de recursos sobre el 5% del sa- lario de los trabajadores, representó otro cambio importante - en la intervención del Estado en el financiamiento y una nueva posibilidad de canalizar capital "desvalorizado", particular-- mente para la vivienda de los trabajadores, los que, con ante- rioridad habían sido atendidos en forma muy limitada. Esta --- modalidad se aplicó a tres sectores de trabajadores, dando - - como resultado la creación de tres fondos:

"INFONAVIT, para los trabajadores de cualquier- empresa privada; el FOVISSSTE, para los traba-- jadores al servicio del Estado y el FOVIMI para

las fuerzas armadas. En estos casos las características del crédito fueron mucho más favorables que la de los sistemas anteriores; así el INFONAVIT otorgaba créditos amortizables en un plazo de 10 a 20 años, las cuotas eran proporcionales al salario (del 14 al 18% del salario de los trabajadores) y la tasa de interés del crédito ejercido del 4% anual sobre saldos insolutos. En el caso del FOVISSTE, esa tasa de interés ascendía al 6%. (73)

En cuanto a la participación de instituciones del Estado en el financiamiento y producción de la vivienda destaca la de Banobras que tiene casi sesenta años de funcionamiento, inmediatamente después está FOVI con treinta años.

Es importante mencionar que en el periodo de 1973 a 1976 predominaron las promociones públicas financiadas por el Programa Financiero de la Vivienda, sin embargo, entre 1977 y 1980 las promociones privadas absorbieron una altísima proporción de las unidades financiadas por ese programa.

"Los créditos del PFV a otros organismos públicos implicaban que las familias debían pagar --

(73) RAYSEN GARRA, *María: La inflación y el financiamiento -- para la vivienda en Procesos Habitacionales en la Ciudad de México*, UNAM-CEAUE, México, 1980, p. 141.

un enganche del 5% y amortizar la deuda en 15-- años, con tasas de interés del 6% y un mayor--- apoyo del FOVI, con lo cual se estaba apoyando a sectores de menores ingresos de la población, mientras que para las promociones privadas, el enganche debía cubrir el 20% y las tasas de --- interés ascendían al 9 y 14% para los cajones-- más económicos, por lo que su destino era para-- las familias de ingresos más elevados". (74)

La inflación (aunque muy limitada comparada con la que -- se presentaría a partir de 1982) había comenzado a hacer sen-- tir sus efectos hacia fines de los años setenta en todos los - programas de vivienda, pero sobre todo en el PFV, así los ca-- jones fijados por FOVI, en los que se diferenciaban dos tipos- de vivienda, habían permanecido constantes en sus precios - -- desde la creación del programa hasta 1973, pero a partir de -- ese año se presentaron variaciones anuales que llegaron hasta- 1980 cuando comenzaron las variaciones trimestrales, coinci- - dentes con el rápido aumento del costo de la construcción.

"Entre 1974 y 1981, los índices de salarios y -- de precios al consumidor tuvieron los mismos - - incrementos (un promedio anual de 35.6%); - - --

en ese lapso los índices del costo de la vivienda de interés social y de los materiales de construcción presentaron aumentos promedio anuales de 45.4% y 47%, respectivamente. En cambio entre 1981 y 1991, el índice general de precios tuvo un crecimiento mucho más acelerado que el de los salarios mínimos (70% en promedio superior a los salarios); los materiales tuvieron los mayores incrementos un 105% aproximadamente superior a los salarios". (75)

Estas cifras expresan claramente cómo se alejan en una coyuntura inflacionaria como la que vive el país, las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a una vivienda.

b) FOVISSSTE

Los programas de FOVISSSTE siempre estuvieron dirigidos a asalariados de menores ingresos, a lo largo del período 1972-1980, la distribución de los financiamientos mantuvo proporciones constantes entre los estratos que recibían de 1 a 2 salarios mínimos (un 75% aproximadamente) y los que recibían más de dos veces el salario.

(75) Ibidem, p. 140.

"El FOVISSSTE luchó porque cuando menos el 60% de las viviendas se construyeran para trabajadores de 1 a 2 veces el salario mínimo". (76)

Sin embargo, resulta muy difícil para las instituciones del Estado controlar los salarios reales que reciben los trabajadores, sobre todo en el caso de las empresas privadas, debiendo atenderse en la mayoría de los casos a los datos proporcionados por las mismas sin posibilidad de efectuar una comprobación posterior.

También es muy probable que existieran diferencias entre los ingresos de los sectores para quienes se construían viviendas y aquellos a quienes se adjudicaban. Muchas veces la existencia de grandes necesidades habitacionales, así como la escasa oferta de las instituciones, originaban que las familias con mayores ingresos aprovecharan las viviendas construidas para sectores de ingresos mínimos.

"En este sentido, se hace necesario aclarar que FOVISSSTE entre 1973-1980, únicamente atendió un 8.8% de su demanda". (77)

(76) FRANCO, J. Manuel; Evaluación del Programa de Renovación Habitacional Popular; Nueva España, México, 1987, p. 238.

(77) Ibidem, p. 237.

Otros organismos como BANOBRAS e INDECO absorbían entre el 70 y 80% de la vivienda nueva y terminada de los recursos de cada institución. Sus programas contemplaban diferentes modalidades de participación con los organismos públicos y en relación con las empresas privadas para la promoción y construcción de las viviendas. Además de créditos a promotores y a usuarios directos.

Para resumir del "...203,323 viviendas producidas con intervención oficial en la primera parte de la década (1970), cerca del 80% fue realizado a través de promociones públicas, mientras que, en los últimos años de la misma, más del 95% de las 241,140 unidades financiadas se incluyó en las promociones privadas". (70)

Ante las dificultades para ofrecer vivienda terminada a amplios sectores de la población comenzaron a surgir algunos programas para orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción, a través de la oferta de la tierra barata, ayuda financiera y técnica a los grupos de menores ingresos.

"Estos nuevos programas significaron un intento por incorporar, de manera más sistemática y -- global, acciones que ya habían venido realizando, aunque de manera muy limitada, organismos -- como INDECO y AURIS. Sin embargo, los recursos -- destinados a ese tipo de programas fueron muy -- limitados". (79)

No obstante, todos los cambios que experimentó el Programa Financiero de la Vivienda a través de sus diversos instrumentos particularmente FOVISSTE, para adaptarse al programa -- de crisis que caracterizó a la economía mexicana en los últimos años, continuó teniendo problemas en cuanto a los subsidios que el Estado debió seguir pagando y no pudo evitar, al -- mismo tiempo que continuará el desplazamiento de los sectores -- sociales con respecto al acceso de los diferentes cajones de -- vivienda.

"Cuando la inflación se incrementa, la distribución del ingreso se deteriora, el acceso al -- crédito se restringe para los grupos sociales -- de menores ingresos y todo esto conduce al desplazamiento de la población para la que fue -- diseñado el programa; se atiende, entonces, a -- una población de mayores ingresos relativos". (80)

(79) GONZALEZ, Priscilla; op. cit. p. 327.

(80) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Diecinueve Informe Anual de Actividades, -- México, 1986, p. 71.

El mercado habitacional para los sectores de ingresos medios altos, que experimentó un auge extraordinario durante -- 1978-1981, coincidente con el auge económico del país, inició una seria retracción a partir de 1982. Una de las causas de -- este deterioro ha sido sobre todo, la elevación desmedida de las tasas de interés, que origina un alarmante encarecimiento del crédito hipotecario que apoyaba la construcción y circulación de este tipo de vivienda.

c) INFONAVIT

Es importante destacar que el INFONAVIT ha concentrado -- el 45% de la producción total de la vivienda terminada, realizada por los diferentes organismos habitacionales y ha seguido aumentando su producción. Hacia mediados de 1987, ese instituto introdujo modificaciones en su sistema de financiamiento -- para adecuarlo a las condiciones de una economía inflaciona---ria.

