



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

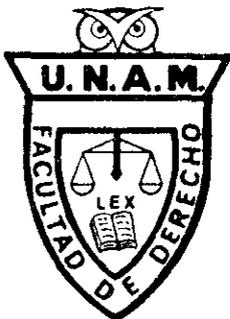
FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCESOS
DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA
DE LA TIERRA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
SILVIA GUADALUPE CONTRERAS ROMERO



MEXICO, D.F.

C.D. UNIVERSITARIA 1998

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

2657503



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO.**

*Por que siga llevando la luz del conocimiento a quiénes tocan
sus puertas entregándoles desinteresadamente el escudo con el
que han de enfrentarse a la vida.*

A EL DOCTOR IVAN LAGUNES PÉREZ.

*Quien infundio en mi corazón el valor del Derecho y amor por
la justicia.*

A EL DR. GERARDO LÓPEZ HERNANDEZ.

*A quien debo gran parte de mi formación humanista y
profesional.*

A EL DR. GENARO CASTRO FLORES.

Por su apoyo prestado en los momentos más precisos.

A MIS COMPAÑEROS DE CARRERA.

*Prolijo sería mencionarlos a todos con peligro de omitir a
alguno en pro de la injusticia.*

A DIOS.

Porque significa todo en mí vida.

A MI MADRE..

Como testimonio de amor y gratitud por el apoyo que siempre me ha dado, con su ejemplo ha logrado guiarme en el azaroso camino de la vida. Para quien pido todas las bendiciones del Señor.

A MANUEL LÓPEZ SÁNCHEZ.

*Aliento de mi vida, porque cada día, me da razones para seguir
triunfando.*

A LA FAMILIA LÓPEZ SÁNCHEZ.

*Por su apoyo incondicional y por todas las muestras de cariño
aún en situaciones difíciles.*

A MIS TIOS.

Por su trayectoria limpia y dedicación al trabajo.

A MIS PRIMOS.

Por su amistad y consejos.

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.”

PÁGINA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICO - JURÍDICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A) La Tenencia de la Tierra en la época prehispanica.	4
B) Época Colonial.	9
C) Época Independiente.	13
C.1. Exégesis de la evolución jurídica hasta antes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.	19
C:2. Análisis de las leyes vinculadas con la tenencia de la tierra, que se originaron con motivo de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.	22

CAPÍTULO II.

CONCEPTOS GENERALES

A).	Conceptos doctrinales y legales.	28
A.1.	Sobre el concepto de proceso de regularización.	28
A.2.	Sobre el concepto de tenencia de la tierra.	30
A.3.	Sobre el concepto de vía de regularización	32
A.4.	Sobre el concepto de asentamiento humano irregular	35
A.5.	Sobre el concepto de bien inmueble.	38
A.6.	Sobre el concepto de poseedor.	39
A.7.	Sobre el concepto de propiedad.	42
A.8.	Sobre el concepto de propietario.	43
A.9.	Sobre el concepto de fraccionador.	44
A.10...	Sobre el concepto de colono.	44
A.11.	Sobre el concepto de autoridades administrativas.	45

CAPÍTULO III.

SITUACIÓN LEGAL Y PROCESAL CONTEMPORÁNEA DE LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A).	Principales conceptos legales para la regularización de bienes inmuebles en el Distrito Federal.	48
A.1.	Proceso de regularización por la vía ordinaria.	50
A.2.	Proceso de regularización por la vía judicial.	54

A.2.1 . Prescripción positiva.	56
A.2.2. Otorgamiento y firma de escritura.	58
A.2.3. Inmatriculación Judicial.	59
A.2.4. Consolidación de la propiedad	61
A.3. Proceso de regularización por la vía de expropiación.	62
A.4. Proceso de regularización por la vía de desincorporación	69
A.5. Proceso de regularización por la vía del Departamento del Distrito Federal	70

CAPÍTULO IV.

ASPECTOS LEGALES FUNDAMENTALES Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	76
B). Código Civil para el Distrito Federal.	78
C). Código de procedimientos Civiles para el Distrito Federal.	87
D). Código Fiscal de la Federación.	91
E). Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.	93
F). Ley del Impuesto Sobre la Renta.	94
G). Ley del Notariado para el Distrito Federal.	97
H). Arancel de Notarios para el Distrito Federal.	107
D). Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	109
J). Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.	115
K).Diferentes Acuerdos de Facilidades.	119

K.1	Acuerdo referente a los programas de regularización territorial que se lleva a cabo por el Departamento del Distrito Federal o sus entidades sectorizadas. Publicado el día 5 de Abril de 1989, en el Diario Oficial de la Federación.	120
K.2	Acuerdo por el que se establecen reducciones y apoyos fiscales para el pago de contribuciones al Departamento del Distrito Federal en favor de los grupos de contribuyentes que se indican. Publicado el día 9 de Enero de 1991, en el Diario Oficial de la Federación.	130
L)	Ley General de Asentamientos Humanos.	133
M).	Reglamento del Registro Público de la Propiedad.	138
N).	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.	140

CAPÍTULO V.

SOLUCIONES, ALTERNATIVAS Y OPINIÓN PARTICULAR RESPECTO DEL PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

A).	Soluciones a la problemática que plantea la regularización de la tenencia de la tierra.	143
B).	Alternativas variables para resolver la problemática derivada de la regularización de la tenencia de la tierra.	147
C).	Opinión particular sobre el tema materia de la presente tesis.	150

CONCLUSIONES. **155**

BIBLIOGRAFÍA. **159**

INTRODUCCIÓN.

Un problema que data de mucho tiempo, probablemente desde la conquista, es la repartición de tierra, que ha pasado por diversas fases y etapas, la característica principal es que se encontraba en manos de unos pocos en perjuicio de las mayorías; así en el siglo XIX, a pesar de nuestra independencia, era poseída por los hacendados y por cuya razón el movimiento revolucionario, iniciado en 1910, la utilizó como bandera de lucha, esto lo demuestra el Plan de San Luis Potosí (encabezado por Francisco I Madero) y el Plan de Ayala (Propuesto por Emiliano Zapata).

Por lo anterior y motivada por la problemática de los constantes asentamientos humanos irregulares en nuestro país, fue que escogí el tema denominado “ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL” . El objetivo principal, es reunir los distintos elementos Históricos, doctrinales y legislativos con la finalidad de ofrecer una aportación personal al respecto. Para su exposición, y estudio lo dividí en cinco capítulos de los que a continuación detallo sus objetivos.

En el capítulo primero puntualizo lo referente a la evolución histórico jurídica de la tenencia de la tierra desde la época prehispánica hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

Pues el objetivo es dar un panorama general de los principales antecedentes legales del tema.

Así mismo en el Capítulo Segundo, hablamos de los conceptos generales que tienen relación con el presente trabajo, el objetivo es hacer más fácil su comprensión.

La situación legal y procesal contemporánea de la regularización de la tenencia de la tierra la analizamos en el Capítulo Tercero de la tesis, donde exponemos las diversas vías las cuales han sido utilizadas para pretender regularizar los bienes inmuebles en el Distrito Federal. El objetivo, es analizar los distintos ordenamientos que existen en el Distrito Federal relativos a los aspectos procedimentales de la regularización de la tenencia de la tierra

Los preceptos legales fundamentales y el análisis de los principales ordenamientos jurídicos los expongo en el Capítulo Cuarto del trabajo, donde de manera genérica analizo los puntos relacionados con la Constitución Política, Código Civil, Código de Procedimientos Civiles y demás ordenamientos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra. El objetivo es, reordenar el panorama general que sirve de marco para un análisis completo.

En el Capítulo Quinto, tiene como finalidad exponer soluciones y alternativas a la problemática de la regularización de la tenencia de la tierra, dando una opinión personal sobre el tema, en base a todo lo sustentado en el desarrollo de este trabajo recepcional.

La presente tesis fue realizada con la intención de que en la misma se reúnan los principales antecedentes de la regularización de la tenencia de la tierra y proporcionar un punto de vista que motive a la solución del problema.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICO JURÍDICO DE LA

TENENCIA DE LA TIERRA

Todo lo que en la actualidad existe tiene antecedentes, es por ello que en el presente capítulo analizaremos la evolución histórica y jurídica que en nuestro país ha tenido la tenencia de la tierra.

A).-La tenencia de la tierra en la época prehispánica .

Desde la llegada de los Aztecas, el ser o considerarse propietario del bien inmueble resulta muy difícil, pues los intereses suelen ser muchos.

El peregrinar de los Aztecas no concluyó con la llegada al lugar prometido sino que además hubo necesidad de llegar ha establecerse en el; quedando su situación muy comprometida y saliendo adelante solamente con la guerra.

Existen infinidad de versiones muchas de las cuales no muy bien recibidas, por carecer de un fundamento o fuente verídica, el ejemplo más claro es del historiador Miguel León Portilla, quien nos dice respecto de Tlacaehel:

“...concibió la idea el templo máximo en su honor de Huitzilopochtli, distribuyó tierras y títulos dio una nueva organización al ejército.”¹

1 - LEON PORTILLA Miguel *La Filosofía Nahuatl. Cuarta Edición, U N A M ., Mexico 1994 p.103*

Lo cierto es que la sedentarización de los Aztecas, dió como resultado que ellos se hicieron dueños del islote en donde comenzaron a edificar su ciudad, la Gran Tenochtitlan, la organización de los Aztecas no era de Reyes sino de Tlatoani (personaje que equivalía al Rey), pero que de ninguna manera lo era, la palabra tiene su significado muy profundo, se trataba de la persona que mediante sus ideas los tenía juntos y unidos como los dedos de las manos.

La organización de las colonias Aztecas era precisamente de Calpullies, comandadas por un personaje llamado "Ipalnemohuani" estas colonias eran generalmente independientes, se consideraban pequeñas familias las cuales tenían un sistema muy común a todas y que en su conjunto constituían el Imperio Azteca, para que un calpulli tuviera este título, era necesario que cumpliera con determinados requisitos entre los que se puede contar, el ser independiente alimenticiamente, es decir que fueran capaces de producir sus alimentos, dado que existía en un principio la chinampa, así era necesario que tuvieran las suficientes para asegurar su alimentación. Al respecto el profesor J: Koheler nos dice: "...la propiedad Raíz, sólo se había individualizado respecto de las tierras de la nobleza, pues las otras comunales, de los pueblos, o más bien, tierras de las parcialidades barrios o calpullie, las poblaciones tenían sus secciones o barrios y estos formaban unidades distintas con los terrenos particulares del calpullie."²

2 - Cit Por MEDINA CERVANTES Jose Ramón Derecho Agrario Decima Edición, Ed Harla, Mexico 1995 p 215

Sin embargo todo esto fue poco a poco, pues los Aztecas se fueron apoderando de las tierras mediante las guerras que sostuvieron con los pueblos que ya habitaban en estas tierras, quedando a la postre como pueblos sometidos y los Aztecas como señores de las tierras y además exigiendo un tributo por estar sometido, de aquí se puede derivar dos supuestos, el primero de ellos es que los Aztecas se hicieron propietarios de sus tierras o inmuebles mediante la guerra, es decir sometiendo a los pueblos que vencían poco a poco, en segundo término se hicieron propietarios de estas mediante su trabajo pues hay que recordar que estos pueblos emplearon a la chinampa para cultivar sus productos, cuestión que si representa otra forma de hacerse propietarios de sus tierras, es decir por medio de su trabajo más sin embargo existieron las dos figuras quedando claro que en un inicio imperó la fuerza sobre la razón.

Se puede concluir que el antecedente más remoto de la propiedad de bienes inmuebles entre los aztecas lo encontramos sin duda en la propiedad originada por el trabajo y la fuerza es como se hicieron del terreno que habitaron, en una segunda instancia lo encontramos precisamente en el capullie y el calputin, siendo este último ya un antecedente más reciente del derecho civil.

A pesar de que existen pocas fuentes que den una verdadera panorámica del derecho Azteca, podemos afirmar que esencialmente existían formas legales de hacerse propietario de bienes inmuebles como lo son las cargas públicas, la situación social, como lo es el gobierno, o bien la forma comanditaria. Pero al margen de esto existían formas de perder la propiedad, y es que precisamente se podía perder por ejemplo, el

oficio, era Cihuacoatl. “este oficio ninguno lo podía proveer sino el rey de México, cualquiera que este oficio para sí usurpara o lo concediera a otro, había de morir por ello, y sus padres o deudos eran desnaturaladas del pueblo donde acaeciese, hasta cuarta generación allende que todos los bienes había de ser confiscadas y aplicadas para la República.”³

De aquí que una de las formas para perder la propiedad dada por el rey a un juez era , el incurrir en faltas al cargo de juez, por lo que podía morir, o bien el cese de su encargo, pues las tierras que este poseía estaban destinadas al cargo y se perdían con el cargo, al respecto Fray Bartolomé de las Casas nos dice: “...muriendo algún juez, de aquellos, no se trasapaba la tierra a sus hijos o deudos, sino al juez que le sucedía en aquel oficio...”⁴

Es decir como ya afirmamos otra de las formas de perder la propiedad era precisamente la muerte.

El analizar estos puntos en el derecho Azteca resulta interesante, es por ello que una causa más de la pérdida de la propiedad inmueble, es la esclavitud, puesto que según narra Fray Bartolomé de las Casas: “...existían sanciones de esclavitud para quienes disponían de tierras que no eran de él o que no tenían licencia para enajenar las mismas”⁵

3 - *Ibidem* p 216

4 - MEDINA CERVANTES, Jose Ramon Op cit, p 217

5 - LEÓN PORTILLA Miguel, *La Filosofía Nahuatl*, Op cit p 120

“Los tipos de bienes inmuebles susceptibles de propiedad en el derecho Azteca que se pueden considerar son: el lugar en donde vivían los pobladores de la Gran Tenochtitlan y las tierras cultivables, incluyendo entre estas a las chinampas, además las lagunas, ríos y por supuesto lagos, así como también se consideraba como propiedad a los territorios conquistados, pues son los que eran sometidos por el pueblo Azteca y se tenía la obligación por parte de estos de rendir tributo, podemos afirmar que había bienes inmuebles susceptibles de propiedad privada y comunales, así como ha quedado claro en puntos anteriores, que en general las tierras de cultivo eran comunales, pero que determinados personajes de la vida pública de los Aztecas eran considerados para la obtención de bienes inmuebles en general estos de cultivo, con la intención de garantizar su encargo y no permitir desviaciones de corrupción, sin embargo aún cuando con el encargo se adquirían los bienes, también se perdían cuando el encargo se terminaba.