"En el documento de presentación del nuevo sistema crediticio, y para justificar su aplica---ción, se afirma que con el anterior sistema el instituto sólo recuperaba, en promedio, el - -- 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50%, y únicamente el 12.7% si esta fuera del 100%. Como, a pesar-

de los esfuerzos realizados y del aumento de la producción ya señalada, 'los 615 mil créditos - ejercidos en todas las líneas (...) han permitido satisfacer sólo cerca del 17% de la demanda real' de la institución, se volvía entonces cada vez más urgente la necesidad de modificar el sistema crediticio, de manera que permitiera mejorar la recuperación de los créditos. El - nuevo mecanismo financiero funciona con las siguientes bases: a) el precio de la vivienda -- financiada se traduce a su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente en ese -- momento, y esto constituye el monto del crédito; b) se descuenta a todos los trabajadores - acreditados el 20% del salario mínimo, con excepción de los que perciben un salario mínimo, - a los que se descuenta el 19%; c) el crédito - se amortiza cuando el trabajador paga el número de veces el salario mínimo objeto del crédito o bien cuando se cumple el plazo máximo de 20 --- años. Según la institución, el nuevo sistema -- garantizaría el nivel real de recuperación, independientemente de cuál fuese la inflación, ya que los pagos y el saldo insoluto se ajustarían a ésta a través del incremento del salario mí--

nimo (INFONAVIT, 1987)". (81)

En términos generales, el INFONAVIT, el PFV y el FOVISS-TE absorben el 92.5% del total de vivienda terminada realizada con financiamiento oficial y parece ser que ésta ha aumentado en un 62% con respecto a las unidades anuales financiadas en la etapa anterior.

Con la crisis y el gran encarecimiento de la vivienda, el INFONAVIT ha tenido que disminuir los costos de construcción por vivienda, lo cual se ha manifestado en una reducción de los metros cuadrados edificados y de las especificaciones de los acabados.

Con respecto a los programas de vivienda progresiva, los servicios y mejoramiento habitacional puestos en práctica, éstos han cobrado una solidez y presencia mucho mayores que en los años anteriores, gracias a la experiencia acumulada y sobre todo a la creación y consolidación del fideicomiso del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO), que ha ido incrementando sostenidamente su participación en los programas nacionales de vivienda, tanto en el número de acciones como en las inversiones realizadas.

Un hecho que debe hacerse resaltar es que esta institución concede básicamente créditos de tipo colectivo, ya sea a cooperativas, organizaciones sociales u organismos de la admi-

nistración pública, lo que representa una gran diferencia con los demás organismos que otorgan créditos individuales a personas físicas.

"El FONHAPO ha tenido que reducir los montos --- financiados por acción para poder aumentar el --- número de acciones, lo cual lo ha llevado a disminuir la superficie promedio del "pie de casa", así como la correspondiente al terreno, en los --- proyectos de lotes y servicios. Se observa una --- tendencia similar a la señalada para el INFONA--- VIT". (82)

d) Sistema Bancario

Debido a la importancia que la banca ha tenido en el financiamiento de la vivienda, se hace referencia a la nacionalización de la banca, la cual se llevó a cabo en septiembre de 1982, justamente en el contexto de la crisis económica. Con esta medida se buscó en un primer término, estabilizar -- la economía del país; se decidió reducir el margen de ganancia bancaria, nacionalizando el proceso de intermediación financiera en beneficio de las actividades productivas, sin lanzar a la banca a un proceso de pérdidas crecientes.

(82) Ibidem, p. 88.

"En cuanto a las tasas de interés, el programa de estabilización se basó parcialmente en la reducción de los costos financieros mediante una baja de las tasas activas compensadas por la reducción de las tasas pasivas. Así, en septiembre de 1982 se decretó una disminución de 5.5 puntos en las tasas activas de los créditos a la producción y al comercio que provocó una baja en los ingresos de la banca. Además, el ajuste de los intereses de la vivienda de interés social y de tipo medio reforzó esa reducción, ya que la tasa de interés de la vivienda media bajó unos 10 puntos y la de la vivienda de interés social casi 11 puntos en promedio. En tres meses, esto produjo, como decíamos, una disminución importante de los ingresos de la banca, y de esta reducción, un 20% correspondió a la vivienda. Los impulsores de tales medidas consideraron que éstas habían provocado un incremento menos rápido de las utilidades; el crecimiento entre junio y agosto de 1982 había sido de 38% y, en cambio, en el período septiembre-noviembre de sólo 24%, pero que no se habían generado pérdidas. Sin embargo, en el informe anual de 1982 del Banco de México se afirmaba: 'Los altos y crecientes niveles de inflación y la continua depreciación --

del tipo de cambio demostraron que las políticas de tasas de interés implantadas en ese periodo -- no tuvieron los efectos deseados; además, los -- niveles de captación se deterioraron en términos reales. La situación de la economía hizo apre-- miante establecer una relación adecuada entre -- las tasas de interés, los niveles esperados de -- inflación y el deslizamiento bancario". (83)

Con la nueva administración, a partir de diciembre de -- 1982, la nacionalización de la banca tomó un nuevo camino: -- velvieron a incrementarse las tasas de interés, lo cual tam-- bién se aplicó a la vivienda. Por otra parte, el avance de la participación de la banca privada en el capital de otras em-- presas, en particular de empresas constructoras y promotoras-- inmobiliarias, importante en los últimos años, había hecho -- pensar en un primer momento que la nacionalización permitiría al Estado controlar los recursos necesarios para realizar una política mucho más eficaz de vivienda popular y desarrollo urbano. Sin embargo, la nueva orientación que se le dió a esa -- nacionalización y su evolución posterior no han significado -- realmente ventajas para los sectores más necesitados de la -- población.

(83) MORALES, Alejandra: "Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda"; Revista Mexicana de Sociología, No. 2, México, p. 81.

CAPITULO V

**NECESARIA ADECUACION DE LA LEGISLACION VIGENTE EN
RELACION A LA REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA**

- 1.- PROPUESTAS DE MODIFICACION A LA LEGISLACION VIGENTE SOBRE PROPIEDAD INMOBILIARIA**

 - 2.- EFECTOS SOCIO-ECONOMICOS Y POLITICAS - DE LA NUEVA REGULACION SOBRE PROPIEDAD AGRARIA**
-

CAPITULO V

NECESARIA ADECUACION DE LA LEGISLACION VIGENTE EN
RELACION A LA REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Una vez analizados los instrumentos en los que se apoya el Gobierno Federal para solucionar el problema de la regularización de la propiedad inmobiliaria (vivienda popular, urbana y rural), así como el desarrollo urbano, se hace más evidente -- la gravedad del problema; dado que en el mismo intervienen -- factores de difícil control como son: el desmesurado creci- -- miento demográfico, en mucho provocado por el movimiento mi -- gratorio, la limitación de los recursos, la pobreza extrema -- de las familias, además de problemas de urbanismo, legales y -- sociales, así como las altas tasas de interés bancario que a -- partir del 20 de diciembre de 1994, han caracterizado al sis- -- tema que financia la vivienda.

Para la solución de dichos problemas se requiere de una -- tarea ardua y constante, por lo que:

"...es necesario adoptar procedimientos acordes -- con la realidad de nuestro país, enfrentándonos -- a ésta, con una mentalidad revolucionaria que -- permita analizar y elegir soluciones congruentes -- y propias, evitando el riesgo de caer en una --

planificación tecnócrata que ignore al hombre y determine soluciones en las que él no participa. Es importante imprimir a la acción que se realice en el campo de la vivienda popular, una idea tan clara, que permita impulsar a los sectores--marginados". (84)

1.- PROPUESTAS DE MODIFICACION A LA LEGISLACION VIGENTE SOBRE PROPIEDAD INMOBILIARIA

Actualmente se cuenta con una estructura administrativa - muy completa, así como estudios profundos relacionados con el problema de la vivienda, hombres capaces cuya experiencia en - este campo les permite dar valiosas aportaciones al respecto, - así como un decidido propósito por parte del Gobierno para --- atender y darle solución a este aspecto de justicia social.

"Si pudiera resumirse el llamado problema de la--vivienda, que más que un problema es un síndrome, se diría que es un problema económico, de planeación y de ejecución, fácil planteo y difícil solución". (85)

(84) ENRIQUET, R., Realis Vivienda de Interés Social; Diana, - México, 1969, p. 22.

(85) GARCIA RAMOS, Carlos; Vivienda popular; Ferrus, México, - 1974, p. 61.

Mucho se ha dicho y también mucho se ha hecho, en relación al problema habitacional en México. No obstante, existe una realidad que refleja la magnitud de las carencias a pesar de los esfuerzos realizados tanto por el Gobierno como por el sector privado, el déficit habitacional se ha venido incrementando en números absolutos, en virtud de que las viviendas que en la práctica se requieren.