Por otra parte el Rey con sus bienes y sirvientes propios de la función pública que desempeñaba, sin embargo estaba sujeto también a dicha función es por ello que podemos afirmar que los bienes solamente se podían obtener con motivo del encargo y se perdían con el mismo. Junto con las propiedades encontramos como ya hemos dicho las comunales, que son aquellas que están sujetas a producir para obtener bienes que aún cuando existan este tipo de propiedades no hay que descuidar que el pueblo Azteca conoció también el comercio, por ello aún cuando no hay autores que

6 -DESAHAGÚN FRAY, Bernardino. História General de las Cosas de la Nueva España, Edición Séptima, Coleccion "Sepan Cuentos", Porrúa México, 1989 No 300 Pags 465 a 503

indiquen que los bienes inmuebles fueran sujetos a compra venta hay que recordar que antes de la llegada de los españoles a México, existían tianguis por lo que el comerciar con vasijas y otra clase de barro fue muy común y la propiedad de las tierras de donde se extraía el barro puede ser sujeta de dos supuestos, uno de ellos es que fuera libre, otro que fuera concesión o propiedad de alguna persona” .⁶

En el mismo sentido es la propiedad de cultivo pues estas frutas también eran sujetas de comercio, por lo que hablar de que existen tierras privadas al pueblo es muy riesgoso el mismo Fray Bernardino de Sahagún nos dice: “...y si tiene huerta en ella procura plantar o trasplantar árboles de fruta, y cuando este bien sazónada, congela para hacer dineros de ella...”⁷

Con lo anterior hemos querido terminar el presente punto en razón, de que como ya se dijo, resulta muy importante hablar del derecho azteca y tratándose de propiedad de bienes inmuebles resulta altamente fastuoso.

B).- Época Colonial

Después del enfrentamiento militar, siendo los vendedores los españoles, estos emprendieron la tarea de reedificar la ciudad para el asiento de los nuevos poderes coloniales.

Por decisión de Hernán Cortés, se eligió el mismo sitio de la capital Azteca para apropiarse de su prestigio político militar.

7 - LEÓN PORTILLA, Miguel Op Cit p 104

Por las condiciones propias del periodo la amenaza de guerra fue constante, razón por la cual Hernán Cortes consciente del peligro de sitio que existía si los indígenas cortaban las calzadas que comunicaban a ísleta con tierra firme, hizo construir el edificio que se llamó “Las Atarazanas”, fortaleza para proteger la ciudad destinada además a resguardar los bergantines.”⁸

Después de esta breve introducción podemos decir que: Estos fueron Los fundamentos legales que emplearon los españoles para justificar su derecho de propiedad.

En este caso era evidente que el Papa no tenía derecho alguno para disponer del continente descubierto pues los documentos jurídicos no tenían ningún valor, entre dichos fundamentos legales que utilizaron para la conquista fueron:

Acorde a la Lic. Isabel Medina, “...el Derecho de Conquista. Era en aquellos años un principio de derecho público y de derecho de gentes. Por lo que respecto a los pueblos católicos la conquista de los ateos era legítima; desde san Agustín se consideraba el cautiverio del enemigo de guerra el vencedor podía matar al vencido y en cambio él le perdonaba la vida para esclavizarlo.

“La figura jurídica de la Occupatio. esta institución se refería al derecho de gentes, que se hace valer cuando una persona que ocupa con ánimo de dueño una cosa que carece de titular alguno, la adquiere con esta calidad por el sólo hecho de ocuparla.

8 -MEDINA, Isabel, Apuntes de Clase

“El derecho de primeros ocupantes. Este derecho sólo se podía ejercer en tierras que no estuviesen pobladas.

“ El derecho de prescripción, se puede entender como la institución del derecho civil que se refiere generalmente al derecho de gentes”⁹

A lo anterior cabe comentar que quien ejercía este derecho (inclusive en la actualidad) sobre alguna cosa, un poder de hecho no exista título de propietario, pero ejerce ese derecho personal de manera pacífica, continua, pública y que los habitantes hayan reconocido la estabilidad y la necesidad de un nuevo orden de cosas, deberá admitirse que la cosa sea legalizada a su favor. Institución que ha perdurado durante tres siglos, por lo que puede advertirse su fortaleza al perdurar y soportar las distintas reformas que al respecto se han dado.

El maestro Manuel Moreno al respecto, nos señala: “Estos derechos representan la justificación jurídica, sin embargo en esta época, dado el aspecto religioso del pueblo español, las Bulas de Alejandro VI, fueron el verdadero y único título del cual se justificó la ocupación de las tierras de indios por las fuerzas reales de España, ya que estos no conquistaban la tierra descubierta, sino que formaban posesión de ellas en nombre de los Reyes de España.”¹⁰

9 - MEDINA Isabel Op cit

10 - MORENO M Manuel La Organización Política y Social de los Aztecas. Segunda Edición, Editorial S A R Mexico, 1995, p 108

El lector puede formarse una idea de manera muy general, de los aspectos jurídicos de la propiedad durante la época que se trata, debe advertir que siempre existirá solamente la visión de quien conquista, acto que impide una crítica más sana al respecto.

Por otra parte y referente a la ubicación de las propiedades de la Nueva España, algunos autores consideran, que toda la América correspondía a la propiedad privada de los Reyes Católicos.

Referente a ello es necesario atender a la división que hace Gregorio López, referente a que patrimonio real se encontraba constituido por tres clases de bienes, y que indica:

“Propiedades, rentas y derechos con que está dotado el tesoro real, para subvenir a la administración orden y defensa del reino, estos componen el patrimonio del Estado (patrimonio de la corona).

Propiedades, rentas y derechos con que está dotada la casa Real para sus gastos forman lo que se llamó real patrimonio.

Bienes que el rey posee como persona privada por herencia, donación, legado, compra u otro cualquier título que le sea propio y personal llamado patrimonio privado del Rey”¹¹

11- LÓPEZ, Gregorio Historia de México Séptima Edición . Harla, México, 1995 p205

Los reyes españoles dispusieron siempre de los territorios de indias como de cosa propia, como propiedad de la corona real y de su real patrimonio.

Es conocido que dada la conquista, en la Nueva España, se repartieron las tierras y los hombres en el territorio conquistado, lo que no sucedió de una la manera más justa posible, y si en cambio con efectos catastróficos para el indígena, puede presumirse que habiéndose dado la conquista con bienes y esfuerzos no precisamente solamente del Estado sino además particulares, para compensar estos esfuerzos, se hizo necesario la repartición de tierras en la Nueva España. Así los primeros repartos fueron simultáneos a la fundación de los pueblos españoles en tierras conquistadas. Con la fundación de las ciudades diseñadas por los españoles, conceden muchas mercedes de tierras para la edificación de casas y explotación de las mismas.

Es necesario advertir que en aquella época, existía un marcado dominio de la iglesia, por lo que la adquisición de tierras del clero fue determinante, y la problemática se acrecentó, por lo que fue necesario el impedimento respectivo.

C).- Época independiente.

El problema agrario, fue una de las causas principales de la guerra de independencia, el acto agitó a los campesinos a secundar dicha guerra, debido a la injusta distribución de tierras y una defectuosa distribución de habitantes, así también como los despojos y sistemas de explotación existentes.

En los lugares poblados, la tenencia de la tierra, se observaba el surtimiento de la propiedad indígena individual y comunal casi desaparecida, que ha diferencia de la propiedad del clero y de los españoles era cada día más extensa.

El problema agrario, fue una de las causas de la independencia, ya que apenas se iniciaban la desordenada población de las colonias, por lo que fue necesario que el gobierno se preocupase por resolver dicha problemática, y un estudio de las causas se hizo necesario para el efecto. El principal problema ha sido el mal reparto de las tierras, un antecedente previo a la separación de España y América, fue el real decreto del 26 de mayo de 1810, que entre sus enunciados más importantes fueron: liberar a los indios del pago de tributo; efectuar con brevedad el repartimiento de tierras; evitar daños y obligar a los pueblos a poner a trabajar dichas tierras.

Una verdadera ley de colonización fue expedida por la Junta Nacional Constituyente, se trata del Decreto del 4 de enero de 1823, y su objetivo estimular la colonización con extranjeros, y ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país. A cada colono le daba según este decreto un sitio, pero si después de dos años no cultivaba esa extinción se consideraba libre el terreno por renuncia. La disposición más interesante de este decreto es la contenida en el artículo II, el cual dice: "Debiendo ser el principal objetivo de las leyes en todo gobierno libre, se debe aproximar en lo posible a que las propiedades estén igualmente repartidas, tomará el gobierno en consideración lo prevenido en esta ley, para procurar que aquellas tierras que se hallen acumuladas en grandes porciones por una sola persona o corporación y que

dichos individuos no puedan cultivarlas sean repartidas entre otras personas indemnización al propietario su precio justo”¹²

La vida independiente de la nuestro país, provocó un sin número de disposiciones referentes a las tierras, una de las más importantes, fue el decreto del 14 de octubre de 1823. Este refiere la creación de una nueva provincia que se llamaría “Istmo” y tendría como capital la ciudad de Tehuantepec. Entre las disposiciones más interesantes y referentes a la posesión de las tierras encontramos que se ordenaba que dichas tierras se dividieran en tres partes :

Las disposiciones legales sobre baldíos y colonización se encontraban dominados por tres puntos:

- Recompensa de tierras baldías a militares-
- Concesiones a los colonos extranjeros.
- adjudicación de baldíos a los vecinos de los pueblos cercanos a dichos terrenos.

A pesar de ser un antecedente, existen para la época intentos por frenar la posesión de la tierra, pues originariamente, no se tiene antecedente de que existiera dueño cierto de ellas, existió la necesidad de legislar al respecto.

Actos como el anterior se fueron sucediendo uno tras otro, llegando incluso a la Ley de Colonización del 18 de agosto de 1824 que ordenaba la repartición de baldíos entre aquellas personas que quisieran colonizar el territorio nacional, no prefiriendo a los mexicanos. Es así que el artículo 12 de esta ley indicaba que no se permitiría que

se reuniera en una sola persona una propiedad de más de una legua cuadrada de tierras de riego, cuatro leguas de tierra de temporal, y seis leguas de tierra de abrevadero. Los anteriores son antecedentes que nos llevan a la conclusión de que existían disposiciones que marcan el camino hacia una reglamentación importante, y necesaria *pues los cambios sociales y políticos como la revolución los exigían, por lo que un gobernante no se podía dar el lujo de ignorar estos reclamos, otros antecedentes al respecto, los tenemos en las siguientes leyes:*

Ley de Colonización del 6 de abril de 1830, sobre esta ley el maestro Abraham Peña nos señala “El congreso expidió esta ley en la que se ordenó se repartiesen tierras baldías entre las familias extranjeras y mexicanas que quisieran colonizar los puntos deshabitados del país, dándose a las familias mexicanas fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, así como también manutención para un año y útiles de labranza.”¹³

Cabe destacar en este punto que los núcleos poblacionales, en general, no correspondían a la extensión del territorio nacional, subsistían las problemáticas sobre la tenencia en los lugares más poblados, pero no así en otros donde vivir, no era muy atractivo, existieron otras disposiciones legales sobre la colonización como la Ley de colonización del 16 de febrero de 1854, en la que estipuló el presidente Santana, que se nombraba a una agente en Europa, a fin de que favoreciera la inmigración de

13 - PEÑA ROJAS Abraham Guadalupe El Agrarismo en la Constitución de 1917, Septima Edición, Porrúa, México 1960,

extranjeros para que colonizaran el país.

Otro antecedente sobre esta temática es el “Proyecto de ley de Valentín Gómez Farías, en el cual se propone la ocupación de los bienes de la iglesia hasta donde fuese necesario para obtener 15,000,000.00 de pesos y así poder continuar la guerra los Estados Unidos. Dicha ley Fue aprobada por la cámara de diputados el 10 de enero de 1847, pero debido al escándalo que causo, así como también al regreso de Santana como presidente constitucional fue expedido por este un decreto el 29 de marzo de 1847 el cual derogó la Ley Sobre Ocupación de Bienes de la Iglesia elaborada, por el licenciado Valentín Gómez Farías ¹⁴

En el México independiente acorde a las investigaciones hechas, nos encontramos con que el nuevo gobierno no quiso resolver el problema agrario, de tal forma que, el problema agrario presentaba dos aspectos importantes: 1.- Una defectuosa distribución de tierras y 2.- Una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio.

Respecto de estas dos opciones, el maestro Mendieta Y Nuñez señala: “la primera disposición que se emitió en el México independiente sobre colonización interior fue la orden dictada por Iturbide el 23 de marzo de 1821 concediendo a los militares que probasen que habían pertenecido al ejercito de las tres garantías una franja de tierra, un par de bueyes en el lugar de su nacimiento o en el que se hubiesen elegido para vivir.” ¹⁵

14 - MENDIETA Y NUÑEZ Lucio El Sistema Agrario Constitucional Cuarta Edición, Porrúa, Mexico, 1980, p 113

15 - MENDIETA Y NUÑEZ Lucio Op Cit , p 114

Se podría considerar el movimiento independentista como profundamente precursor de la Reforma Agraria, en virtud de que sus decretos y ordenes superiores demuestran la inquietante preocupación que sintieron por dos grandes males sociales de esta época, el latifundismo y la esclavitud. a Hidalgo le toco abolir la esclavitud y por disposición del 17 de noviembre de 1810 la prohíbe, manda que los indios reciban las rentas de sus tierras. Morelos construyó los cimientos de una verdadera reforma agraria, al señalar la utilidad de que muchos trabajen un pedazo de tierra y que no solo se dediquen al cultivo de una gran propiedad esclavizando a millares de gentes para ello.

Así mismo afirmaba que: “debían utilizarse las grandes haciendas cuyas tierras laborales pasan de dos leguas cuando mucho, señala el principio rector de la utilidad social en la agricultura que consiste en limitar las superficies susceptibles de ser poseídas por un solo individuo que actualmente es la pequeña propiedad”¹⁶

Al igual que en la época Colonial, los dos primeros años del México independiente la propiedad podríamos presumir, que estuvo dividida en tres formas:

- a).- La propiedad latifundista;
- b).- La propiedad eclesiástica;
- c).- La propiedad indígena.

16 - MANZANILLA SHAFFER Víctor La Colonización Ejidal Octava Edicion, Harla, México, 1995 p 117

Dada la situación, surgió en México a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierras y reducciones de indios porque ellas establecieron el depósito entre indígenas y españoles sobre una base de desigualdad absoluta, la que se acrecentó con el tiempo hasta producir el malestar que impulsara a las clases indígenas a iniciar y sostener la guerra de independencia. El problema de Propiedad por tanto nació y se desarrolló durante la época colonial. Cuando México logró independizarse llevaba ya el problema como una herencia del régimen pasado.

C.1.- Exégesis de la Evolución Jurídica Hasta antes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La verdadera prueba de la Constitución de 1857, es durante la dictadura porfirista (1876-1911) pues el momento que se vive provoca que se distorsione y amañe todos los ordenamientos jurídicos a fin de cumplir sus objetivos que consisten en el inicio del modernismo del país; sin importar el costo, ni aún menos la orientación social. La élite porfiriana hermanada con los inversionistas extranjeros violentan los procesos de concentración económica, principalmente a costa de las escasas comunidades indígenas, de ejidos y pequeños propietarios.

Este marco de contradicciones entre la opulencia y la miseria favorecen y aceleran el movimiento de 1910, que tiene como sustento ideológico los planes y programas en los que se hacen los planteamientos agrario y laboral entre otros.

“independientemente de la clasificación de la revolución bien sea como movimiento social, político, popular, o agrario, era evidente que el marco jurídico vigente, incluyendo la constitución de 1857, resultaba estrecho para la etapa posrevolucionaria, de ahí la preocupación de algunos dirigentes y caudillos revolucionarios, de convocar a las facciones más representativas para dirimir posiciones y el programa único de la revolución, que necesariamente sólo podía tener cabida en una nueva constitución”¹⁷

El primer ensayo constitucional es la Soberana Convención revolucionaria de Aguascalientes de 1914, que no tuvo la suerte esperada y termina diezmada en 1916, con absoluto predominio de la corriente zapatista, por lo que don Venustiano Carranza en calidad de Jefe del Ejercito constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, modifica los artículos, 4,5, y 6 del Plan de Guadalupe (12 de diciembre de 1914) mediante decreto expedido el 14 de septiembre de 1916 en la Ciudad de México.