"Esta situación, cuyos signos visibles son las zonas marginadas de las grandes ciudades bien sean periféricas y de rápido crecimiento, o céntricas, dinámicas sólo en su proceso de decadencia; cuyos signos indivisibles son la promiscuidad, la delincuencia y la desesperación económica y social, nos exige hacer un breve alto en la acción. Un alto que nos permita analizar y proponer". (26)

Analizar a partir de los resultados, los conceptos, enfoques y políticas que se han venido usando, considerando como punto de partida la realidad económica del país, aplicando con base en ésta un plan de acción en estricta dimensión del lugar que le corresponda en el marco del Desarrollo Nacional.

(26) CHAVEZ H., Humberto; Mejoramiento de la vivienda urbana-marginada; Ferrus, México, 1967, p. 28.

Atendiendo con soluciones específicas a los sectores marginados. Un plan que permita la prevención de los problemas -- que, originados por las fuertes corrientes migratorias se -- crean con la formación de los asentamientos irregulares.

Originalmente el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) que también contempla entre sus -- funciones la regularización de la propiedad inmobiliaria, -- cuenta con todos los elementos para atender dicha problemática. Así en el contexto de la Reforma Agraria CORETT desempeña una función financiera, técnica y social muy importante.

No obstante, con la reestructuración de este organismo a partir de la creación de la Comisión Coordinadora para la Delimitación de Superficies Ejidales y Comunales (1979); la regularización generalmente legaliza la adjudicación del suelo -- de aquellos que no viven en la colonia, sobre todo en los casos en que la misma no cuenta con todos los servicios. En estas condiciones los propietarios que tienen los recursos para hacer posible la regularización de sus terrenos son los beneficiados, no sólo con la regularización en sí, sino que posteriormente los venden para la construcción de viviendas que por sus elevados precios y condiciones de pago quedan fuera del -- alcance de los sectores para quienes en principio iba dirigido el programa, desvirtuándose totalmente los objetivos de su --

creación:

Con anterioridad a CORETT, en 1963 se puso en operación-- el Programa Financiero de la Vivienda, estructurado con el - - propósito de canalizar los recursos captados por las Institu-- ciones de Crédito, hacia la construcción de viviendas de inte-- rés social, complementando tal acción con el establecimiento - de dos Fondos Fiduciarios para garantizar dichas operaciones.

"Desafortunadamente el programa diseñado para -- atender las necesidades de los sectores de po--- blación urbana con ingresos mensuales comprendi-- dos entre \$750.00 y \$3,000.00 los que en esa fe-- cha representaban más del 40% de las familias -- urbanas, se limitó, en la mayoría de los proyec-- tos, a \$3,000.00 mensuales, lo que representaba-- sólo un 6% de las mismas.

Diversos factores concurren para esta concen-- tración de los esfuerzos en beneficio de un sec-- tor tan limitado, pero ahora sólo nos interesa-- destacar el que se refiere a los aspectos norma-- tivos que sirvieron de base para definir el tipo de vivienda que sería materia del programa.

Estas normas son producto de la actitud sosteni-- da durante largo tiempo, respecto a que el pro--

blema de la vivienda revestía características -- fundamentalmente técnicas, habiéndose establecido un patrón a seguir respecto a la llamada "Vivienda Mínima" que consistía en comprimir dentro de una superficie reducida una vivienda convencional propia de estratos sociales con mayor capacidad económica y diferente patrón cultural. A la aplicación de estas normas, quedaron excluidas de los beneficios del programa financiero todas aquellas acciones que aún implicando la sana y total recuperación de las inversiones, no respondían a las normas mencionadas. Cabe señalar entre estas acciones posibles, los programas de equipamiento de terrenos; los de dotación de viviendas para terminarse y ampliarse por los interesados, los programas de autoconstrucción y ayuda mutua; y como aspecto destacado, los programas de mejoramiento de las viviendas existentes en las zonas marginadas, programas todos, -- producto de un concepto más amplio y más realista de la vivienda que considera acción en vivienda a toda aquella que yendo desde la adquisición y equipamiento de los terrenos hasta la edificación de una vivienda completa, contribuye a la solución del problema". (87)

(87) HEREDIA, Antonio; Mejoramiento de la vivienda marginadas
Parrás, México, 1967, p. 81.

Considerando los resultados de tales programas sólo por -
mencionar algunos, puede concluirse que no obstante, los - - -
esfuerzos del gobierno en el medio urbano, finalmente han sido
canalizados a la construcción de viviendas destinadas a la - -
clase media y en última instancia a los grupos que cuentan - -
con los recursos para adquirirlos; destinándolos posteriormen-
te a un negocio por demás lucrativo.

Por otra parte, si la principal razón por la que los gru-
pos marginados no tienen acceso a una vivienda decente es por-
que no se les considera sujetos de crédito, resulta obvio que-
la solución debe enfocarse al mejoramiento de las viviendas --
que ocupan, así como a su regularización. Además, cabe adver-
tir que para estos grupos difícil es trasladarse a un nuevo --
sitio, en virtud de que esto significa romper con el arraigo--
al barrio al que creen pertenecer.

"Conforme a las investigaciones realizadas sobre
el particular por diversos organismos principal-
mente del sector público se concluye que la op-
ción más acertada es la puesta en operación, de-
programas a realizar en varias etapas, los que,-
utilizando técnicas adecuadas, permitan el mejo-
ramiento gradual de las viviendas susceptibles -
de este proceso, así como de su regularización". (88)

Por otra parte, se hace indispensable mantener presente - que cualquier inversión que se lleve a cabo con la finalidad - de solucionar el problema de la vivienda, deberá realizarse -- con la idea de proporcionar a las familias mexicanas un techo digno que permita a sus pobladores desarrollar su vida fami- - liar y social, que les ofrezca un ambiente adecuado para la -- realización de sus actividades y que les brinde la privacidad necesaria para un desenvolvimiento sano, tanto en el aspecto - físico como en el intelectual y moral.

Es evidente que la demanda de viviendas es absolutamente superior a los recursos que se pueden destinar a su satisfac- ción. En estas condiciones los organismos que intervienen so- bre el particular, no se pueden permitir la realidad de un --- fracaso al no alcanzar los objetivos para los que supuestamen- te han sido instrumentados los diversos programas relacionados con el problema de la vivienda, ya que las necesidades insa- --- tisfechas suponen la pérdida de esfuerzos, dinero, talento y - tiempo. Pero además, crean un ambiente de desconfianza y eca- --- ben con las casi nulas aspiraciones que las familias margina- das, en virtud de su extrema pobreza, tienen de vivir digna- --- mente.

Por otra parte, las cifras que se presentan en las prin- cipales ciudades de la República sobre la carencia habitacio- ---

nal son el resultado de la fuerte presión demográfica a la -- que se encuentran sometidos, los cuales se originan por el -- crecimiento poblacional y las fuertes corrientes migratorias, -- básicamente las provenientes del medio rural, las cuales agu-- dizan los problemas ya existentes en las zonas urbanas.

"Este sector poblacional, carente de los instru-
mentos necesarios para enfrentarse a la vida ur-
bana, al llegar a las grandes ciudades permanece
sin embargo sin empleo, incrementando el hacinamiento ya grave que se padece en las zonas peri-
féricas y acrecentando así los cinturones de mi-
seria, formados por chozas y tugurios, carentes-
de los servicios más elementales, los que inevi-
tablemente envuelven a las ciudades mezclándolas
con los terrenos ejidales que las ahogan". (69)

Esta población de margen a los asentamientos irregulares-
y origen a la aparición de los seudofraccionadores que, sin--
ningún escrúpulo la hacen víctima de su voraz ambición, a trav-
és de la venta de terrenos carentes de todo servicio público-
y cuya ubicación se encuentra no sólo al margen del plantea--
miento urbano, sino también de la ley.

(69) CASTAÑEDA RIVAS, Regilio: Las reservas territoriales,
México, México, 1968, p. 24.

Ante estas circunstancias se requiere independientemente de la modificación de los programas propuestos en marcha por el Gobierno, la creación de una política permanente de Reservas Territoriales basada en un adecuado planteamiento urbano que permitan la disposición de terrenos destinados a la construcción de viviendas para los sectores menos favorecidos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía social que tienen las familias mexicanas de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, estableciendo - además, que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Así la Ley de Expropiación establece como causas de utilidad pública, las previstas por leyes especiales, entre las que se encuentra la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la que en su artículo 2o. fracción II, prevé como causa de utilidad pública e interés social, la regularización de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, el Departamento del Distrito Federal expedió el Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976, al que se le hicieron las modificaciones necesarias para adecuarlo al bienio 1987-1988, programa que comprende entre sus principales objetivos el relativo a --

la solución de la vivienda y su regularización.