En los considerandos del decreto se fundamenta la necesidad de las reformas a la constitución de 1857, incluso sin el debido apego a lo prescrito en esta, que le reservaba esa facultad al Congreso Constitucional. más en la presente situación el pueblo que es originario de detentador de la soberanía está facultado para las reformas de referencia.

17 - MEDINA CERVANTES, Jose Ramon Op Cit P 142

En lo sustancial y acorde a la tenencia de la tierra, existieron reformas importantes que son dignas de tomarse en cuenta, los artículos modificados del decreto comprendían lo siguiente:

En el artículo cuarto se asentaba la convocatoria para el Congreso Constituyente con base en el censo de 1910 que a la vez sirvió para las elecciones de 1902. Se establecía un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes, y la entidad estado o territorio que tuviese con mínimo de 20,000 habitantes sólo tenía derecho a enviar un diputado.

Por otra parte en el artículo 5, se establecía que el encargado del poder ejecutivo de la unión entregaría el proyecto de reformas a la constitución del Congreso Constituyente para su discusión, modificación, o en su defecto su aprobación. En tanto que en el artículo 6 se asentaba que el mismo se elegiría únicamente para las reformas constitucionales contando con dos meses para llevarlas a cabo.

El decreto comentado, mediante la convocatoria expedida por Don Venustiano Carranza el 22 de septiembre de 1916, en la Ciudad de México el primer artículo de invitaba al pueblo a la elección de diputados, a dicho Congreso que iniciaría actividades el primero de diciembre de ese año, en la Ciudad de Querétaro.

En el artículo 2, se fijaba el 22 de octubre de ese año como fecha para llevar a cabo las elecciones. Lo relativo a la instalación de la primera junta preparatoria del mismo congreso (20 de noviembre) lo precisaba el artículo 9 y la apertura (1^a de diciembre)

con la asistencia de Don Venustiano Carranza que a la vez haría entrega del proyecto de constitución reformada, se asentaba en el artículo 12.

C.2. Análisis de las leyes vinculadas con la tenencia de la tierra con motivo de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Suele dividirse a la Reforma Agraria en cuatro etapas, en la tercera, conocida como “Etapa legislativa o Etapa de la Realizaciones” se inicia con la ley de 6 de enero de 1915, y en su reglamentación reflejada en “Circulares”. Las cuales se orientan al establecimiento de normatividades jurídicas en algunos renglones agrarios, o a resolver aspectos casuísticos de dicha materia. Sin embargo de 1917 a 1920 no hay un esbozo de sistematización jurídica agraria, hasta la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.

A continuación anotaremos las más importantes disposiciones jurídicas al respecto emitidas a partir de 1920, así como los aspectos que trataban acerca de la tenencia de la tierra..

Existía una denominada “Ley de la Deuda Agraria de 10 de enero de 1920”, en sus aspectos trascendentales, encontramos:

En el artículo 27-VII párrafo quinto se establecía que el Congreso de la Unión y Las Legislaturas de los Estados expedían leyes relativas al fraccionamiento de las grandes propiedades, en las que se precisaría al máximo de tierras que se podía detentar una persona(física o moral) y el resto de terreno necesariamente tendría que ser

fraccionado por sus propietarios y en su defecto por los gobiernos locales mediante el proceso expropiatorio. Los lotes serían vendidos a un plazo de veinte años y a una tasa anual del 5% anual.

A los propietarios se les garantizaría el pago de los predios expropiados con bonos de una deuda especial, para lo cual el congreso de la unión expediría una ley autorizando a los estados para instituir su deuda agraria.

Mediante la Circular 34, los campesinos que fueran a ser dotados con terrenos expropiados se debían comprometer (en forma expresa) al pago de esas heredades, tomando como base la suma con que se indemnizaría a los propietarios. Esta circular, fue abrogada por medio de la circular 44 (15 de marzo de 1921). En el ínter de estas dos disposiciones se expide la ley de la deuda agraria (10 de enero de 1920), que se reglamenta el 31 de diciembre de 1925.

Esta ley fue de escasa aplicación, y consideraba como objetivos indemnizar a los propietarios de terrenos restituidos o que se restituyan a pueblos, congregaciones, etc. (art. 1). La deuda Pública Agraria, era de carácter federal y estaba a cargo de la nación (art. 2) Esta podía ascender hasta cincuenta millones de pesos oro nacional. A los acreedores se les garantizaba el pago con bonos al portador, pagaderos en anualidades mediante sorteos y una tasa de intereses anual del 5% en plata y oro del cuño corriente nacional (art. 3) los tenedores de los bonos vencidos tenían la opción de darlos en pago de impuestos a las oficinas recaudadoras federales (art. 4)

En segundo término encontramos la “Ley de tierras ociosas de 23 de junio de 1920”.

Los objetivos de esta ley eran, incorporar al cultivo las tierras de labor para fines agrícolas, siempre que los propietarios o poseedores no efectuaran con oportunidad los trabajos requeridos para el ciclo agrícola de la región correspondiente. En este caso la nación podrá disponer temporalmente de esas heredades (Art. 1) por un plazo que no excederá de un año agrícola (Art. 9) en el caso de las nuevas tierras y las no cultivadas en cuatro años continuos inmediatamente anteriores a la aplicación de esta ley, se podía disponer de ellas por un lapso de 3 años.

Estas heredades quedaban a disposición de los Ayuntamientos y mediante un juicio sumario verbal o escrito (duraba tres días a partir de la solicitud) se le otorgaba en aparcería o arrendamiento a la persona respectiva, teniendo la prioridad los vecinos del lugar. La máxima extinción de tierra ociosa que podía solicitar era la que pudiera cultivar pero también se consideraba zona geográfica; así, en el Distrito Federal no podía exceder de 20 hectáreas, en tanto en Baja California y Quintana Roo el tope era 100 hectáreas.

Ley de ejidos de 28 de diciembre de 1920.

Con esta ley inicia la etapa reglamentaria en materia agraria. Señala como requisitos para ejercer las acciones de restitución, o bien de dotación, el relativo a la categoría política de los solicitantes que en forma casuística los clasificaba en: pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población (art. 1ª ley de ejidos). en este último caso se ubican los asentamientos humanos con un censo oficial de más de 50 vecinos jefes de familia (art. 2ª ley de ejidos). No se consideraba como obstáculo para que el núcleo de población se hiciera acreedor al beneficio de las

acciones agrarias, el que se le denominara villa o ciudad siempre que llenara los requisitos correspondientes , avalados por el ayuntamiento respectivo.

En una cuarta instancia resulta interesante analizar la “Ley de tierras libre de 2 de agosto de 1923”, que en la parte conducente dice:

En los considerandos de este decreto se fundamentaba que la distribución de la propiedad rural solo ha funcionado para los núcleos de población mediante el ejercicio de acciones de dotación y restitución, quedando fuera de este beneficio los campesinos que han tenido que emigrar del país en busca del sustento, cuyo resultado es del todo aleatorio. otro aspecto de importancia es el acaparamiento de tierras. A efecto de proveer a los mexicanos de elementos productivos, el Estado echara mano de los terrenos baldíos y nacionales inactivos, para que mediante un procedimiento sencillo se incorporen al patrimonio de los campesinos.

En quinto término encontramos la “Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal de 25 de agosto de 1927.”

La ley se integra de los siguientes capítulos: I.- de los bienes ejidales y su administración, II.- de la repartición de tierras a los vecinos de los pueblos, III.- de la administración de pastos, bosques y aguas, IV.- Disposiciones generales; además de los artículos transitorios.

Respecto a la propiedad de tierras bosques y aguas motivó la resolución presidencial de carácter dotaría o restitutoria, pertenecen en común a la corporación de población.

Es de aclarar que más adelante las tierras se asignarán a cada beneficiario. Los

derechos sobre estos bienes son inalienables, o sea que no pueden cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse ni enajenarse. (artículo 1).

A efecto de llevar a cabo el fraccionamiento y adjudicación de los terrenos ejidales, la Comisión Nacional Agraria presentará un proyecto de fraccionamiento al núcleo de población beneficiado, que exprofeso será convocado a la asamblea de dicho propósito, además se encontrará con un plazo de 30 días para hacer objeciones del proyecto (art. 15).

En lo sustancial el proyecto de fraccionamiento y adjudicación debe contener tierras para zonas de urbanización lote para escuelas rurales, áreas de montes, pastizales, y tierras de cultivos(art. 15-1). Las extensiones de las parcelas en caso de las dotaciones irán acordes a la calidad de la tierra, con base en el artículo 17 de la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 1917 (LDRTA).

En sexto lugar encontramos la “Ley de Restitución y Dotación de Tierras y Aguas del 21 de marzo de 1929, que sobre la parte conducente, podemos comentar:

La acción ejidal no se desarrollo plenamente de 1915 a 1928, en 1929 ya no hay un minuto que perder: o se implanta la transformación del sistema económico de producción agrícola y se hace eso pronto y cabalmente para que sea en realidad una transformación y no una simulación política o caemos antes de 5 años en el extremo opuesto ya conocido de los conquistadores españoles: el peonaje inteligente y ricamente organizado. Será la última traición al indio la que jueguen los hombres del siglo XX

Esos y son los objetivos a cumplir mediante la ley correspondiente que se sustenta en los 16 capítulos a más de los artículos transitorios.

Con lo anterior quedan entendidos los antecedentes que a nuestro juicio integran la parte más importante de la tenencia de la tierra, el objetivo fue integrar al presente trabajo, aquellos datos que por su importancia, resultan trascendentales en la formación de la idea que la problemática actual presenta, se han marcado los aspectos más remotos hasta los de la vida independiente, el lector, podrá encontrar aquellos datos que juzgamos han provocado el actual desorden que al respecto de posee.

CAPÍTULO II

CONCEPTOS GENERALES

El presente capítulo, tiene como propósito, el de resaltar la importancia de los conceptos doctrinales, que sobre el tema se tratan en el presente trabajo, razón por la cual comentaremos lo siguiente:

A).- Conceptos doctrinales y legales.

De manera genérica los conceptos doctrinales son aquellos vertidos a través de la historia y que se han venido sosteniendo por autores modernos, dan certeza a alguna afirmación o negación, en otras palabras, los conceptos doctrinales, desentrañan de donde provienen el significado de una palabra, para entender mejor un tema.

Los conceptos legales son los que vierte la ley en la manera de como se regulan por un ordenamiento y de alguna forma son indiscutibles. Encontramos sobre el tema que nos ocupa lo siguiente:

A.1 Sobre el concepto de proceso de regularización

La regularización de la tenencia de la tierra se enmarca en el derecho constitucional, en el artículo 4, párrafo V de nuestra Carta Magna enunciando como garantía individual el que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

La regularización de la tenencia de la tierra a su vez constituye una de las principales políticas de los programas de solidaridad que está llevando cabo el Gobierno Nacional y uno de los más prioritarios del Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

La regularización de la tenencia de la tierra es de beneficio social, comprende la distribución equitativa de la riqueza pública, el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, al detentar el derecho de la propiedad de la tierra como patrimonio familiar.

La regularización, es un derecho público sobre el origen de quien lo ejerce (el Estado) y su aplicación titular sobre la población. Los beneficios concretos que se logran son los siguientes:

- A) Al ser la regularización un elemento para la adecuada ubicación y reubicación de los asentamientos humanos es posible proporcionar a la población una mayor oportunidad de acceso a los servicios públicos y al equiparamiento social.
- B) Contribuir al programa de planeación y reordenación urbana así como al de protección ecológica.
- C) Disminuir los conflictos sociales generados por la indeterminación jurídica de la propiedad territorial.

D) Aumentar el monto de la recaudación fiscal del Estado a través de la terminación y control de los propietarios sujetos al pago de impuestos.

El proceso de regularización se fundamenta en la participación efectiva de la ciudadanía, en todas y cada una de las etapas que conllevan a la escrituración o titulación de la propiedad de bienes inmuebles, sin distinción de sexos, ideologías o creencias.

Además, del compromiso y la participación armónica de todos los órganos e instancias del gobierno de la ciudad que se encuentran involucrados en este proceso.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que el proceso de regularización es aquel mediante el cual el gobierno o la autoridad correspondiente tramita todo lo conducente a la legalización de los bienes inmuebles irregulares.

A.2 Sobre el concepto de tenencia de la tierra.

Sobre este concepto, se han vertido un sín numero de definiciones desde las reales, las utópicas, revolucionarias y sociales pero únicamente señalaremos la que establece que la tenencia de la tierra, es simple y sencillamente la posesión de ésta por quien la trabaja o quien se ostenta como dueño.

Al derecho agrario le corresponde la responsabilidad de establecer el perfil del marco de la normatividad jurídica en el que por cierto ya se ha superado el de la simple tenencia de la tierra y la producción de bienes primarios, por uno mas amplio, que comprende la transformación y comercialización de los bienes del campo, debidamente concesionados con los sectores secundarios y terciarios de nuestra economía, sin perder de vista que el excedente económico da forma mas racional y equitativa entre sus beneficiarios directos, que son los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, y que fortalezcan a sus instituciones agrarias.

“El paso fundamental es la transición del marco normativo al operativo, donde es manifiesta la orientación del Estado, y el quehacer de los diversos grupos de poder. Es aquí donde en el derecho agrario al igual que en otras ramas jurídicas, se establece una tajante de dicotomía entre la concepción de la norma y su operación. Este desfase se objetiviza en un desabasto de bienes pan, tortilla, carnes, frutas, legumbres, etc; - aunado a sus altos costos y extemporaneidad, que obligan a replantear al contenido y proyección del derecho agrario, pero que de ninguna manera se puede desechar la importancia de esta disciplina jurídica en la curricula de los estudios jurídicos sociales- económicos profesionales en México”¹⁸

18 - LUNA ARROYO, Antonio op cit p 121

La Reforma Agraria Mexicana y el Derecho Agrario empiezan a construirse en la fase revolucionaria de 1910 y más concretamente a partir del Decreto de 6 de Enero de 1915, en el que se declaran nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de Junio de 1856. Anterior a esta fecha existe un derecho regulatorio de la propiedad privada que incluye las tierras rurales para fines productivos, de ahí que no responda a principios de un Derecho Agrario.

A.3 Sobre el concepto de Vía de Regularización.

Las vías de regularización acorde a lo que dice el Dr. Acosta Romero, son: el conjunto de acciones y procedimientos jurídicos de acuerdo a los cuales se resolverá la problemática de la titulación de los bienes inmuebles en el Distrito Federal, tomando en consideración los antecedentes de propiedad, la calidad jurídica del poseedor, así como las dimensiones y condiciones físicas de las zonas de trabajo.

Así bien un ejemplo de esto es la vía de regularización ordinaria, ya que es un procedimiento por medio del cual se obtiene la regularización de asentamientos humanos a través de la formalización de la transmisión de la propiedad entre particulares, que acreditan su interés jurídico y con la intervención del órgano regularizador. Esta vía salvaguarda las garantías individuales fundamentales, tales como la legalidad y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ya que una vez que convergen las voluntades y no establece conflicto alguno entre las partes, además de

contar con el cumplimiento fiscal de las mismas, ya sea a través de subsidios o acuerdos de facilidades o bien por medio de los pagos correspondientes; se obtienen resultados significativos en tiempos considerables.. Para su instrumentación se requiere de lo siguiente :

- Que el propietario o fraccionador acredite jurídicamente su propiedad, mediante documento debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad.
- Que se tenga perfectamente identificado el propietario a sus derecho habientes y que estos cuenten con la capacidad legal necesaria para concurrir a la firma de escritura.
- Contar con el acuerdo de voluntades por medio de la concertación con el fraccionador para llevar a cabo la formalización de la transmisión a favor de los poseedores; a través de un convenio de regularización en el que intervengan la Dirección General de Regularización Territorial.
- Que los poseesionarios cuenten con título generador de la posesión (Contrato Privado de Compraventa), y en caso de haber sido verbal que cuente con el reconocimiento del fraccionador.¹⁹

Esta vía no se puede entender de forma aislada ya que es parte del proceso donde se interrelaciona diferentes etapas en la que intervienen las diferentes instancias institucionales de competencia en la regularización como son : El Registro Público de la Propiedad, La coordinación general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, El colegio de Notarios, así como la Tesorería del Distrito Federal, el

19 - ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Acto Administrativo Décima Segunda Edición, Porrúa, México 1996

Archivo General de Notarías y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entre otras.

Tomando en considerando la Dirección General de Regularización Territorial que trabaja a petición de parte, se inicia el proceso con el análisis de la solicitud que promueven los colonos, punto de partida para el estudio de antecedentes registrales en el Registro Público de la Propiedad, ya que de este depende, que no exista duda acerca de la situación jurídica del inmueble del propietario o fraccionador, posteriormente se promueve y concilian los intereses de los posesionarios y del propietario para defender y deslinda sus respectivos y legítimos intereses se proponen los convenios que se juzguen convenientes; y se programan los trabajos técnicos es decir el levantamiento censal y topográfico, los cuales nos proporcionan los elementos significativos de la problemática de posesión e identificación técnica del poderío a trabajar, con estos elementos se emite el dictamen jurídico basado en el análisis de investigación de los documentos que acompañan al censo. Es importante señalar la personalidad si existe albacea o apoderado, debe estar bien sustentado en la práctica se dan casos de que las sucesiones presentan problemas tales como estar acumuladas, indefinición de nombramiento de albacea, juicios inconclusos, falta de algún heredero o cónyuge, e incluso los poderes no especifican claramente el tipo de facultades que se otorgan. Una vez que ha concluido el levantamiento topográfico, se realiza el plano general así como los manzaneros, se procede a revisar con los colonos las medidas y colindancias de sus respectivos lotes asentando su firma de conformidad. Posteriormente se remite a la Subdirección de Topografía para su envío

a la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, anteriormente la Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, con el fin de que este sea autorizado. Al integrarse social, jurídica y técnicamente el expediente general, es enviado al Registro Público de la Propiedad y del Comercio para inscribir la lotificación. A la par se dictamina lote por lote, analizando la problemática de posesión esto es el tipo de contratación traspasos, cesiones de derecho, defunciones, fusiones, y subdivisiones. Con la dictaminación, es posible la elaboración de padrones de escrituración, la firma de planos manzaneros, elaboración de cédula de identidad y carta de aceptación, para posteriormente emitir los recibos de pago previa captura que se haga en la Dirección de Computo. Es conveniente solicitar al la Comisión de Aváluos y Bienes Nacionales,(CABIN) el avalúo de tipo social y global, para efecto de que el notario lo tenga, para el calculo de los impuestos correspondientes. impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles y el impuesto sobre la renta (ISABI, ISR y si corresponde el impuesto del timbre). Finalmente se remite el expediente del propietario como los individuales debidamente integrados con cédula de identidad, copia simple de contratos privados, de compraventa, al colegio de notarios para la designación de un notario, previa revisión que haga el área jurídica de la Dirección General. Elaboradas las escrituras se firman y se inscriben en el Registro Público de la Propiedad y después se entregan.

A.4.- Sobre el concepto de asentamiento humano irregular

La irregularidad de los asentamientos humanos localizados en el ámbito del Distrito Federal tiene dos características fundamentales:

A).- Surgen casi siempre al margen del régimen de planeación esto es del conjunto de normas jurídicas mediante las cuales se pretende regular la conformación del espacio urbano, desde los aparatos gubernamentales.

B).- Han conformado a partir de la tenencia irregular del suelo y han sido enajenados a terceros, situación por la cual los habitantes de una colonia ejercen la posesión pero no la propiedad sobre los predios que ocupan.

El fraccionamiento de terrenos, es el mecanismo más común para la creación de nuevos espacios habitacionales en las ciudades, pero para que sean legales deben cumplir con los requisitos de ley que se marcan en la legislación respectiva.

En realidad la eficacia de la legislación depende de tres condiciones básicas:

Primero.- Que los propietarios de la tierra urbanizable de la periferia de las ciudades posean los recursos económicos la capacidad de gestión empresarial y la voluntad para llevar a cabo la urbanización tal y como ordena la ley del fraccionamiento.

Segundo.- Que los potenciales habitantes de esas áreas cuenten con ingresos suficientes para cubrir el costo de dichas condiciones físicas más la ganancia del fraccionador.

Tercero.- Que los funcionarios encargados de aplicar las normas tengan la voluntad y la posibilidad de imponer las sanciones previstas por la ley a los propietarios que no cumplan con las obligaciones derivadas de las mismas.

Los fraccionamientos irregulares también llamados clandestinos surgen de la ausencia de alguna de estas condiciones. Además muchas familias se ven forzadas a ceder parte de sus ingresos a cambio de un lugar donde vivir aunque quien les venda

no haya cumplido con los requisitos que la ley señala. El fraccionador clandestino es quien les da acceso a ese lote a través de una compraventa que no pasa de ser una operación privada en el sentido de que solo surte efectos jurídicos entre las partes ya que no es reconocida por órgano estatal alguno.

La falta de un título de propiedad debidamente legalizado e inscrito en el Registro Público de la Propiedad, impide su enajenación con las formalidades legales lo que provoca inseguridad en su tenencia y su circulación clandestina.

Además, un gran número de estos predios no cubren sus contribuciones toda vez que no se encuentran debidamente castrados en la tesorería del Distrito Federal.

En la actualidad, cerca de 2.0 millones de personas se encuentran habitando inmuebles irregulares (fuente: Dirección General de Regularización Territorial.) tanto de propiedad particular como de propiedad del Departamento del Distrito Federal. No obstante de que una parte de estos asentamientos irregulares cuenta con servicios aún existen predios de propiedad particular en proceso de regularización que carecen de ellos, no tienen servicios de energía eléctrica, drenaje, agua potable, guarniciones y pavimentación.

En estos asentamientos irregulares, los poseedores de los lotes han autoconstruido sus viviendas utilizando en muchos casos materiales de desecho, como laminas de cartón, zinc y madera, mismos que no les permiten tener ningún tipo de seguridad estructural o higiene. Por lo regular se trata de viviendas provisionales con uno o dos cuartos que son utilizados como dormitorio, carentes de suficiente

iluminación y ventilación, en las cuales habitan familias que en promedio es de seis a siete miembros originando además promiscuidad. Estas viviendas están siendo construidas progresivamente y su definitividad dependerá de las posibilidades y condiciones económicas de sus ocupantes.

Las delegaciones en donde el fenómeno de la irregularidad de predios de propiedad particular se presenta con mayor frecuencia son en orden de importancia los siguientes: Iztapalapa, Coyoacán, Tlalpan, Alvaro Obregón, Tlahuac, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Xochimilco, Ázcapotzalco y Venustiano Carranza.

A.5 Sobre el Concepto de Bien Inmueble.

El Libro Segundo del Código Civil, se forma de los artículos 747 a 1180, y se titula precisamente de los bienes; por ello es necesario abordar el estudio de estos a través de una base fincada por la ley, haciendo en su caso las críticas necesarias.

“La palabra bien, procede etimológicamente del verbo beare, que significa causar felicidad o dicha.”²⁰ Por lo cual debe entenderse que en un sentido amplio se estará en presencia de un bien cuando el ser humano obtiene alguna felicidad o dicha.

Con esta idea tan amplia, resultaría que es un bien el mismo ser humano, puesto que un ser puede dar felicidad y dicha a otro ser, pero sin duda que no es eso a lo que se refiere el Código Civil cuando regula la materia de los bienes.

20 - ROJINA VILLEGAS, Rafael Derecho Civil Mexicano. Tomo II, Décima Edición, Porrúa, México 1997 p 101

Por ello debe buscarse una aceptación más estrecha de la palabra que sirva para el campo jurídico. El Código Civil en el artículo 747, que es con el que se inicia el libro segundo dedicado a los bienes, dice que: “ Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio”

Y en los subsecuentes artículos se sigue refiriendo a los bienes con la palabra “cosas” identificando así ambos vocablos. conviene entonces intentar la búsqueda de otra acepción de la palabra, en el campo del derecho.

Respecto al tema que nos ocupa se puede decir que se tiene como tales aquellos que no se pueden trasladar de un lugar a otro sin alterar su forma o substancia, siéndolo, unos, por su naturaleza otros por disposición legal expresa en atención a su destino (arts. 750 y 751 de Código Civil , para el Distrito Federal).

El concepto de bienes inmuebles en nuestro tiempo merced a los adelantos técnicos que permiten trasladar sin alteración, de un lugar a otro por ejemplo, monumentos históricos arquitectónicos.

A.6 Sobre el Concepto de Poseedor.

El poseedor en relación con una cosa lo podemos definir como la persona que ejerce sobre ella un poder de hecho; en relación con un derecho, la que goza de el. Para tener una mejor comprensión del tema , es necesario conocer una clasificación que se hace de los poseedores, pues de ella depende la regularización legal. Así tenemos al Código Civil que ha este respecto en el artículos “del 790 al 829”dicen : “Los poseedores pueden ser: Primero.- de buena fe y

Segundo.- De mala fe; como lo dice el Código Civil en comento, pero debe existir la mala intención.

1o.- Los poseedores de buena fe son a su vez de dos clases:

a).- Los que tienen un título suficiente o bien tienen un título traslativo de dominio y lo ignoran. Pues puede suceder que quien compra no lo puede hacer validamente, pero el cree que compra- ese es su título- y resulta así tenerlo viciado aunque es esa una situación que ignora.

b).- Los que no tienen título pero fundadamente creen tenerlo.

2o.- Los poseedores de mala intención o mala fe como dice el Código son también de dos clases:

a).- Los que poseen con título viciado y lo saben. Tal sería el caso de que se tuviera un poder de administración sin facultades de pleno dominio, o con restricciones para vender dicho inmueble.

b).- Los que poseen sin título y lo saben. Como quien posee a título de dueño, careciendo de documento alguno que así lo acredite”²¹

Suele suceder, que en la práctica se posea un bien no solamente con o sin título sino además se observan invasiones, y dentro del Distrito Federal son constantes, por ello es que a menudo, quien vive en un inmueble pudiéramos catalogarlo como poseedor de mala intención, en este caso pueden ser de dos tipos:

a).- Los que lo saben que cometen un delito y b).- Los que no lo saben.

21 - PENICHE LÓPEZ, Edgardo Introducción al Estudio del Derecho y Lecciones de Derecho Civil Decima Edición, Porrúa, México 1995.p 113

Es poseedor en forma delictuosa aquel que toma la posesión de la cosa por medio de la violencia física o moral. (ejemplo los paracaidistas).

Es poseedor en forma no delictuosa pero si de mala intención el que sabe que no tiene título alguno pero decide poseer.

El código Civil en su artículo 806, dispone que :

“Es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

Es poseedor de mala fe el que entra en la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que lo tiene y conoce los vicios que le impide poseer con derecho.

Entiéndase por título: “la causa generadora de la posesión”

La problemática de la tenencia de la tierra en este aspecto resulta cuando nos damos cuenta que quien posee, puede tener un documento que lo acredite como comprador, aún sin liquidar el inmueble, En este caso, se habla de buena fe, pues la posesión a más de ser originaria, se posee el derecho al bien,

Pero existe quien solamente posee el bien, a sabiendas de que no le pertenece siempre se ha ostentado con el título de dueño, en este caso, se habla de mala fe, pues se sabe en todo momento, que se carece de derecho alguno para el bien.

A.7.- Sobre el Concepto de Propiedad

De manera genérica podemos la propiedad es el derecho real de usar, gozar y disponer de los bienes en forma absoluta, exclusiva y perpetua. Ahora si se pretende dar un concepto de propiedad atendiendo a la suma de facultades que tiene un propietario respecto de una cosa, no resulta correcto el concepto en todos los casos, ya que si bien por lo general respecto de los bienes muebles, son coincidentes las facultades, en cambio tratándose de bienes inmuebles, varían mucho las que tiene un propietario y las que puede tener otro.

De todo esto concluimos que hoy día el derecho de propiedad no se puede determinar teniendo en cuenta sólo las facultades del propietario, sino que por el contrario, se deben considerar básicamente las limitaciones y modalidades que la ley impone a ese derecho.

Es muy importante considerar las limitaciones y las modalidades a la propiedad, ya que por medio de ellas, en cada caso, y por exclusión, se podrá determinar el alcance del derecho de un propietario, pero también precisamente por ello no se puede dar un concepto genérico de los derechos de propietario, o un concepto positivo de la propiedad.

En síntesis la propiedad es el derecho real mas amplio para usar, gozar, y disponer de las cosas, dentro del sistema jurídico positivo existen limitaciones y modalidades impuestas por el legislador de cada época.

A.8.- Sobre el Concepto de Propietario

Sobre este concepto podemos advertir que va estrictamente ligado a quien puede disponer de un bien y que lo distingue del que sólo es poseedor o de cualquier otra persona que no tenga estas facultades, es de afirmarse que el propietario es titular de este derecho.

En el caso que nos ocupa, a menudo tratándose de bienes inmuebles se presenta el fenómeno de que quien posee un bien suele disponer de el sin que tenga título alguno que lo acredite como propietario, con lo cual se violentan los aspectos fundamentales que debe tener quien puede disponer del bien, es muy importante considerar que la posesión, no basta, debe necesariamente tener un título que lo faculte para no solo usar o disfrutar un bien, sino además disponer del mismo, elemento que en las actuales circunstancias de la ciudad de México, y concretamente en aquellas zonas que presentan el fenómeno antes descrito resulta de difícil observancia, es por ello que para considerar propietario a una persona, deben analizarse dos aspectos, el legal que impone las características ya mencionadas y el que no tiene documentos para demostrar su propiedad, (que a todas luces resulta al margen de la ley) pero que ha adquirido ciertos derechos sobre el bien, mismos que se ven ordenados por las acciones gubernamentales, encaminadas a la regularización de tenencia de la tierra. con la observancia de los distintos ordenamientos legales.

A.9.- Sobre el Concepto de Fraccionador.

Sobre este concepto, podemos decir que el fraccionador, es la persona que se encarga de dividir una extinción de terreno o terrenos para su comercio, o bien las personas que se encargan de vender en partes grandes extensiones de terrenos para fraccionarlos.