Con el mismo propósito el Gobierno de México ha venido -- estructurando una serie de programas tendientes a la solución- y regularización de la propiedad inmobiliaria, tal es el caso- del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuyo compromiso -- principal estriba en el desarrollo de sistemas de financia- -- miento en favor de los trabajadores con la finalidad de faci- -- litarles la adquisición de viviendas.

Ahora bien no obstante, los esfuerzos realizados por el - Gobierno y el sector privado para solucionar la problemática - de vivienda y su regularización, los asentamientos irregulares se han incrementado a partir de 1982.

Sólo a manera de ejemplificar lo descrito en el párrafo - anterior, cabe mencionar, aunque muy brevemente los problemas- que los asentamientos irregulares han propiciado en el Valle - de Chalco.

Chalco forma parte del Estado de México, que:

"...comprendido dentro de la meseta del Anáhuac, colinda al norte con el Estado de Hidalgo, al -- sur con Morelos y Guerrero; al este con Tlaxcala y Puebla y al oeste con el Estado de Michoacán". (98)

(98) Estado de México: Sistema Banco de Comercio, México, -- 1983, Col. de Estudios Económicos Regionales, p. 7.

El Municipio de Chalco está ubicado en la parte sureste - del Valle de México, dentro de la porción lacustre de la Cuenca Hidrológica de México, en lo que fuera el lecho del antiguo Lago de Chalco, circundado por cerros volcánicos y dentro del primer sistema orográfico del Estado de México. Una gran parte del territorio municipal se extiende hasta las faldas del - - Istaccihuatl que tiene una altura sobre el nivel del mar superior a los 8,000 mts. y hacia el occidente se alza el cerro de Xico con más de 2,400 metros sobre el nivel del mar.

"El sistema hidrológico está formado por los - -
ocurrimientos fluviales que bajan del Istacci--
huatl y que se manifiestan por corrientes de - -
agua, manantiales y pozos, como los que en la --
actualidad suministran el agua potable a la po--
blación". (91)

Consumada la Independencia de México en 1821, se convocó a la integración de un Congreso Constituyente que tendrá como base las 21 entidades reconocidas; el Estado Libre y Soberano de México surgió en 1824, al decretarse el Acta Constitutiva -

(91) Chalco-Hidrografía, M. Ayuntamiento de Chalco, México, - -
1988, p. 17.

de la Federación. Comprendía los ocho distritos coloniales: -- Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Texco, Toluca y Tulancingo. En el cuarto distrito, México se comprendían los partidos del Chalco, Coatepec, Coyoacán, Cuautitlán, Ecatepec, -- Mexicaltzingo, México (ciudad), Tacuba, Teotihuacán, Texcoco, Xochimilco y Zumpango.

En 1695 fue desecado el lago de Chalco, con lo que la importancia de la cabecera decreció considerablemente, puesto -- que ésta se derivaba del movimiento comercial realizado por -- la vía fluvial hasta el mercado de Jamaica, además por la misma vía llegaban todos los viernes a Chalco, dando lugar a uno de los tianguis más importantes de Mesoamérica que rivalizaba con ventaja con el de Nonoalco-Tlatelolco.

Durante la década de 1970, al decretar la productividad -- de la tierra, los ejidatarios de las delegaciones municipales de Ayotla, Tlalpizahua y Tiapacoya pertenecientes al municipio de Ixtapaluca y en general en el municipio de Chalco, decidieron enajenar sus tierras, lo que marca el inicio de la formación del "Valle de Chalco".

La explosión demográfica en el Distrito Federal causada -- por la inmigración masiva del campo a la ciudad, provocó un --

alto incremento tanto en el costo de los bienes inmuebles como en los precios de arrendamiento de viviendas, lo anterior a la vez influyó para que estos grupos buscaran alternativas entre las que destacó el "Valle de Chalco".

Así 1979, en forma oficial es considerado como el año -- de formación del asentamiento irregular más grande de Latino--américa con una extensión territorial de 29,000 K2, repartidos en 22 colonias y que en febrero de 1992 aglutinaba una pobla--ción superior a 1.5 millones de habitantes, superior al total--de habitantes de Aguascalientes, Baja California Sur, Campe---che, Colima, Durango, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana --Roo, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Esta--dos Unidos Mexicanos estipula que: "...los Estados adoptarán -- para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, --representativo, popular, teniendo como base de su división te--rritorial y de su organización política y administrativa, el --Municipio Libre..."; el constituyente mexicano se basó, para --establecer lo anterior, en las condiciones prevalecientes en --la nación, en 1917; cuando los flujos migratorios eran insign--nificantes y que por lo mismo el municipio agrupaba poblacio--nes con un espectro socioeconómico y cultural semejante y que--por lo mismo existían estrechos vínculos entre sus habitantes,

lo que garantizaba una relativa subordinación política o de --
autoridad a la cabecera municipal.

En el caso particular del Valle de Chalco, estos vínculos son inexistentes, por lo que sus habitantes se sienten ajenos--
totalmente a la cabecera municipal, la ciudad de Chalco y en --
términos generales al municipio en su conjunto.

En el contexto de la administración pública municipal, --
los colonos del Valle no se sienten obligados a realizar pagos
por conceptos de impuestos municipales y el municipio carece -
de los recursos necesarios para cumplir con la dotación de los
servicios públicos que menciona el mismo artículo 115, como --
son:

- Agua potable y alcantarillado
- Alumbrado público
- Limpia
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastro
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito

En realidad no se presentan las condiciones para esta - -

blecer los nexos que deben existir entre gobernantes y gobernados, de esta forma el Valle de Chalco se encuentra en una situación sumamente conflictiva.

Uno de los municipios que mayores beneficios recibió del novísimo Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es precisamente Chalco; sin embargo, a la fecha resulta insuficiente-- el apoyo que a través de dicho Programa ha procurado el -- Gobierno de esta entidad, en virtud de la enorme masa pobla-- cional que habita el Valle de Chalco, conformada por el asentamiento irregular más grande de Latinoamérica.

Es evidente que en las últimas décadas, la acción gubernamental a través de diversos organismos, se han realizado notables esfuerzos dirigidos a la solución de la regularización de la propiedad inmobiliaria, otorgando todo tipo de facilidades a los jefes de familia que reúnan los mínimos requisitos socioeconómicos, con la finalidad de convertirlos en propietarios de los bienes inmuebles que en determinadas circunstancias deben o pueden pertenecerles.

No obstante, parece ser que este esfuerzo conjunto, hasta la fecha no ha dado los resultados esperados. Ante tales -- condiciones es indispensable realizar una minuciosa revisión -- a la Legislación que regula la propiedad inmobiliaria adaptán-

dola y modificándola conforme a las necesidades reales de la época que se vive.

Ahora bien, en opinión del autor de tesis, un fenómeno -- que por su gravedad no ha permitido obtener resultados favorables a los esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno, es inobjetablemente el crecimiento avasallador de los asentamientos-- irregulares, por lo que, independientemente de las modifica--- ciones y adaptaciones que necesariamente habrá que realizar a la legislación vigente; se hace imperativo considerar dentro - de los mismos una reglamentación que impida en forma radical - el movimiento migratorio de los individuos. Reforzando esta -- medida mediante programas especiales que permitan alcanzar - - el objetivo de la misma. De no ser así, ninguna ley, ningún - plan, ningún proyecto y ningún programa por ambicioso que sea-- permitirá solucionar el problema.

Es conveniente subrayar que el marco jurídico vigente sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano fue estructurado en una época en que la emigración del campo a las ciudades, -- si bien era importante no llegaba a los niveles tan alarmantes de la actualidad, entre otros causales por la repercusión que la privatización del ejido tuvo en la población rural, con --- las modificaciones realizadas en enero de 1992 al Artículo 27- Constitucional.

Además debe enfatizarse que las catástrofes sísmicas ocurridas el 19 y 20 de septiembre de 1985, hicieron evidente que se hacía necesario que los ordenamientos en materia de desarrollo urbano fueran modificados, impidiendo los asentamientos humanos en los sitios considerados de alto riesgo.

Por lo anterior como elemento de prevención y seguridad civil así como para evitar los asentamientos humanos irregulares cuyos costos de urbanización representan altas erogaciones para los gobiernos federal y estatales, se hace indispensable modernizar o modificar todo el orden legal correspondiente.