Esta figura, nace principalmente con la necesidad de vivienda, pues quien de alguna manera posee un terreno de grandes extensiones, se ve ante la posibilidad de dividirlo, para venderlo en partes, se presenta una necesidad, que se ve alimentada por una oferta, acto que da origen a los fraccionadores, ya sea que tengan la autorización correspondiente para lotificar, o bien en forma empírica, es decir, sin que tengan algún fundamento legal para hacerlo, en ambos casos originan la intervención de las autoridades del gobierno, a fin de regularizar la tenencia de la tierra.

A.10.- Sobre el Concepto de Colono:

La palabra colono, proviene de la colonia, podemos decir que es la persona que ocupa una extinción de terreno en conjunto con otras, se debe hacer la aclaración que se buscaba que los terrenos baldíos, fueran ocupados por quien quería vivir en ellos con este concepto, podemos afirmar que el diccionario afirma que debe entenderse por colonia como: “Gente que sale de un país para ir a habitar otro // Mex. Ensanche barrio nuevo de una capital”²²

22 - GARCÍA-PELAYO Ramón Pequeño Larousse en Color, Ediciones Larousse, España 1990

Así podemos decir que se trata de la persona que vive dentro en una demarcación territorial, denominada colonia, que a su vez se encuentra dentro de una ciudad.

El colono por el simple hecho de vivir en este territorio genera derechos y obligaciones, en razón de lo anterior, y para efectos del presente trabajo, podemos afirmar que el colono: Es aquel que vive, en un territorio, generalmente de nueva creación, y cuya propiedad del bien, esta por regularizarse, por los conductos gubernamentales correspondientes.

A.11.- Sobre el Concepto de Autoridades Administrativas

Para el análisis de este concepto, debemos atender primeramente a la noción de autoridad, para el Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, hablamos de autoridad cuando: “...equivale a poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y , referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana implica el poder con que este esta imperativamente, en tal forma que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una palabra el poder del imperio emanado de la soberanía, cuyo titular real es el pueblo.”²³ Otro concepto complementario es el de función administrativa, el Dr. Andrés Serra Rojas, relaciona ambos conceptos y nos comenta. “. es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del estado bajo el orden jurídico.”²⁴

23 - BURGOA ORIHUELA, Ignacio El Juicio de Amparo Decimo Novena Edicion, Porrúa, Mexico 1983 p 107

24 - SERRA ROJAS, Andres, Derecho Administrativo, Decima Edicion, Tomo I Porrúa, México 1981

En complemento de lo anterior el maestro Gabino Fraga, comenta “Por autoridad, administrativa se entiende el órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales a su nombre.”²⁵

Bajo este aspecto, el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos en ejercicio del poder, tal como se desprende del contenido en el artículo 21 constitucional.

En este sentido por tanto podemos aseverar que el Estado, es el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que consignan su formación, organización y funcionamiento. encauzando por las bases y reglas que en el mismo establecen normativamente.

Finalmente, el concepto de autoridad administrativa se encuentra íntimamente ligado a las funciones del estado quien crea sus propias autoridades mediante ordenamientos legislativos en los que se consignan formación, organización y funcionamiento de las mismas, para el maestro Andrés Serra Rojas, una autoridad administrativa tiene las siguientes características:

a).- Un órgano del estado, bien sustantivo en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado.

b).- la titularidad de las facultades de decisión o ejecución realizables conjunta o separadamente.

c).- La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades.

D).- La creación modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Así mismo el maestro Serra Rojas opina: reuniendo estos elementos en una proposición lógica, inferimos, por ende, la definición del concepto de autoridad administrativa de la siguiente forma: *autoridad es aquel órgano Estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo desempeño conjunto o separado, produce la creación modificación o la extinción de las situaciones generales o especiales, jurídicas o facticas, dadas dentro del estado, o en su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa.*²⁶

Con los anteriores conceptos, podemos concluir, que una autoridad administrativa tiene su fundamento en el poder público que le otorga a una persona el gobernado, quien lo representa para aquellos efectos de gobierno, que le son dados en el encargo de sus funciones, por lo mismo, queda claro que tratándose de la tenencia de la tierra, se habla de uno o mas funcionarios gubernamentales, encargados de regularizar la propiedad de bienes inmuebles.

26 - SERRA ROJAS Andrés Derecho Administrativo. Décima Sexta Edicion, Tomo I, Porrúa, México p 127

CAPÍTULO III

SITUACIÓN LEGAL Y PROCESAL

CONTEMPORÁNEA DE LA TENENCIA DE LA

TIERRA.

En nuestro país, existen múltiples las formas de regularizar la tenencia de la tierra, pero en lo que a la situación legal y procesal se refiere nuestra legislación positiva marca muy claramente cual es el camino a seguir, en atención a cual sea el ordenamiento legal, aplicable en cada caso concreto.

A. Principales Procesos Legales Para la Regulación de Bienes Inmuebles en el Distrito Federal

Dado que la regularización de la tenencia de la tierra está enmarcada en el precepto constitucional de que toda familia debe tener un lugar donde vivir, de forma digna en paz y con seguridad jurídica, el Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del Distrito Federal) se encarga de constituir como primer política de solidaridad, el Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra en donde el beneficio social se obtiene y comprende la distribución de la riqueza pública de manera equitativa aprovechando los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, al detener el derecho de la propiedad de la tierra como patrimonio familiar, provocando de esta manera la adecuada ubicación y reubicación de los

asentamientos humanos, existiendo una mejoría en los servicios públicos y equiparamiento social.

De esta misma forma se contribuye al programa de planeación y reordenación urbana así también como al de protección ecológica.

Y se disminuye el conflicto social generado por la indeterminación jurídica de la propiedad incrementando al mismo tiempo las diversas contribuciones de carácter tributario a través del control de los propietarios sujeto al pago de impuestos.

En lo que se refiere al trámite de organización no sólo existe efectividad en dicho proceso cuando se realiza de manera unilateral por parte de la entidad administrativa encargada para ello, sino que, se fundamenta en la participación ciudadana, en todas y cada una de las etapas del proceso, va cambiando para la obtención de la escrituración o titulación de la propiedad del inmueble.

Cabe hacer mención que en virtud del proceso de regularización de la tenencia de la tierra se encuentra a cargo de una Dependencia Administrativa de Gobierno, la cual actúa en su encargo sin anteponer a sus funciones aspecto político o discriminación alguna, es obra independientemente de cualquier idiosincrasia.

El desarrollo para ordenar la tenencia de la tierra, se encuentra apoyado por diversas disposiciones legales que enmarcan y fundamentan jurídicamente los trámites, que en este caso la Dirección General de Regularización Territorial, dependiente del

Gobierno del Distrito Federal realiza para el cumplimiento de las facultades y obligaciones que le son encargados.

Por lo que las disposiciones que nos llevan ha enmarcar las actividades de la citada dependencia, se fundamentan en distintos preceptos legales, que a su vez implican otro tipo de labores necesarias de comprobación de la propiedad, como lo es la revisión de probables documentos legales y censos de población que complementan las actividades de la dependencia hacia regular una tenencia de la tierra.

A.1 Proceso de regularización por la vía ordinaria.

En este caso debemos entender por proceso de regularización, el acto en el que a través de la formalización de la transmisión de la propiedad, se obtiene la regularización de los asentamientos humanos, entre quienes acreditan un interés jurídico apoyados en la intervención de un órgano regularizador.²⁷

Un asentamiento humano requiere para la intervención de una Dependencia de Gobierno, de un interés de parte, es decir, que una persona que se crea con derechos a un bien inmueble acuda y manifieste fundadamente los motivos por los cuales considera debe atribuírsele la propiedad, cabe aclarar que en este caso existe buena fe del gobierno, quien desde luego se aboca al análisis de la documentación correspondiente a efecto de poder tramitar la escrituración cuando así proceda, es en extremo delicado, pues surgen entre otros problemas los siguientes

27 - FAYA VIESCA Jacinto Administración Pública Federal. Segunda Edición, Porrúa México, último 1995 p 130

- a).- La falsificación de documentos.
- b).- La suplantación de persona
- c).- falsas declaraciones ante el funcionario encargado del censo correspondiente.

Ante todo ello se deben poner los trámites, correspondientes, para evitar que las anteriores problemáticas afecten un proceso, que debe ser limpio, legal y de beneficio social.

El proceso en sí comienza pues en el momento en que se acude a la Dependencia y se manifiesta tener derecho a la propiedades aquí cuando inicia la actividad del gobierno, deben, presentar los o el solicitante, todos y cada uno de los documentos legales, que puedan dar un indicio de propiedad a su favor, entre los que podemos contar, contratos privados de compraventa, cesiones de derechos, etc., además debe demostrar ampliamente que es poseionado del lote con animo dueño, durante un tiempo suficiente, que permita cubrir los requisitos legales, cumplido este trámite la Dependencia le da el nombre de colono a quien ha demostrado los anteriores requisitos. e incorpora debidamente al universo de trabajo de dicha Dependencia, el predio en cuestión.

A más de lo anterior, se siguen una serie de trámites, complementarios que resultan necesarios para el feliz término del asunto, tales como que a menudo son más de una persona las que acuden, y que en su mayoría resultan ser vecinas de una misma colonia, por lo que inmediatamente se ordena un levantamiento topográfico, a fin de determinar la viabilidad de la regularización, observando ante todo, los aspectos de drenaje, agua luz y demás servicios, sin olvidar que el terreno en cuestión, en ningún

momento, debe estar sujeto de afección, es decir, debe estar a salvo de las zonas de reserva ecológica, o de alguna otro programa que impida el asentamiento humano en la zona.

En si el levantamiento topográfico, tiene como fin, el determinar, la posibilidad de el trazo de las calles, colonias o manzanas, las formas de cada lotificación, y la zona socioeconómicas a lotificar. Con los anteriores datos, y con el apoyo de los propios colonos a más del fraccionador, se realiza un plano, en el que se incluyen las medidas y colindancias de los lotes del predio a regularizar, mismo que debe ser firmado por los solicitantes.

Un segundo paso, se llevan a efecto dos etapas paralelas: una es que el plano debe ser autorizado por la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica. (Antes la C .G .R .U. P .E.)

Y la otra, tomando en cuenta que dicha autorización tarda, se lleva ha efecto la elaboración unas memorias técnicas descriptivas de cada uno de los lotes del predio, es decir se forma un expediente por separado, en cual se indican las colindancias y medidas de cada lote, ambas etapas deben estar estrictamente relacionadas, es decir deben tener los mismos datos de cada lote.

Terminado esto, se da inicio a un tercer punto, punto, que debe contener previamente la autorización del plano autorizado, pues con fundamento en él. se lleva ha efecto una visita a cada uno de los solicitantes, misma que tiene calidad de censo socioeconómico, en el que se determinan los datos generales del poseedor del lote, es decir, como adquirió, y con que servicios cuenta el mismo, el resultado de esta

actividad, debe indicarnos, cuantos lotes fueron censados, cuantos hay baldíos, con ausencia de titular, deshabitados, traspasados, etc.

Una cuarta etapa, da inicio, con los resultados del censo, pues entonces, existe la posibilidad de rastrear todos y cada uno de los movimientos que pudo haber tenido el predio, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, actividad que es posible gracias a que la Dirección General de Regularización Territorial, solicita esa investigación, con la finalidad de conocer la situación registral de los lotes del predio, resultando entonces la información de los lotes que están libres y los que han sido regularizados anteriormente.

Como quinta etapa, es necesario inscribir en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, la lotificación respectiva, si aún no existe, acto que es posible efectuar mediante dos procedimientos, uno es girando un oficio al Director del Registro Público de la Propiedad dirigido por la Dirección General de Regularización Territorial. Y otro mediante la inscripción que hace a través de una escritura pública un notario público, en ambos es necesario cumplir con los requerimientos para su debida inscripción, los cuales son: plano autorizado, Convenio de regularización que se celebra entre las partes, memorias técnicas, descripción de la poligonal de toda la superficie a lotificar, certificado de libertad de gravamen, y antecedentes de propiedad.

En cualquiera de los dos casos anteriores y una vez que se encuentra debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio lo anterior, se

procederá a la firma en los folios correspondientes; tanto del Registrador como del Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio

Habíamos afirmado que se formaba un expediente individual por cada lote, de igual manera se forma un expediente general del predio, que debe contener título de propiedad, plano autorizado, descripción de la poligonal memorias técnicas descriptivas, certificado de libertad de gravamen certificado de folio real y boleta predial.

Finalmente, los expedientes completos es decir el individual, y el general son enviados al Colegio de Notarios del Distrito Federal, la finalidad es que se asigne a un notario público que elabore las respectivas escrituras, en donde se da el trámite normal es decir, se recopilan las firmas y se inscriben como corresponde en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, culminando este procedimiento con la entrega de escrituras al interesado con lo que culmina este procedimiento.

A.2 Proceso de Regularización por Vía Judicial

En la vía de regulación judicial, se conjugan varios procedimientos que culminan con la regularización por medio de los órganos jurisdiccionales competentes ya sea que se instaure un juicio de prescripción positiva, de otorgamiento y firma de escritura, de inmatriculación judicial o consolidación de la propiedad.

En cada caso, nos encontramos ante un supuesto diferente, donde los requisitos exigidos por la ley, son distintos para cada problemática, así tenemos que: cuando el vendedor carece de título de propiedad, debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, en este caso, la problemática puede ser diferente en cada momento,

pues una persona que acude a regularizar un bien inmueble, puede traer consigo distintas actitudes, algunas veces fraudulentas, pues acuden con la finalidad de invocar la acción gubernamental, sin tener ningún derecho a ello, o a sabiendas que están cometiendo un delito, el gobierno en todo momento tiene buena fe, sin embargo esta actitud debe cambiar, pues, lo único que se logra, es la incitación a las personas a cometer este clase de ilícitos, que inician con el paracaidismo, la invasión de predios ajenos, etc.. La acción en algunos casos es necesaria, pues personas sin escrúpulos, suelen vender bienes inmuebles a quien tiene la necesidad de un lugar donde vivir, pero se presenta la problemática que no es posible la regularización sin la intervención de los tribunales competentes en coordinación con la Dirección General de Regularización Territorial. al efecto, el maestro Jesús González Pérez nos comenta:

“Para que sea procedente la vía judicial es necesario que no se encuentren dentro de ningún supuesto mencionado en la vía ordinaria; y que se encuentre dentro de los siguientes supuestos: que el Vendedor carezca de Título inscrito en el Registro Público de la Propiedad ó no acredite personalidad como representante legal del titular registral; en el caso de que el albacea y/o herederos no tengan interés alguno en firmar escrituras, cuando exista limitación o impedimento legal para transmitir la propiedad o que el propietario condicione la firma a exigencias económicas no aceptadas por los colonos, ó que el predio carezca de inscripción en el Registro Público de la propiedad.”²⁸

28 - GONZÁLEZ PÉREZ Jesús Derecho Procesal Administrativo Mexicano Tercera Edición, Porrúa, México 1986 p 121

En razón de lo anterior, debe ubicarse el caso concreto a fin de dar tratamiento adecuado a la problemática que se presenta, pues una vez determinado alguno de los supuestos se definirá la vía judicial más idónea puesto que como veremos son tratamientos distintos.