2.- EFECTOS SOCIO-ECONOMICOS Y POLITICAS DE LA NUEVA REGULACION SOBRE PROPIEDAD AGRARIA

La Ley de 1915 y su posterior inclusión, en lo general,-- en el texto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diferentes gobiernos fueron de alguna manera, respetando la reforma agraria que significaba-- para el país el contenido del artículo mencionado; si bien en la práctica hubo desviaciones que condujeran al apropiamiento de tierras por los funcionarios, primero del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y después de la Secretaría de la Reforma Agraria, incluso no existe ex-presidente o ex-secretario de gobierno que no tenga un rancho cuando menos, en tierras ejidales. Pero mal que bien jamás dejaron de reconocer la necesidad de que la tenencia agraria del campesinado estuviera determinada como propiedad colectiva y que la tierra -- como lo desearon los revolucionarios agraristas fuera del que la trabajara.

Asimismo se hizo evidente que los dos últimos regímenes -- adecúan las condiciones del país a los requerimientos del capitalismo independiente en el que quedará hundido México con-- la firma del Tratado de Libre Comercio, de esta manera la contra-reforma de que hablan los estudiosos extranjeros del problema agrario, se presenta a partir de 1983 y no como simple--

contra-reforma, sino en una abierta contra-revolución y la -- idea de la función social de la tierra cambiada por la individualista de la doctrina neoliberal, característica de los dos últimos Jefes del Ejecutivo.

La mayoría de los efectos de la reforma del artículo 27-- constitucional se presentarán en el mediano plazo, sobre todo-- en lo que respecta a la organización de la tenencia de la tierra, los de origen administrativo y contencioso de acuerdo con la celeridad que se fueron expidiendo las leyes y normas re-- glamentarias.

Aunque por el momento no se han hecho comentarios sobre -- el particular, es un hecho indiscutible que la Ley Orgánica de la Administración Pública sufrirá modificaciones entre otras, -- la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y la -- absorción de las funciones respectivas por la flamante super -- Secretaría de Desarrollo Social.

Para obtener conclusiones, a continuación se expondrán -- los puntos de vista de algunas organizaciones en lo que atañe -- al impacto de la reforma en la tenencia agraria.

En una carta entregada por 62 académicos y estudiosos en -- materia agraria al ex-presidente Salinas, encabezada por la --

Doctora Carlota Botey, directora del Centro de Estudios Histó-
ricos sobre el Agrarismo Mexicano destacan que:

"Los cambios efectuados en la legislación rompen con los 'candados' que en la anterior, aseguraban que la propiedad ejidal y comunitaria fueran manejados como patrimonio familiar.

"Es necesario hacer una revisión a fondo para -- asegurar la tradición mexicana constitucional -- que otorgaba el control originario de los recursos naturales y sus beneficios a la Nación.

"La desarticulación del ejido vendrá a impulsar la apropiación privada de los beneficios naturales, en un primer momento del agro de la silvi-- cultura, de la ganadería y de la pesca.

"La fijación de los límites máximos a la propiedad agraria como quedaron aceptados por las Co-- misiones del Congreso a las sociedades mercantiles son un golpe mortal al ejido.

"No deberán cancelarse las fuentes originarias-- de ingreso y de trabajo sin que se resuelva primero la carencia de puestos laborales en el medio rural y urbano. Sin ello se profundizará la migración y la marginación de los millones de --

solicitantes sin tierra". (92)

El dirigente de Unión de Ejidos Plan de Ayala, considera oportuna la decisión presidencial porque:

"Cinco mil hectáreas de los municipios de Jiutepec, Emiliano Zapata, Xochitpec, Jojutla, Cuautla, Ciudad Ayala y Zacatepec se encuentran listas para ser vendidas, siguiendo los lineamientos del C. Presidente". (93)

Para el profesor del doctorado en Economía de la UNAM, -- José Luis Calva:

"La concentración de la propiedad agrícola provocará la expulsión de millones de familias campesinas, los precios de las parcelas en renta -- disminuirán y los ejidatarios serán presionados a vender sus tierras, en caso de no realizarse -- las enmiendas debidas". (94)

Bergio Peña, columnista del diario Excelsior considera --

(92) HERNANDEZ, Evangelina; "Habrá con la reforma nuevas situaciones"; La Jornada; México, 4-dic-71, p. 7.

(93) Ibidem.

(94) Excelsior; México, 23-nov-71, 1a. plana.

que la medida es una segunda Ley de desamortización de tierras y que:

"...el neograrismo habrá de servir de comadrona a la transición en materia de tenencia de la -- tierra, de desamortización, de conversión de la -- riqueza material que había sido dejada en con -- signa en capital privado. Pero tal vez más im -- portante todavía es que en el nuevo agrarismo -- la tenencia de la tierra no será ya lo central -- ni lo que absorba casi todas sus energías, como -- antes, sino que van a cobrar casi toda la aten -- ción las cuestiones de la producción, ocupación -- e ingreso de los productores. Todo encaminado a -- crear una agricultura competitiva". (95)

El Subsecretario de la Reforma Agraria Gustavo Gordillo - de Anda, menciona que:

"...las reformas al artículo 27, posibilitan pero no obligan, al cambio en la estructura de la propiedad..." (96)

La Asociación Nacional de Uniones de Crédito del Sector -

(95) Excelsior, México, 31-marzo-72, 1a. plana.

(96) Excelsior, México, 3-marzo-72, 1a. plana, columna -- --
"Debate."

Social (ANUCSS), una de las agrupaciones que al margen de la burocracia corporativa PRI-Gobierno, ha logrado ser autónoma y rentable, considera a través de sus representantes que:

"Cuando se habla de privatizar el ejido se siente como una amenaza de destruirnos por que como ejido el patrimonio que tenemos los ejidatarios es para siempre... la defensa del ejido la vamos a hacer a nivel nacional porque si llegara a desaparecer sería traicionar a la Revolución". (97)

Concluyendo, aunque no explícitamente el ejido fue desaparecido del artículo 27 constitucional, la derogación de las fracciones I, XI, XII, XIII y XIV, anula la idea derivada de la Revolución Mexicana, de que es obligación del Estado la dotar de tierras a las comunidades agrarias que lo solicitan.

La estructura de la propiedad agraria en el país tiende a consolidarse en una sola vertiente, la propiedad privada tanto como ejido o perdura que como comunal o de pequeña propiedad.

(97) La Jornada, Modernizar el campo sin privatizar el ejido, México, 26-ene-91, p. 10.

Algunos voceros del Estado opinan que la aceptación de - que las sociedades mercantiles adquieran propiedades agrarias - es muestra de que la propiedad social persistirá en el campo, - sin tomar en cuenta que el núcleo más importante y con menor - riesgo para la iniciativa privada es la sociedad por acciones - la que les concede el estatuto de persona moral, pero al fin y al cabo individual jurídicamente hablando.

Por lo tanto, las formas de tenencia de la tierra en la - reforma modernista son:

- a) La comunal (privada)
- b) La pequeña propiedad (privada)
- c) El ejido en vías de extinción (privada)

Durante los primeros días de febrero de 1992, el Jefe del Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley-reglamentaria de las reformas, hecha en diciembre del año anterior al artículo 27 Constitucional.

La ley que se presentó para su respectivo dictamen fue la Ley Agraria, que consecuentemente derogará la Ley de la Reforma Agraria, explícitamente también la Reforma, cuando menos en lo que respecta a terminología.

La comisión que analizó la propuesta fue la de Reforma -- Agraria, probablemente ahora vaya a crearse una comisión más -- que atienda los asuntos correspondientes a la visión modernie-- ta de la estructura agraria bajo el título de Comisión Agraria y de Solidaridad o de Solidaridad Agraria, será cuestión de -- que el Presidente y sus diputados se pongan de acuerdo.

El documento de 199 artículos propone que el nuevo marco-- legal:

"Siente las bases para crear un frente común contra la pobreza, el desempleo y la marginación". (98)

Propone la desaparición de todo órgano de autoridad en -- los ejidos, en el texto se menciona que la sanción al latifun-- dio estará en manos de las autoridades estatales por disposi-- ción constitucional, exceptuándose de esta regla los exceden-- tes de las sociedades y las tierras ejidales que corresponde-- rá en un principio a la Secretaría de la Reforma Agraria, - -- quien verificará las extensiones propiedad de las sociedades - y determinará los excedentes.

(98) Iniciativa de Ley Agraria; 7 de febrero de 1972, p. 2.