El primero es la prescripción positiva, pues es donde se presenta un sin número de casos, que arrastran una problemática muy seria, en este caso intervienen fraccionadores, y vendedores de lotes, mismos que con un contrato de compraventa creen arreglada la problemática, sin embargo no es así es por ello que es conveniente tratarla en primer lugar:

A.2.1.- Prescripción Positiva

Si hablamos en forma gramatical, encontramos que el diccionario dice sobre prescripción: “medio legal, para adquirir la propiedad por una posesión ininterrumpida.”²⁹ Con la soía idea anterior el comentario, se puede formar en lo referente a la temática principal, pues en todo momento, es dable aceptar que la propiedad pueda ser adquirida por haber tenido en forma ininterrumpida un bien inmueble, sin embargo hay que recordar que la doctrina, tiene distintas acepciones sobre lo que por ello se debe entender, de tal manera que doctrinarios como el Maestro Ernesto Gutiérrez y González, dice: “La usucapión, mal llamada “prescripción adquisitiva” por el Código, es la forma de adquirir Derechos reales mediante la posesión de la cosa

29 - GARCÍA-PELAYO Y GROSS Ramón, Pequeño Larousse en Color, Ediciones Larousse, España 1990

en que recaen, en una forma pública, pacífica, continua y con la apariencia del título que se dice tener a nombre propio, por todo el tiempo que fija la ley.”³⁰

Luego entonces, los requisitos de procedencia de la prescripción son los ya comentados, sin embargo cabe aclarar que existe la necesidad de probar absolutamente todos, no es susceptible de acceder a la prescripción sin contar con todos y cada uno de estos elementos, de tal manera que la promoción de un juicio se hace necesaria, pues la finalidad es demostrar los requisitos mencionados.

Por otra parte si hablamos en los términos establecidos en el Código Civil, tenemos que en el artículo 1135 se dice “Prescripción es un medio de adquirir bienes y de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley.” de tal manera que uniendo los anteriores conceptos, tenemos que: Es el medio por el cual mediante un procedimiento instaurado ante los tribunales y en términos que establecen las leyes se puede adquirir en propiedad los bienes inmuebles que se tengan en posesión según las condiciones y términos que las mismas leyes señalan y que en algunos casos es también llamada Usucapión, o prescripción adquisitiva.

Para la promoción de un juicio como el comentado, además de los requisitos comentados, debe encontrarse el bien inmueble en determinadas condiciones jurídicas, entre ellas: Que el lote en cuestión se encuentre en el comercio, que no se violen los

30 - GUTIERREZ Y GONZÁLEZ Ernesto, Derecho de las Obligaciones, Quinta Edición , Editorial Cajiga, S.A., Puebla, Puebla, México, 1986

programas de desarrollo urbano o las declaraciones de uso, destinos o reservas de predios, expedidos por autoridades competentes excepto cuando se trate de programas de regularización de la tenencia de la tierra autorizados por el órgano competente (art. 3085 del Código Civil) y que los poseedores los hayan adquirido de buena fe y que los posean a título de propietarios, pacífica y continua.

En cuanto al procedimiento en la Dirección General de Regularización Territorial, cabe mencionar, que este tipo de asuntos, son atendidos jurídicamente cuando así lo requieran por un departamento legal, que en una primera instancia dictamina la procedencia o improcedencia de la vía judicial a seguir, para después entablar una demanda en contra del titular registral, la continuación del asunto dependerá del resultado del juicio, pues cuando la sentencia es favorable, esta dependencia la turna al Registro Público de la Propiedad para su inscripción, y dicha sentencia pasa a servir como título de propiedad de quien ha promovido el juicio.

A.2.2.-Otorgamiento y firma de escritura.

El otorgamiento y firma de escritura, debe en todo momento, sustentarse en el supuesto de que realizada la compra venta existe la necesidad de dar cumplimiento a las formalidades de esta, y ello consiste en que la cosa debe entregarse para su dueño y el precio debe estar satisfecho, en tales condiciones encontramos que deriva de la obligación del vendedor de entregar el lote vendido con descripción de sus linderos (2248 del Código Civil) .

De no cumplirse con esta obligación el comprador tiene a su alcance el juicio Ordinario Civil, para obligar al vendedor a formalizar la compraventa mediante la firma de la escritura correspondiente, de no hacerlo una vez dictada la sentencia, el titular del juzgado lo hace en rebeldía del que resulte condenado ha hacerlo.

Los supuestos que deben darse son: que la venta de los lotes la haya realizado el propietario registral o su representante legal y que haya extendido tanto el contrato como los recibos de pago correspondiente; que el poseedor posea el contrato y se encuentre a su nombre tanto el contrato como los recibos de pago correspondientes; que la posesión sea mayor a cinco años y que en el lote exista construcción definitiva, además de que se cuente con los servicios elementales.

A pesar de ser una irregularidad en la tenencia de la tierra cabe aclarar que raramente se justifica la acción gubernamental en asuntos de esta especie, pues no se trata de regularizar, sino del cumplimiento de una formalidad que no amerita más acción que la enunciada, o bien puede actuar el gobierno como intermediario, acto que le permite llevar los trámites que lo requieran, pero de ninguna otra forma tiene intervención.

A.2.3.- Inmatriculación Judicial.

La inmatriculación judicial, este procedimiento se motiva en razón de que existen bienes inmuebles que no se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y que son promovidos por personas que los poseen en los términos requeridos por la ley, sin importar el origen de su posesión. Al respecto el

art. 3046 del Código Civil para el Distrito Federal, dice: ...es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, que carece de antecedentes registrales. Para cualesquiera de los procedimientos de inmatriculación a que se refieren los artículos siguientes es requisito previo que el Registro Público de la Propiedad emita un certificado que acredite que el bien de que se trate no está inscrito, en los términos que se precisen en las disposiciones administrativas que para el efecto se expidan.”

Cabe aclarar que la inmatriculación, sólo es susceptible de promoverse en el momento se detecta que el un bien inmueble carece de los antecedentes registrales correspondientes.

En los términos antes descritos, debe tramitarse ante en la vía judicial o administrativa, en donde se puede llegar a la determinación de inscribir el bien, con ello posteriormente se inicia una demanda de prescripción en el momento en que transcurren los 5 años a partir de la inscripción. Este paso es muy delicado, pues legalmente debe demandarse al Director del Registro Público de la propiedad, quien en todo momento está obligado a contestar la demanda y ofrecer pruebas, cosa que resulta incongruente pues el particular posee un certificado de no inscripción del propio Registro, con lo que da inicio su pretensión, realmente se está dejando sin elementos a la dependencia para su defensa, no así el particular quien aporta sus pruebas en los términos legales.

Por otra parte debe aclararse que la Dirección General de Regularización Territorial, da apoyo jurídico a quien promueve este tipo de casos, logrando beneficios como la

expedición gratuita del certificado de no inscripción y cuando se promueve la prescripción correspondiente la inscripción a bajo precio de la sentencia respectiva.

Para que proceda la inmatriculación judicial se deben reunir los siguientes supuestos: que se cuente con un certificado de no inscripción expedido por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, siendo susceptible de optar el interesado por una inscripción judicial o bien administrativa, en el primer caso es claro que se requiere de una demanda pero en el segundo, es procedimiento administrativo, regulado por el artículo 3050 del Código Civil para el Distrito Federal en vigor y en el primer caso regulado por el artículo 3047 del mismo ordenamiento

Concluyendo el juicio de inmatriculación, y habiendo logrado en cualquiera de ellas el objetivo de inscribir en el bien inmueble, sucede entonces que existe la necesidad de promover la prescripción del inmueble a favor de quien le ha resultado favorable la sentencia, en tales condiciones, esto se puede hacer en los términos del artículo; 3055 del Código Civil acudiendo ante el Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, aún cuando la generalidad es una demanda que tiene como finalidad el consolidar la titularidad de la propiedad, es por ello que normalmente se habla de inscripción de inmatriculación, y posteriormente de este procedimiento.

A.2.4.- Consolidación de la Propiedad.

El derecho a esta acción nace de la existencia de la inscripción de una inmatriculación judicial o administrativa, se realiza cuando ha transcurrido el tiempo necesario para prescribir en forma positiva, como ya mencionamos anteriormente.

Con una inmatriculación, inscrita ante el Registro Público de la Propiedad, se está en condiciones de obtener una resolución judicial, ordenando a dicho Registro a que inscriba la propiedad.

Los supuestos que deben darse son: Que el poseedor de un inmueble cuente con resolución emitida por el Registro Público de la Propiedad o una resolución judicial, derivada de un procedimiento de inmatriculación administrativa o judicial, es imprescindible que esté debidamente inscrita en el citado registro, el objetivo, es que la persona que cuente con un bien inmueble, sobre el que no tenga un medio de comprobación de su titularidad en el antes citado Registro Público, se lleven a cabo los trámites primero para que se inscriba la inmatriculación y segundo a fin de que una vez que se cumpla con cinco años de este acto, se pueda consolidar la propiedad a favor de quien ha estado ostentándose como titular de ella.

A.3 Proceso de regularización por vía de expropiación.

Este caso se presenta, en razón de que existen grandes acumulaciones de personas sobre un predio, que suele tener una irregularidad en cuanto a sus poseedores, propietarios, etc. ya sea por que se compren o vendan los inmuebles de tal manera que se pierde la persona que tiene el derecho real sobre este, o bien porque se han dado tantos movimientos que se hace imposible determinar al propietario, sin hacer acudir a un sin número de personas, que harían poco práctica la regularización de todo el inmueble. El Gobierno ha optado por expropiar en este caso los inmuebles que se encuentren bajo estas características, y así dar un mejor y más pronto tratamiento a la regularización de la tenencia de la tierra por vía de expropiación, la que debemos

entender como: El acto administrativo por el cual el gobierno decreta la expropiación de un bien inmueble, sobre el cual se dictan las modalidades que marca el interés público sobre la propiedad privada, comprobando la causa de utilidad y previa indemnización.

El fundamento para efectuar una expropiación y dar paso a la regularización de la tenencia de la tierra, es que exista una causa de utilidad pública, sobre la que el art .2 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal señala: “Se considera de utilidad pública e interés Social:

I.- Las acciones de planear y ordenar y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y desarrollo urbano del Distrito Federal.

II.- La regularización de la tenencia de la tierra.”

Dicho artículo se reformó y quedó como se señala en el párrafo mencionado con anterioridad según Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1991, con lo que se da mejor soporte a la expropiación con el fin de la regularización territorial y fundamento legal a la acción iniciada por el Gobierno,

Se utiliza una vez que se han agotado todos y cada uno de los recursos de las diferentes vías ya descritas y la problemática de irregularidad se contempla compleja. O dicho en otras palabras, la expropiación es el medio más caro para la regularización de la tenencia de la tierra, pues no se trata solamente de el acto, sino que además trae consigo una serie de procedimientos administrativos, que hacen más tardado el procedimiento e incluso horas hombre es costoso.

Para que proceda la expropiación se deben comprobar los siguientes supuestos:

1.- Que se justifique plenamente la causa de utilidad pública, que por la complejidad del asentamiento sea la vía que resuelva el problema de la regularización y

2.- Que el asentamiento humano sea mayor a 200 lotes.

El proceso de expropiación se inicia en el momento en que se ubica perfectamente el asentamiento dentro de la Delegación Política, colonias, asentamientos y calles colindantes apoyándose en las opiniones emitidas por el delegado político, correspondiente. por otra parte en caso de la propuesta de expropiación, a la Secretaría de la Reforma Agraria, le corresponde opinar la propiedad a expropiar, y respecto de las características concretas para regularizar un asentamiento, corresponde a la Secretaría de Protección Civil. entre otras.

Con todas las opiniones emitidas se realiza un expediente de la expropiación.

La metodología para integrar el mismo, es realizada por parte de las áreas social jurídica y técnica, que describirán para que, como, cuando, en cuanto tiempo y con que recursos humanos va a sustentar el acto a realizar; presentando una información histórica del asentamiento desde su origen, y mencionando todos y cada uno de los intentos de regularización anteriores y señalando el análisis socioeconómico que contemple las características básicas de la comunidad e indicadores sobre la posesión y la dotación de servicios y equipamiento

Por otra parte, es necesario establecer la situación político social que influye al interior de la comunidad y la organización de los colonos, para la realización de una concentración externa de la vía propuesta y poder elaborar un convenio en donde se

señalen las bases de la operación, resultándola aceptación de la expropiación por parte de los colonos como la vía más idónea para obtener la seguridad jurídica.

“Es requisito sine-qua-non anexar los antecedentes de inscripción y el resultado de la investigación registral, así como también los intentos de regularización aún cuando se haya realizado una expropiación ó propuesta en el mismo sentido, del cual se va desprender la fundamentación de la propuesta con la problemática jurídica del asentamiento que nos va ha encaminara presentar un proyecto del decreto que contendrá: ubicación, usos, destinos y reservas, tipo de construcción y lote tipo, descripción de la poligónía e informe topográfico, regiones, valores catastrales, soportes de las tres áreas como son: cédulas censales, antecedentes registrales y planos.”³¹

La causa de utilidad pública esencial de la expropiación es la regularización que parte de un asentamiento humano irregular, su lotificación y fraccionamiento, la enajenación, sin contar con los títulos de propiedad respectivos y debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, entre otras cosas.

Por otra parte, La Ley de Expropiación en su artículo 1ª, fracc. I XII establece como causa de utilidad pública “...la apertura, ampliación o alineamiento de las calles,...” así como las causas previstas por las leyes especiales como el art. 2ª de la Ley de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal; siendo en este caso la expropiación como una simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o interés de la colectividad.

31 - GONZÁLEZ COSÍO Arturo El Poder y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, Cuarta Edición, Porrúa, México, 1996 p 303

Tal acto previene efectos directos como es; el Fundamentado en el artículo 5 de la Ley de Expropiación se dice que es el recurso administrativo que se importe por los propietarios afectados dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la expropiación y que permite al propietario interponer la revocación en contra de la expropiación.

Dicho recurso es presentado ante el Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del Distrito Federal) en la Dirección General de Servicios Legales de la Coordinación General Jurídica quien resuelve sobre su procedencia con apoyo en la opinión emitida por la Dirección General de Regularización Territorial, abriendo un expediente, debiendo contener lo siguiente:

- a) Original y copia de escritura pública correspondiente, devolviéndose el original, después de efectuado su cotejo.
- b) Fotocopia de identificación vigente del promoviste.
- c) Fotocopia de boleta predial actualizada.
- d) Fotocopia de la constancia de folio real de fecha reciente.
- e) Original y copia del poder notarial, en su caso. El original se devolverá después de efectuado su cotejo.
- f) Croquis de localización del inmueble expropiado, con los principales puntos de referencia.

Recibidos los documentos es analizado por la Dirección Jurídica, la Subdirección Topográfica y la Subdirección de Trabajo Social de la propia Dirección General de Regularización Territorial para emitir la opinión.

La excepción es la figura jurídica creada por el decreto expropiatorio, que faculta a la Dirección General de Regularización Territorial, para excluir de los efectos del mismo a los inmuebles cuyos poseedores acrediten tener carácter de propietarios mediante escritura pública debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, con las condiciones y lineamientos que el mismo establece, esto es, que las escrituras consignen datos que correspondan íntegramente con la identidad, superficie medidas y colindancias del inmueble que amparan, antes de la publicación del Decreto Expropiatorio.

Como se desprende del texto del propio decreto, se tendrá que acreditar ante la Dirección General de Regularización Territorial que un predio queda exento de la expropiación y la documentación que el promovente deberá presentar es :

- a) Original y copia de la escritura pública correspondiente expedida y debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad antes de la publicación del decreto expropiatorio, devolviéndose el original después de efectuado su cotejo.
- b) Fotocopia de identificación vigente del promovente.
- c) Fotocopia de boleta de predial actualizada.
- d) Copia simple de la constancia de folio de fecha reciente.