La Ley Reglamentaria subraya la importancia de la inversión de capitales extranjeros y su regulación corresponderá -- técnicamente a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y -- Regular la Inversión Extranjera (artículo 127).

El artículo que más polémicas ha causado y que es el promotor del latifundio neoliberal representado por las sociedades mercantiles, como persona moral, es el número 75 que autoriza la transmisión ejidal del dominio de las tierras de uso común a las sociedades mercantiles.

Independientemente de lo anterior, la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional crea dos organismos -- de carácter administrativo y contenciosos: la Procuraduría -- Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional.

Procuraduría Agraria

Aún pendiente de dictamen su respectivo Reglamento Interior está concebida como un organismo descentralizado, con -- personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la -- Secretaría de la Reforma Agraria, sus funciones serán de servicio social, una instancia de auxilio para ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y jornaleros agrícolas.

No es la procuración de justicia su objetivo, sino la --
procuración de apoyo en la realización de trámites y contrata-
ción, por ejemplo, cuando se vaya a realizar un traslado de --
dominio o compraventa, a ésta deberán acudir un representante-
de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.

El 30 de marzo de 1992, fue promulgado en el Diario Oficial de
la Federación el Reglamento Interior de la Procuraduría Agra--
ria en el que se establecen las bases para su organización y -
funcionamiento y también se determinan en él las funciones - -
del Consejo Consultivo de dicha Procuraduría, formado por 20 -
miembros.

"Por otra parte, el Diario Oficial publica el --
reglamento interior de la Procuraduría Agraria--
con el cual se definen las bases por medio de --
las cuales desarrollará sus tareas de defensa y-
asesoría de los derechos agrarios.

Con ello se da vida formal a la Procuraduría ---
Agraria, cuyo titular es Arturo Harman, designa-
do para el cargo por el ex-presidente Carlos Ba-
linas de Gortari.

El reglamento determina que la procuraduría - --
ejercerá sus atribuciones a petición de parte o
por oficio, promoviendo la pronta, expedita y --
eficaz procuración de la justicia agraria para -
garantizar la seguridad de la tierra ejidal, co-

munal y pequeña propiedad.

Deberá fomentar la integridad de las comunidades indígenas, efectuará acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la ley otorga a los campesinos, - ejidos y comunidades.

También deberá emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal cuando le sea solicitado; - promover la defensa y salvaguarda de las tradiciones de comunidades y grupos étnicos; vigilar que en los casos de liquidación de sociedades se cumpla el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponde.

Destaca entre sus asignaciones, el deber de vigilar que se respete el fundo legal del ejido; - actuar como árbitro y dictaminar cuando las partes no lleguen a un avenimiento; emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones; hacer del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría o a la superioridad correspondiente, las irregularidades en que incurran funcionarios agrarios.

Su estructura administrativa y técnica será integrada por el procurador agrario; visitantes especiales; subprocuradores de asuntos jurídicos y contenciosos, de conciliación y de concertación, de organización y apoyo social agrario y un secretario general.

Contará con las unidades de Comunicación Social; Coordinadora de Delegaciones, de Programación -- Evaluación y Organización; la Contraloría Interna y de Informática.

Las direcciones generales serán: del Cuerpo de Servicios Periciales; Asuntos Jurídicos y Contenciosos; Quejas y Denuncias; Conciliación y -- Concertación; Organización y Apoyo Social Agrario; Investigación y Vigilancia; Atención a -- Asuntos Indígenas; Atención a la Juventud y Mujer Campesina; Atención a Jornaleros y Vecindados; Estudios y Divulgación Agraria; y Administración.

Asimismo, el Diario Oficial publica las funciones del Consejo Consultivo que, como órgano de opinión y consulta de la Procuraduría Agraria, -- estará integrado pluralmente con un número de -- miembros que no excederá de 20. Sus acuerdos se tomarán por consenso y el pleno funcionará con --

no menos de 12 integrantes.

Establece que las delegaciones en el interior -- del país deberán instalarse para iniciar sus labores dentro del plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del reglamento.

Los servicios que prestará la Procuraduría Agraria serán gratuitos y las solicitudes de intervención y asesoramiento que le sean presentadas no requerirán forma predeterminada, o sea, podrán ser verbales, por comparecencia o por los interesados, sus familiares o sus representantes". (99)

Tribunal Agrario

La modificación realizada a la fracción VII estableció -- que son de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que señala la Ley -- Agraria y para los asuntos contenciosos respectivos y en general para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Estos tribunales agrarios serán descentralizados a las 31

(99) **El Universal**, lunes 30 de marzo de 1953. 1a. Págs.

entidades federativas y existirá un Tribunal central coordinador, encabezado por un extraordinario maestro universitario -- penalista, pero sin experiencia en derecho agrario, el Dr. -- Sergio García Ramírez.

Sin embargo, la creación de los tribunales agrarios constituyen un avance en la impartición de la justicia agraria, -- hasta antes de la nueva legislación los derechos de los ejidatarios y comuneros habían sido tutelados por los líderes de -- las centrales campesinas del sector respectivo del PRI, lo que provocaba que la mayoría de los afiliados a estas organizaciones sólo fueran informados de los hechos sin importar las -- consecuencias de los mismos.

Con todo y sus defectos, son positivas algunas opiniones -- al respecto:

Fernando Gómez Mont, diputado del P.A.N. y Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados considera -- que:

"Finalmente los hombres del campo podrán contar con un organismo de procuración de justicia, -- porque la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios -- organizará cabalmente los tribunales, dado que -- es producto de un trabajo parlamentario, serio -- (del 13 al 23 de febrero), dialéctico y que tiene como resultado un producto que se entiende --

servirá a una justicia eficaz y ágil". (100)

Gonzalo Cedillo, diputado del P.A.R.M. expuso que:

"...la creación de los tribunales agrarios constituye el más caro anhelo de los próceres revolucionarios y de la expresión de los principios esenciales de justicia social". (101)

Juan Hernández, diputado del P.R.D. consideró que el problema más destacado fue la falta de tiempo para analizar la iniciativa correctamente.

Por otro lado, la Presidencia de la República envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la propuesta para que el ex-procurador general de la República y "otros distinguidos juristas, servidores públicos y funcionarios de la judicatura", afiliados al Partido Revolucionario Institucional, integren el Tribunal Superior Agrario, el cual debería quedar instalado "a más tardar el 3 de abril".

El principal problema al que se enfrentaron siempre los ejidatarios fue el de la consecución de créditos refaccionarios y de avío, recuérdese que los créditos refaccionarios se destinan a la adquisición de maquinaria y equipo, los de

(100) APONTE, David: "Cerró el Congreso su primer período extraordinario"; El Universal; México, lunes 24 de febrero de 1972, 1a. Plena.

(101) Ibidem.

avío a mano de obra e insumos. La drástica disminución del fomento económico a través de los fideicomisos que el Estado había creado para el financiamiento a tasas blandas, tales como FIRA, FEBA, FOGA, etc. y la paulatina retirada de Banrural, de Anagasa, etc., lo obligarán a acudir o bien con las "sociedades mercantiles" (latifundistas) para asociarse o ante la flamente banca "reconvertida" para conseguir temporadas en la pérdida de sus parcelas.

Si el campesino no estaba en condiciones de defenderse de los lidercillos gubernamentales, menos lo está para entablar juicios con los expertos abogados agrarios que serán parte del equipo de trabajo de las "sociedades mercantiles" y de la banca reconvertida.

Ambas situaciones sólo conducen a una solución final: la pérdida de la tierra para el ejidatario.

En estas condiciones se cumple uno de los objetivos del liberalismo: incrementar la fuerza de trabajo del ejército de los desocupados en las urbes citadinas con la consecuente -- disminución de los salarios; a veces, pecando de pesimista da la impresión que la economía mexicana más que neoliberal es -- Luis-Tele, Pazos-Visa.

Si se analiza más ampliamente, los cambios están basados en las necesidades laborales de un México-maquiladora y en esta visión se ha actuado positivamente, el ex-ejidatario mexicano, nuestro hermano el campesino, trabajará al igual que el resto del conglomerado mexicano, igual que cuando nacieron las doctrinas liberales, pero con un poder adquisitivo inferior.

Además el postulado más importante de la Revolución Mexicana: dotar de tierras a quien la trabaja, queda fuera de contexto: al desaparecer constitucionalmente la obligación del Estado de dotar de tierras a quien la trabaja, los hijos de los campesinos al formar una nueva familia sólo podrán ser peones, jamás propietarios a menos de que alguna familia pudiera vivir con lo que produce una hectárea, ya no tienen más el derecho a solicitar una dotación.

Socialmente las agrupaciones campesinas eran un grupo fuerte, poderoso, incluso se comenta que de no haberse podido manejar las votaciones campesinas, difícilmente se hubiera "levantado el sistema" para dar el triunfo a Don Carlos Salinas en las elecciones de julio de 1988.

Hoy, la estructura agraria garantiza que los funcionarios de las "sociedades mercantiles" conducirán a sus peones a las-

urnas electorales.

México, con la autorización a las "sociedades mercantiles" de apropiarse de tierras en el neolatifundismo modernista retrocede más allá de la Ley Lerdo de 1856 que desamortizaba las fincas rústicas y urbanas, administraban las corporaciones civiles o "sociedades mercantiles" o eclesiásticas de la República y les impedía el derecho de poseer o adquirir dichos bienes.

Así, la reforma neoliberal se convirtió en neocolonial.

Como pilar partidista el campesinado desaparecerá en la simpaticísima etiqueta del "liberalismo social", quizás se transforme en el sector "farmer" (granjero), pero irá poco a poco dejando de ejercer presencia política.

Culturalmente, igual que toda la población mexicana, -- adoptará en la ciudad los mismos patrones, adorará a Raúl Velasco, amará por su sencillez y estilo al Licenciado Zabludovsky, se divertirá con las "Veros" y llegará como dice Cristina Pacheco "...a desear ver el cielo estrellado de su tierra, los elotes y su choza, de él".

3.- ACUERDO POR EL QUE SE DECLARA ZONA ESPECIAL (17-01-95)

En el marco de la nueva legislación que ha promulgado el Gobierno del Distrito Federal con respecto a la vivienda, se hace indispensable señalar el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 17 de enero de 1995, por el que se declara Zona Especial de Desarrollo Controlado para el mejoramiento y rescate de la zona de la Alameda, Delegación Cuauhtémoc y se aprueba la normatividad exclusivamente para los predios señalados al interior de ésta.

En sus considerandos señala que el ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal es un objetivo del Sistema Nacional de Planeación, cuya instrumentación corresponde al Gobierno de la ciudad.

Acciones como las citadas en caso de que el Gobierno del Distrito Federal continuara con el programa de otras zonas similares, permitirá incrementar el aprovechamiento de los servicios urbanos con los que cuenta actualmente el D.F., sobre todo en las áreas que conforman la antigua Ciudad de México, hoy conocida como Centro Histórico, además, conducirá a una mayor seguridad al asumir los riesgos que por naturaleza sísmica existen.

De alguna forma en estas condiciones el centro del D.F. se contaría entre las pocas regiones que en las grandes capitales conservan espacios habitados tan bellos.

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

- 1.- Inobjetablemente tanto en la época prehispánica como hasta nuestros días, el cultivo de la tierra ha permitido a los individuos disfrutar en el medio rural de una economía autosuficiente mediante el esfuerzo colectivo, asegurando así, su supervivencia.

- 2.- El Artículo 27 Constitucional establece que las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de éstas a los particulares. Este párrafo representa, no sólo un dominio eminente sobre la propiedad privada por parte de la nación, sino una realidad que puede desplazar a dicha propiedad con apoyo en el tercer párrafo de tal artículo, el cual proclama el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

- 3.- No obstante, que el primer párrafo de dicho artículo es - la base en la que se encuentra edificado todo el régimen de propiedad; el constituyente de 1917, en este artículo permite que la propiedad pierda su sentido de individualidad al instituirlo como endeble y limitada por el interés colectivo.

- 4.- Por otra parte, en su fracción I, tal artículo estipula - que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, - al igual que las sociedades mexicanas tienen derecho de - adquirir el dominio de las tierras; sin embargo, tal derecho puede hacerse extensivo a las sociedades extranjeras, en tanto convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales en relación a sus bienes - y no invocar la protección de sus gobiernos.

- 5.- Esta publicación aunada a las establecidas con motivo de la apertura comercial mediante el Tratado de Libre Comercio, representan no sólo para las sociedades mexicanas, - sino para el propio pueblo una grave realidad, dado que - las compañías extranjeras cuentan con el capital y la - tecnología adecuada para desplazar a las nacionales; lo - que consecuentemente implica el cierre de nuestras empresas y con ello, la pérdida de fuentes de trabajo.

- 6.- Lo expuesto en el punto anterior agravará como consecuencia lógica el problema de la migración de los campesinos a la ciudad; dado que, la carencia de los más elementales servicios urbanos así como su situación económica les -- impedirá confrontar una lucha justa por sus tierras; lo -- que los llevará necesariamente a deshacerse de las mis-- mas.

- 7.- A pesar de que la propiedad privada del suelo y la vi-- vienda representa para la población que las habita una -- seguridad, además de contar con un patrimonio, factores -- ajenos a su control, como son: el económico, la imposi--- ción de topes salariales y el aumento de impuestos ha -- obligado a un número significativo de familias a vender -- sus propiedades.

- 8.- No obstante, los apoyos y facilidades instrumentados por las diferentes administraciones, resulta imposible la regularización de la tenencia de la tierra, debido a que -- en forma generalizada la restitución y titulación de bienes comunales afecta tierras agrícolas; además de que la zona urbana irregular es el resultado del crecimiento natural de la población.

9.- Ya en el sexenio de De la Madrid Hurtado, no obstante, la creación de los diversos programas para la regularización de la tenencia de la tierra y la solución de la vivienda, no se habían alcanzado grandes logros. La crisis económica por la que atravesaba México y la pérdida de confianza en el Estado, únicamente le permitieron ofrecer a las -- clases emprobrecidas el apoyo que a través de la Comisión para Planeación de Areas Marginadas (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) pudo brindar.

10.- Considerando el deterioro que para el pueblo mexicano -- tiene la imagen de sus gobernantes, así como el obscuro-- resultado de las elecciones de 1968, se hace indispensable la creación de un nuevo aparato que disminuya los --- efectos del descrédito al Estado. Así surge el Programa-- Nacional de Solidaridad.

11.- La creación de dicho Programa permite al presidente Sa--- lina de Gortari, manifestar su muy particular estilo de gobierno y al mismo tiempo, hacer campaña política en -- favor del PRI. Promueve obras que le han valido la recuperación del terreno perdido por el partido oficial.

12.- Solidaridad se traduce como un conjunto de proyectos financiados por muy diversas fuentes, entre las que están las aportaciones directas de las personas mediante su trabajo individual (materiales, infraestructura y recuperaciones). Esto con la colaboración acordada libremente entre sociedad y gobierno. Así, ambas partes han logrado aunque muy paulatinamente mejores condiciones de vida en algunas zonas marginadas.

13.- Los recursos aportados por el presupuesto federal con el componente principal en el Programa de SOLIDARIDAD. Los recursos con que cuenta dicho Programa se han aplicado a las prioridades y grupos poblacionales a quienes estaba dirigido desde su origen.

14.- No obstante, los logros y aciertos del sexenio 1986-1994 con el Programa descrito con anterioridad, sería ingenuo pretender que el problema de la vivienda en el Distrito Federal y zonas conurbadas está resuelto.

15.- El mejoramiento de los niveles de servicios, las políticas para la solución y regularización de la vivienda, el surgimiento y proceso de planeación y el sistema de transporte, así como el apoyo por parte del gobierno en otros aspectos, orientados todos ellos a una mejor cali-

dad de vida del pueblo, tienen un impacto real y positivo, sin embargo, distan mucho de ser solución real a tales problemas.

16.- El caso de Ciudad Nezahualcóyotl constituye un ejemplo -- de fraccionamiento clandestino de enormes y graves proporciones y lamentablemente su historia se ha repetido -- en otros sitios, tal es el caso de Coacalco, Cuautitlán-- Iscalli, Atizapan, Cuautitlán R. Rubio, Chimalhuacán, -- Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán y muchos -- más.

17.- Estos asentamientos han permitido que varios sectores de la población metropolitana que obviamente no tienen acceso a los fraccionamientos regulares hayan encontrado un -- lugar para vivir en los alrededores de la ciudad; situación que ocasiona graves problemas, sacrificios y conflictos para los habitantes de esa zona.