- e) Original y copia del poder notarial en su caso. El original se devolverá después de ser efectuado su cotejo
- f) Croquis de localización del inmueble expropiado , con los principales puntos de referencias.

Al igual que la revocación será calificado por las áreas de la Dirección General de Regularización Territorial para determinar la procedencia o improcedencia para comunicársela al promovente.

Ahora bien una vez que se ha expropiado el bien puede surgir la problemática de la nueva invasión del predio, que es entonces el momento en que da la prescripción negativa, es decir surge un nuevo derecho ante la falta de ejercicio de utilidad pública, esto se encuentra contemplado en el artículo 9ª de la Ley de Expropiación, que dice: “Si los bienes que han originado una declaratoria de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del termino de cinco años, el propietario afectado podrá reclamar la revisión del bien que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio.”

ahora bien el artículo 33 de la Ley General de Bienes Nacionales, los propietarios que tengan derecho de demandar la revisión de los bienes expropiados, tendrán un plazo de 2 años para ejercer sus derechos contados a partir de la fecha en que ella es exigible.

El promovente deberá imponer su demanda de revisión ante la Dirección de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal, (ahora Gobierno del

Distrito Federal) presentando su escritura original y demás pruebas que acrediten que no se le dio al inmueble el fin de utilidad pública para el que fue expropiado.

Por otra parte la resolución que emita la Dirección de estudios del Departamento del Distrito Federal podrá ser favorable o en contra en el segundo caso, la resolución deberá estar fundada y motivada y solo procederá en su contra el amparo. En ambos casos la resolución se firma por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. (actualmente Gobierno del Distrito Federal.)

A.4 Proceso de regularización por la vía de Desincorporación.

La desincorporación se realiza cuando un predio es propiedad del Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del Distrito Federal) que fue adquirido mediante expropiación, donación o compra y se pretende enajenar del dominio inmobiliario del Departamento. Es decir, suele suceder que el gobierno expropie algún bien y la causa de utilidad pública, no encuentra concluida al paso del tiempo, por lo que cuando es nuevamente invadida por quien necesita una vivienda, brota la necesidad de emitir un nuevo Decreto Desincorporatorio, esto es se separa del dominio público de propiedad del Departamento del Distrito Federal, para llevar a efecto la regularización respectiva.

En este sentidos necesario solicitar a distintas dependencias entre ellas al Comité del Patrimonio Inmobiliario la autorización correspondiente y remitir el expediente a la Dirección General Jurídica.

Contenido del Expediente:

- 1.- Decreto expropiatorio a favor del Departamento del Distrito Federal (en la actualidad Gobierno del Distrito Federal).
- 2.- Cuatro copias heliográficas del plano correspondiente al asentamiento.
- 3.- Si la beneficiaria de la desincorporación es una persona moral, se debe anexar acta constitutiva.
- 4.- Uso o destino que tenía el inmueble a desincorporar.
- 5.- Uso o destino que se pretende dar al inmueble a desincorporar.
- 6.- Descripción técnica del asentamiento: superficie, medidas, colindancias, número de lotes.

A.5 Proceso de regularización por la vía del Departamento del Distrito Federal

La forma por la cual el Departamento del Distrito Federal (en este momento Gobierno del Distrito Federal)puede adquirir colonias, unidades habitacionales, predios y/o lotes es mediante decretos expropiatorios desincorporatorios del dominio público, fideicomisos traslativos de dominio con el fin de regularizar los asentamientos humanos creando nuevos centros de población.

En gran parte los decretos que dan origen a esta clase de propiedad se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad, de igual manera que la lotificación del objeto a regularizar, anteriormente dichos decretos y lotificaciones se inscribían mediante oficio y no por escritura pública como se realiza en la actualidad; permitiendo así identificar el universo de trabajo de cada colonia, unidad habitacional o predio.

Para realizar los trabajos de regularización propiedad del Departamento del Distrito Federal, se inicia con la investigación registral, posteriormente con el trabajo de campo y para finalizar con la integración del expediente. Dentro de la investigación registral, se tendrá que inscribir el antecedente del decreto expropiatorio o escrituras de adquisición junto con la lotificación como ya se señalo (anteriormente se hacía por oficio).

Dichos antecedentes pueden encontrarse en los libros, en los folios reales o en ambos; en los casos en el que dicho antecedente no se encuentre ningún acto realizado respecto del inmueble mediante algún instrumento, se dice que el lote está libre, haciendo aclaración de que la propiedad sigue siendo del Departamento del Distrito Federal y se puede tramitar la transmisión de la propiedad.

Si por el contrario al consultar los antecedentes registrales se localiza alguna inscripción, se dice que el lote esta regular, regularizando o escriturando para el Departamento del Distrito Federal es un trámite concluido, pero si en dichas inscripciones aparece la leyenda compraventa con reserva de dominio a plazos o con hipoteca a favor del Departamento del Distrito Federal es te último sigue teniendo la obligación de concluir los trámites hasta tener finiquitada la operación para transmitir totalmente la propiedad, liberándose del gravamen inscrito.

Al realizar los trabajos de campo se deberá efectuar una investigación censal para identificar plenamente al poseedor de un inmueble, realizar una sensibilización con el objeto de conocer la situación del predio mediante declaración del interesado y recabar la información y documentos necesarios para la integración del expediente.

Como un previo paso a realizar antes de la integración del expediente, se debe tener copia del decreto que dio origen a la propiedad, antecedentes de la lotificación y el plano autorizado que permita identificar los lotes a regularizar.

Para el trámite de escrituración el expediente individual se deberá integrar con los siguientes documentos:

-Título de propiedad a favor del Departamento del Distrito Federal, obtenido ya sea por decreto expropiatorio escritura pública o contrato de compraventa.

-Plano de lotificación

-Memorias técnicas

-Antecedentes registrales de inscripción de los lotes en el Registro Público de la Propiedad

- Contrato de compraventa o acta de posesión.

-Certificado de no propiedad.

-Boleta Predial.

-6 fotografías.

- Identificación.

-Acta de nacimiento y de matrimonio.

-Finiquito, en caso de no tener, el primer y el último recibo de pago para su tramitación.

-Censo

-Dictamen jurídico.

- Antecedentes registrales y

-Reporte Topográfico.

Una vez dictaminado el expediente positivamente se elabora una cédula de identidad y los recibos de pago correspondientes, para que al efectuar los pagos y comprobarlo ante el Departamento del Distrito Federal, anexando la cédula de identidad, que contiene los datos generales del poseedor, y las características técnicas del inmueble y por último un juego de nueve copias y un original del formato multiusos, que algunas ocasiones hace el papel el plano manzanero. Se procede a solicitar a el Colegio de Notarios, para que a su vez los turne a algún Notario para su elaboración y entrega.

· Cuando existe Gravamen se tramita la cancelación de reserva de dominio, declaración de pago y liberación de obligación, y cancelación de hipoteca requiriéndose para el efecto lo siguiente:

- Escritura o título de propiedad (contrato de compraventa inscrito en el Registro Público de la Propiedad)

-Boletas de predial y agua.

-Acta de nacimiento y /o matrimonio.

-Identificación oficial personal con fotografía.

-Recibos de pago de terreno y en su caso finiquito.

-Antecedente registral.

-Censo.

-Dictamen jurídico.

Para la liberación de las obligaciones a que estaba sujeto el inmueble una vez dictaminado positivamente el expediente, se obtiene los recibos de pago y se elabora,

para su envío al Registro Público de la Propiedad, el oficio que se manda es solicitando el trámite de cancelación correspondiente, mencionando los datos de la escritura o título, el asiento registral donde se halla inscrito, la fecha y número del finiquito con el que el Gobierno del Distrito Federal da por liquidada la obligación a nombre del adquirente.

En todos aquellos casos en los que el poseedor original haya transmitido la posesión y/o aparezcan dos o más transmisiones de la posesión mediante comparecencia asistida de dos testigos para que declaren lo que mejor les convenga, enfatizando que dicha comparecencia será un elemento más para poder dictaminar el expediente y si por alguna causa no se aclara la situación del lote, se somete a consideración de la Comisión Dictaminadora de la Dirección General de Regularización Territorial.

En los predios que son propiedad del Departamento del Distrito Federal, se deben reunir los siguientes supuestos: realizar previamente los trámites cuando sea necesario desincorporar o cambiar el uso del suelo, y para aquellos en los cuales no es propietario, se cuente con un poder notarial para actos de administración y de dominio de quien aparezca como titular registral, y no exista impedimento legal o limitación alguna para transmitir la propiedad.

Se pueden tomar como limitaciones que el predio se encuentre con gravamen o limitación de dominio; que el titular registral sea casado bajo el régimen de sociedad conyugal y su cónyuge no le autorice la venta; o que el bien este sujeto a participación por un proceso de divorcio cuando exista una persona distinta al poseedor reclamando derechos con respecto al predio con algún documento extendido con anterioridad.

CAPÍTULO IV

ASPECTOS LEGALES FUNDAMENTALES Y ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA.

El presente capítulo, tiene como objetivo, resaltar la importancia que sobre la tenencia de la tierra, tienen las diversas disposiciones legales existentes en nuestro derecho positivo, sin embargo, resulta un poco difícil el trato legal, en cuanto a que es una problemática que ha ocupado un gran espacio en los tratadistas del tema, y en los legisladores.

Estos últimos, se enfrentan a un rito interesante, pues se trata de una demanda social, es decir, de prioridad y muchas veces del patrimonio familiar, que lo llevan a establecer ordenamientos jurídicos, mismos que deben en todo momento atender los requerimientos sociales de la población. Lo interesante de una ley, estriba en que la misma debe estar enfocada a estos aspectos, pero resulta que no todas cumplen con el fin para lo que fueron creadas, y otras favorecen regularización de un inmueble, habría que analizar, si con lo que actualmente existe, los aspectos sociales son satisfechos o si rebasan el bienestar jurídico. En otras palabras, al incursionar aspectos tan complejos como la regularización de la tenencia de tierra, puede caerse en un exceso, como legislar más allá de lo conveniente, por lo que es necesario tener cuidado con los fundamentos legales que ya existen.

Por otra parte, la sociedad está siempre interesada en obtener un lugar donde vivir, pero esto puede concluir con una explosión demográfica tal que nos lleve a hacer incontrolable el Distrito Federal, creemos importante analizar aquellos aspectos jurídicos que nos conducen a un mejor trato del tema, así mismo resaltar lo que por su complejidad o inoperancia es poco recurrido por quien tiene un bien inmueble a regularizar, o bien no cumplen con el objetivo para el fueron creados. bajo los anteriores argumentos, los aspectos legales que consideramos importantes, son los siguientes:

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de la carta magna de nuestro país, se encuentran distintas disposiciones que van encaminadas a una seguridad social, que nos lleve a asegurar para quien vive en el territorio nacional un lugar digno donde vivir, desafortunadamente, en ocasiones resulta solamente una utopía, es difícil, que cada familia mexicana tenga una vivienda digna, las actuales condiciones económicas, nos lo impiden. Sin embargo el tema resulta íntimamente ligado con la regularización de la tenencia de la tierra, es el fundamento para actuar al respecto.

Un primer artículo a analizar es el cuarto, pues nos marca el inicio de la problemática de la regulación de la tenencia de la tierra, ya que nos menciona en el quinto párrafo “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” Cuando se trata de un tema tan importante, como el citado, resulta que si se está obligado, a tomar las medidas necesarias para que una persona tenga donde vivir dignamente, puede considerarse, que habiendo conseguido un sitio, el objetivo puede alcanzarse cuando se formaliza una compraventa de una propiedad y se pone a nombre de quien está viviendo en ella, es entonces uno de los fundamentos. Al

hablar de garantías constitucionales, es una de ellas, o sea el derecho a la vivienda, de donde podríamos desprender que regularizar un inmueble es un derecho de la ciudadanía y una obligación del Estado.

Si atendiéramos a la cuestión histórica, habría fundamentos sobrados, para afirmar que el tema presente, tiene profundas raíces, y que sobre su solución, han existido varias alternativas que han terminado regularizando un bien inmueble.

Por otra parte a lo anterior cabe agregar que el artículo 27 de la Constitución en el párrafo tercero nos dice: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.” En primer término es de destacarse que un interés primordial del Estado es el mejoramiento de las condiciones de vida, acto que se logra cuando una familia tiene un lugar digno donde vivir, es el fundamento para que un bien inmueble que se encuentre irregular, por cualquier circunstancia, o sirva más para los intereses sociales como vivienda, se intervenga en el, con el ánimo de lograr que quienes lo poseen tengan la seguridad jurídica de que habla el precepto citado.

El párrafo en comento continua diciendo: “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efectos de ejecutar obras públicas de planear y regular la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...” Es aquí, donde encontramos uno de los aspectos más interesantes, puesto que permiten al Estado intervenir en aquellos asentamientos que se encuentren irregulares, con base en este, existe la facultad de permitir a quien habita un predio, el solicitar al Estado, la regularización del mismo. Así mismo, es consecuencia de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (entre otras leyes que más adelante veremos) y que permiten el cumplimiento a este precepto constitucional.

En general, resulta entonces elemental hablar de que una problemática como la irregularidad de la tenencia de la tierra, ha alcanzado dimensiones insospechadas, desde el punto de vista social y jurídico, pues hay que recordar que la Constitución es un logro social y el resumen de los reclamos sociales; lo criticable es que a través del tiempo no ha tenido total solución, en cambio si ha empeorado.

B) Código Civil para el Distrito Federal.

El objetivo que sobre el tema se persigue en el Código en comento, es en primer término, analizar aquellas disposiciones que se refieren a la tenencia de la tierra y que necesitan regularización, y posteriormente examinar otras, que se encuentran encaminadas a dirigir en el mismo sentido un bien inmueble, solo que por sus características especiales el Estado no puede hacerlo. Las acciones no deben ser confundidas, pues mientras en un caso es susceptible la intervención del gobierno, en el otro, existe la necesidad de la intervención de un juez, lo que nos lleva a establecer la distinción.

Respecto del primer elemento, nos habla el art. 2317 del Código Civil para el Distrito Federal: “Las enajenaciones de bienes inmuebles cuyo valor de avalúo no exceda al equivalente a trescientas sesenta y cinco veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la operación y la constitución o transmisión de derechos reales estimados hasta la misma cantidad o que garanticen un crédito no mayor de dicha suma podrán otorgarse en documento privado firmado por los contratantes ante dos testigos cuyas firmas se ratifiquen ante Notario, juez competente o Registro Público de la Propiedad.”

Un problema muy común es que quien adquiere un bien, efectúa normalmente un contrato de compraventa privado, en el momento que el Estado pretende regularizar un inmueble, esta acción puede llevarnos a determinar la validez de un contrato, la simple emisión del mismo con estas características lo puede hacer título de propiedad, elevado a escritura pública, en general es una manera de regularizar un bien inmueble.