18.- Otro factor que indudablemente contribuye a que los programas de vivienda no hayan alcanzado el objetivo para -- el que fueron creados es la inflación de la que estamos -- sufriendo sus efectos, a partir de finales de 1970, aunque, indiscutiblemente muy limitados, si se le compara -- con la que padecemos a partir de 1982. De esta manera - -

las alternativas presentadas por FOVI por ejemplo, en --- las que existían dos tipos de vivienda, habían permaneci--- do constantes en sus precios hasta 1973, que se inicia--- ron las variaciones anuales hasta 1980, las que poste- -- riormente fueron trimestrales y coincidentes con el au--- mento del costo de la construcción. Por una u otra razón, en igualdad de circunstancias se han visto otros progra-- mas como FOVISSSTE, INFONAVIT, etc. e inclusive, el sis-- tema bancario; el cual se menciona en virtud de su impor-- tancia respecto al financiamiento para la vivienda.

19.- Concretamente, al analizar a partir de los resultados, -- los enfoques, conceptos y políticas que se han venido - - aplicando conforme a las diferentes administraciones y -- considerando como punto de referencia la realidad econó-- mica de México, así como los problemas reales existentes-- respecto a la regularización de la propiedad inmobilia--- ria, la solución de la vivienda, la pérdida de la tierra-- para el ejidatario con motivo de las reformas a la Ley -- de la Reforma Agraria; dado que si el campesino no ha po-- dido defenderse de los líderes gubernamentales, menos po-- drá hacerlo en el momento de entablar un juicio con los - abogados agrarios, que lógicamente defenderán los intere-- ses de las sociedades mercantiles y la banca privada.

28.- Ahora bien, en mi carácter de profesional del Derecho ---
considero que la única vía de acceso a una posible solu---
ción a la serie de problemas relacionados en este trabajo
es una reglamentación que impida en forma radical el mo--
vimiento migratorio de los individuos; mediante la modi--
ficación total a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito
Federal.

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

- 1.- APONTE, David; "Cerró el Congreso su primer período ex--
traordinario"; El Universal; México, lu--
nes 24 de febrero de 1992.
- 2.- AZUELA, Antonio; "De inquilinos a propietarios"; Derecho
y Política en el Programa de Renovación-
Habitacional Popular, Vol. 2, No. 1 Mé--
co, 1987.
- 3.- BARRA, Felix; Primer Seminario para el Estudio de la --
Tenencia de la Tierra; IEPER; México, --
1979.
- 4.- BARTRA, Roger; Trabajo y Tenencia de la Tierra en la --
Sociedad Azteca; ERA, México, 1988.
- 5.- BRAMBILA, Carlos; Ciudad de México; D.D.F., México, 1987.
- 6.- CASTELLS, Manuel; Análisis de la Política Urbana del Es-
tado de México; UNAM, México, 1972.
- 7.- CASTANEDA RIVAS, Rogelio; Las Reservas Territoriales; --
Diana, México, 1988.

- 8.- CUE CANDVAS, Agustín; Historia Económica y Social de --
México, 1521-1854; 3a. edición, Trillas,
México, 1961.
- 9.- CUE CANDVAS, Agustín; La Reforma Liberal en México; Cen-
tenario, México, 1967.
- 10.- COLMENARES, Ismael, et al.; De Cuauhtémoc a Juárez y de
Cortés a Maximiliano; Quinto Sol, Méxi-
co, 1984.
- 11.- CHAVEZ J., Humberto; Mejoramiento de la Vivienda Urbana-
Marginada; Porrúa, México, 1987.
- 12.- DAVILA ALDAS, Francisco; Problemas Sectoriales de Méxi-
co; UNAM, México, 1987.
- 13.- DELBADO M., Juan; Estructura de la Ciudad de México; --
Plaza and James, México, 1988.
- 14.- DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo; Derecho Civil; 3a. --
edición, Porrúa, México, 1992.
- 15.- ENRIQUEZ R., Raúl; Vivienda de Interés Social; Diana, --
México, 1988.

- 16.- FLORESCANO, Enrique; Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México: 1500-1821; ERA, México, 1980.
- 17.- FRAGOSO, J. Manuel; Evaluación del Programa de Renovación Habitacional Popular; Nueva Epoca, México, 1987.
- 18.- GARCIA RAMOS, Carlos; Vivienda Popular; Porrúa, México, 1974.
- 19.- HERNANDEZ, Evangelina; "Habrá con las Reformas nuevos latifundios"; La Jornada, México, - - - 4 - dic - 1991.
- 20.- LEON, Samuel y Germán Pérez; De fuerzas políticas y partidos políticos; Plaza y Valdés, UNAM, México, 1988.
- 21.- LOZANO, José María; Tratado de los Derechos del Hombre, - Estudio del Derecho Constitucional Patrio; México, Imprenta del Comercio de - Dublón y C. 1874, 9a. edición, 1956.
- 22.- MASSOLO, Alejandra; "Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda"; Revista Mexicana de Sociología No. 2, México, 1991.

- 23.- MADRAZO, Jorge; Constitución Política de los Estados ---
Unidos Mexicanos Comentada; UNAM, México
1985.
- 24.- MAYDON GARZA, Marín; La Inflación y el Financiamiento --
Para la Vivienda; en procesos habitacio-
nales para la Ciudad de México; UAM-SE -
DUE, México, 1988.
- 25.- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucía; El Problema Agrario de México.-
Porrúa, México, 1964.
- 26.- MOLINAR HORCABITAS, Juan; "El Tiempo de la Legitimidad"---
Cal y Arena, México, 1991.
- 27.- NEGRETE, Manuel; et.al. Dinámica del Crecimiento Demo--
gráfico de la Ciudad de México; D.D.F.;-
México, 1987.
- 28.- PRISCILLA, Connolly; "Sector Popular de Vivienda, una --
Crítica al Concepto"; Revista Medio Am--
iente y Urbanización; No. 23, CLACSO, -
Buenos Aires, 1991.
- 29.- RADBRUCH, Gustav; Introducción a la Filosofía del Dere--
cho; México, Buenos Aires, 1951.

- 30.- RIOS CAMARENA, Alfredo; Primer Seminario Para el Estudio de la Tenencia de la Tierra; IEFES; México, 1979.
- 31.- TRUEBA URBINA, Alberto; La Constitución Reformada; Herrera Editorial, 4a. edición, México, -- 1963.
- 32.- UNIKEL, Luis; El Desarrollo Urbano de México; Colegio de México, 2a. edición, México, 1970.

Fuentes Legales

- 1.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 13a. edición, Porrúa, México, 1992.
- 2.- Ley General de Asentamientos Humanos; Porrúa, México, 89.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; - 98a. edición, Porrúa, México, 1993.
- 4.- Código Civil para el Distrito Federal; 60a. edición, - - Porrúa, México, 1993.

Otras fuentes

- 1.- **BANCOMEXT; Comercio Exterior, México, mayo de 1992.**
- 2.- **Chalco - Monografía; H. Ayuntamiento de Chalco, México,-
1992.**
- 3.- **Diario Oficial de la Federación; México, 20 de agosto de
1973.**
- 4.- **Diario Oficial de la Federación; México, 6 de febrero de
1990.**
- 5.- **Diario Oficial de la Federación; México, 6 de febrero de
1992.**
- 6.- **El Nacional; México, 3 de marzo de 1992.**
- 7.- **El Universal; México, lunes 30 de marzo de 1992.**
- 8.- **Excelsior; México, 23 de noviembre de 1991.**
- 9.- **Excelsior; México, 31 de marzo de 1992.**
- 10.- **Estado de México; Sistema Banco de Comercio; México, --
1983, Col. de Estudios Económicos Regio-
nales.**

- 11.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los ---
Trabajadores, Decimoquinto Informe Anual
de Actividades, México, 1984.
- 12.- La Jornada; 4o. Informe de Gobierno; 2 de noviembre de--
1992.
- 13.- La Jornada; "Modernizar el campo sin privatizar el eji--
do"; México, 26 de octubre de 1991.
- 14.- La Jornada; "Resultados del Acuerdo de Apoyos y Estimu--
los Fiscales a Contribuyentes"; 8 de - -
agosto de 1993.
- 15.- Las Zonas Suburbanas de la Ciudad de México; Instituto -
de Geografía; UNAM, México, 1968.
- 16.- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los - -
Trabajadores, Decimoquinto Informe Anual
de Actividades, México, 1984.
- 17.- Plan Nacional de Desarrollo; 1989-1994; Secretaría de --
Programación y Presupuesto; México, 1989.
- 18.- PROCESO; México, No. 782, 28 de octubre de 1991.