El citado artículo continúa estableciendo otra forma de hacerlo y es cuando el valor del inmueble no rebasa una cantidad de 3650 veces por el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, se habla de regularizar, puesto que un contrato es susceptible de elevarse posteriormente a escritura pública, concretamente establece: “Los contratos por los que el Departamento del Distrito Federal enajene terrenos o casas para la constitución de patrimonio familiar o para personas de escasos recursos económicos, hasta por el valor máximo a que se refiere el artículo 730, podrán otorgarse en documento privado, sin los requisitos de testigos o de ratificación de firmas” En conclusión la regularización de la tenencia de la tierra, debe observarse desde la perspectiva gubernamental, pues entiéndase que necesariamente las acciones que deben realizarse están sujetas a su aprobación, es quien

implementa las políticas a seguir, para lograr los fines que la ley establece.

El Departamento del Distrito Federal, (ahora Gobierno del Distrito Federal) suele expropiar o bien compra un bien inmueble, el objetivo, resulta claro, pues la regularización de un inmueble puede ser causa de utilidad pública, en razón de que la comunidad necesita un lugar donde vivir. De tal manera que para establecer un vínculo entre el particular y el gobierno, se celebra un contrato, en el cual se pretende lograr la consolidación de un patrimonio familiar, el artículo continúa citando: "En los programas de regularización de la tenencia de la tierra que realice el Departamento del Distrito Federal sobre inmuebles de propiedad particular, cuyo valor no rebase el que señala el artículo 730 de este Código, los contratos que se celebren entre las partes, podrán otorgarse en las mismas condiciones a que se refiere el párrafo anterior."

Sobre esta actitud del gobierno, cabe destacar, que tiene ciertos beneficios cuando se celebran este tipo de contratos, como la reducción de impuestos entre otras cosas, logrando redondear el beneficio para quienes como lo enuncia la constitución, necesitan un lugar digno donde vivir. lo anterior se fundamenta en el último párrafo del artículo que se comenta y que dice: "Los contratos ha que se refiere el párrafo segundo así como los que se otorguen con motivo de los programas de regularización de la tenencia de la tierra que realice el Departamento del Distrito Federal, sobre inmuebles de propiedad particular, podrán también otorgarse en el protocolo abierto especial a cargo de los notarios del Distrito Federal, quienes en esos casos reducirán en un cincuenta por ciento las cuotas que correspondan conforme al arancel respectivo."

Anteriormente en el capítulo tercero, del presente trabajo, habíamos hablado de la desincorporación de bienes inmuebles por parte del Gobierno del Distrito Federal, el objetivo de ella, es que cuando un predio, es ocupado por un grupo de personas y el mismo es propiedad del Estado, y fue destinado a uso común o servicio público, sucede, que no se encuentra dentro del comercio, sin embargo y por las características ya señaladas, existe la necesidad de dedicarlo a casa habitación, en tal caso, procede la citada desincorporación, se hace con fundamento en el artículo 735, del Código Civil, siendo este caso otra forma contemplada en la ley para regularizar un bien inmueble. “Con el objeto de favorecer la formación del patrimonio de familia se venderán a las personas que tengan capacidad legal para constituirlo y que quieran hacerlo, las propiedades raíces que a continuación se expresan:

- I. Los terrenos pertenecientes al gobierno federal, o al gobierno del Distrito Federal que no estén destinados a un servicio público ni sean de uso común; ...y
- III. Los terrenos que el gobierno adquiera para dedicarlos a la formación del patrimonio de las familias que cuenten con pocos recursos.”

El gobierno, complementa lo preestablecido en las fracciones I y III, además de la desincorporación con la compra venta de bienes inmuebles que estén bajo su dominio privado para destinarlos a casa habitación.

Por otra parte, esta actividad del Estado, no debe confundirse, cuando hablamos de la prescripción, positiva o negativa, pues en este caso, es el particular quien primeramente debe interponer una demanda. para después solicitar la intervención del gobierno y regularizar el bien inmueble, el fundamento para entablar el juicio indicado esta en lo preestablecido en los artículos 806 del Código Civil Vigente para el Distrito Federal, . El cual dice “ Es poseedor de

buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.

El poseedor de mala fe el que entra en la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer derecho.”

Quien promueve en estas condiciones requiere naturalmente de cumplir con los requisitos preestablecidos en los artículos 1151 y 1152 del ordenamiento en comento y que dicen: “Artículo 1151. “La posesión necesaria para prescribir debe ser :

I. En concepto de propietario;

II .Pacífica;

III. Continua ;

IV. Pública.”

Aún cuando los requisitos que deben cumplirse son necesarios y muy acertados, no se ha logrado impedir, que existan a menudo fuertes contradicciones en lo que se declara y la realidad, pues el ofrecimiento de testigos en un juicio, entre otras cosas resulta insuficiente para demostrarlos, por lo que resulta interesante recordar los juicios de inmatriculación judicial ya comentados en el capítulo tercero.

Otro aspecto de importancia, es que para la prescripción puede ser de buena y de mala fe, en el que el tiempo de posesión es importante, a más de que esta debe ser originaria y no derivada, el fundamento lo encontramos en el artículo 1152. del Código Civil, Que dice: “ Los bienes inmuebles se prescriben :

I En cinco años cuando se poseen en concepto de propietario, con buena fe, pacífica continua y públicamente.

II En cinco años cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión.

III. En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario...”

En resumen, la regularización de la tenencia de la tierra, puede abarcar dos aspectos, el primero la intervención gubernamental, y el segundo la demanda judicial, en este último caso, la acción es complementada por los distintos proyectos que al respecto se imponen, pero en ambos casos existe la necesidad de establecer programas que nos permitan cumplir con los objetivos ya mencionados.

Las actividades que realiza el gobierno referentes a la regulación de la tenencia de la tierra, deben en todo momento ser sometidas a los trámites normales, es decir acorde al artículo del Código Civil,

“3005. “ Sólo se registrarán :

“I. Los testimonios de escrituras o actas notariales u otros documentos auténticos ;

“II: Las resoluciones y providencias judiciales que consten de manera auténtica; ...”

Como puede advertirse se contemplan aquellas actividades realizadas de manera privada y las acciones gubernamentales, especialmente en la fracción segunda se advierten las sentencias, cuestión que implica las prescripciones, que vienen siendo una forma de regularizar un bien.

En el mismo sentido encontramos el artículo 3042. del mismo ordenamiento, que señala:

“ En el Registro Público de la Propiedad inmueble se inscribirán:

“I. Los títulos por los cuales se cree, declare, reconozca, adquiera, transmita, modifique, limite, grave o extinga el dominio, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles;...”

Al ser estos los actos que pueden registrarse, es cierto que son, una de las funciones mas importantes de la actividad regularizadora de un inmueble, también es cierto que poco influye en el proceso propiamente dicho, pues se limita simplemente a la inscripción de un bien con fundamento en las distintas modalidades y existentes.

Siendo importante la actividad regularizadora de inmueble, esta debe en todo momento fundamentarse en el tipo de actividad que se desarrolla con motivo del inmueble, así, no es lo mismo una lotificación, que una inmatriculación, pues en un caso existe un dueño y con fundamento en ello se realiza la subdivisión, y en el otro no existe un dueño registrado, acto que se encuentra contemplado en el artículo 3010, que indica:

“El derecho registrado se presume que existe y que pertenece a su titular en la forma expresada por el asiento respectivo. Se presume también que el titular de una inscripción de dominio o de posesión, tiene la posesión del inmueble inscrito...”

Siendo que la segunda de las actividades señaladas se encuentra estipulada en el artículo 3043. que dice:

“ Se anotaran previamente en el Registro Público:

VII. El decreto de expropiación y de ocupación temporal y declaración de limitación de dominio, de bienes inmuebles;...”

Así como en el artículo 3046. que sobre la inmatriculación antes señalada menciona:

“La inmatriculación es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, que carece de antecedentes registrales. Para cualquiera de los procedimientos de inmatriculación a que se refieren los artículos siguientes es requisito previo que el Registro Público de la Propiedad emita un certificado que acredite que el bien de que se trate no está inscrito, en los términos que se precisen en las disposiciones administrativas, en los términos de las disposiciones administrativas que para el efecto se expidan.

La inmatriculación es un juicio especial, que como se ha indicado comienza con la inscripción de un predio que no tiene antecedente alguno en el Registro Público de la Propiedad, y por lo mismo existe la necesidad de obtener la información sobre el mismo de distintas formas, todas ellas encaminadas a la mejor legalidad del procedimiento, sobre esto nos continúa diciendo el mencionado artículo:

“El Director del Registro Público podrá allegarse información de otras autoridades administrativas.”

La inmatriculación, debe ser atendida por un interesado, pudiendo ser esta administrativa y promovida ante el Registro Público o bien judicial promovida ante el juez, en cualquiera de los casos se deben cumplir con los requisitos que señala el artículo en comento y que dice:

“El interesado en la inmatriculación de la propiedad o posesión de un inmueble podrá optar por obtenerla mediante resolución administrativa, en los términos de las disposiciones siguientes:

“I. La inmatriculación por resolución judicial se obtiene:

“a) Mediante información de dominio, y

“b) Mediante información posesoria.

“II. La inmatriculación por resolución administrativa se obtiene :

“a) Mediante la inscripción del decreto por el que se incorpora al dominio público federal o local un inmueble;

“b) Mediante la inscripción del decreto por el que desincorpore del dominio público un inmueble, o el título expedido con base en ese decreto ;

“c). Mediante la inscripción de un título fehaciente y suficiente para adquirir la propiedad de un inmueble en los términos del artículo 3051 de este Código;

“d) Mediante la inscripción de la propiedad de un inmueble adquirido por prescripción positiva, en los términos del artículo 3052 del presente Código, y

“e) Mediante la inscripción de la posesión de buena fe de un inmueble, que reúna los requisitos de aptitud para prescribir, en los términos del artículo 3053 de este Código.”

La mecánica o el objetivo es que una vez que se ha transcurrido el tiempo de 5 años, existen entonces elementos los necesarios para determinar la existencia de un derecho de propiedad, esto con fundamento en el artículo 3055. que dice:

“Quien haya obtenido judicial o administrativamente la inscripción de la posesión de un inmueble, una vez que hayan transcurrido cinco años , si la posesión es de buena fe, podrá incurrir ante el Director del Registro Público de la propiedad para que ordene la inscripción de la propiedad adquirida por prescripción positiva, en el folio correspondiente a la inscripción de la posesión, quien la ordenara siempre y cuando el interesado acredite fehacientemente haber continuado la posesión de inmueble con las

condiciones para prescribir, sin que exista asiento alguno que contradiga la posesión inscrita.”

C. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Antes de entrar al comentario, del Código de Procedimientos Civiles, cabe señalar que el procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra, no se encuentra en el mismo, sino en otras leyes que poca influencia tienen en este, sin embargo se tratan otros aspectos que lo complementan o que son necesarios para el efecto. Es así que si se pretende hacer un juicio de inmatriculación, prescripción o bien otorgamiento y firma de escritura, entonces se debe acudir ante un juez civil o de inmatriculación, debiendo en tal caso, sujetarse a lo que al respecto enuncia el Código Procedimental, terminado este y si el asunto así lo amerita podrá intervenir el Gobierno, con alguno de los programas que al respecto se implementan.

La vía idónea, para demandar, tratándose de bienes inmuebles, debe ser decidida acorde al caso concreto, así podemos pensar en el juicio ordinario civil, si se trata por ejemplo de cualquiera de las modalidades de la prescripción o bien del otorgamiento y firma de escritura.

En general, el tratar de ubicar una regularización territorial dentro del Código de Procedimientos Civiles, debe remitirse a las probables controversias que pudieran existir entre particulares, o entre estos y el Estado, cuando este último no actúe en razón de sus funciones.

Es necesario la promoción de un juicio para obtener una declaración judicial, como las que ya se han mencionado, y ello se logra con una sentencia favorable, el mismo juicio de inmatriculación judicial, es el principio de la preparación para otro posterior de prescripción, por lo que debe concluirse que el trato del Código en comento se encuentra reducido a un

juicio exclusivamente, acto que prepara la actuación del gobierno, ya que una vez obtenida la sentencia despeja los obstáculos legales y permite regularizar la propiedad.

El procedimiento ordinario civil, tiene su inicio, con la demanda, la cual debe sujetarse a lo que señala el código de la materia, en cuanto a formalidades de presentación, contenido de la demanda etc. pero de ninguna manera existe mayor problemática que la que representa el llevar un juicio, conforme a derecho.

Un aspecto muy especial, lo representa el juicio de inmatriculación , pues se tienen problemas desde su inicio, ya que entre otras cosas, las personas que pudieran ser afectadas por la demanda son inciertas, dado que no existen antecedentes registrales, a juicio personal, este es uno de los aspectos más delicados, es aquí donde suelen darse falsos testimonios, o engaños en las declaraciones entre otras cosas, por lo que existe la necesidad de tomar medidas muy cuidadosas, como convocar a las personas interesadas por medio de edictos judiciales, como lo establece el artículo 122. del Código en comento y que dice: “Procede la notificación por edictos:

I...

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

Esto resulta muy conveniente, pero como ya indicamos insuficiente, pues la acción de convocar a personas interesadas, está acompañada de otras, el citado artículo continúa diciendo: “El edicto se publicará por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación, en el

Boletín Judicial, en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, sección Boletín Registral, y en un periódico de los de mayor circulación . Además se deberá fijar un anuncio de proporciones visibles en la parte externa del inmueble de que se trate y en el que se informe a las personas que puedan considerarse perjudicadas, a los vecinos y al público en general, la existencia del procedimiento de inmatriculación judicial respecto a ese inmueble. El anuncio deberá contener el nombre del promovente y permanecer en el inmueble durante todo el trámite judicial.”

En la solicitud se mencionarán:

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

Asimismo , a la solicitud se acompañarán:

- “a) Un plano autorizado por la Tesorería del Distrito Federal, y
- b) Certificado de no inscripción del inmueble expedido por el Registro Público de la Propiedad. En el escrito en que se solicite dicho certificado, se deberá proporcionar los datos que identifiquen con precisión en el predio de que se trate y manifestar que el certificado será exhibido en el procedimiento judicial de inmatriculación .”

La situación procedimental del inmueble a regularizar, es en extremo delicada, a tal grado que se continúa exigiendo otros trámites que complementan la información establecida, pues el objetivo es asegurar que no existen más personas con derecho al inmueble, en este punto,

cabe advertir la preocupación del legislador en evitar que los inmuebles sean apropiados indebidamente y la necesidad de regularizar un bien puede originar errores que se pretender evitar con distintos requisitos, el artículo señalado, continua diciendo: “Realizadas las publicaciones se correrá traslado de la solicitud, para que contesten dentro del término de nueve días hábiles, a la persona de quien obtuviera la posesión o su causahabiente si fuere conocido; al Ministerio público; a los colindantes; al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Distrito federal, para que manifieste si el inmueble a inmatricular se encuentra o no afecto al régimen ejidal o comunal, y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que exprese si el predio es o no de propiedad federal.”

El procedimiento continúa en los términos normales de cualquier juicio destacando el ofrecimiento de pruebas que dice:

“Producida o no la contestación y sin necesidad de acuse de rebeldía, el juez al vencerse el último término de traslado, abrirá una dilación probatoria por quince días, pudiendo ampliarla, a solicitud del interesado, hasta por treinta días.”

Un aspecto importante es la posesión del inmueble requisito indispensable en cualquier tipo de prescripción, ya que es necesario demostrarlo, tal y como continúa el artículo señalando:

“Además de las pruebas que tuviere, el solicitante está en la obligación de probar su posesión en concepto de dueño por los medios legales y además por la información de tres testigos, preferentemente colindantes del inmueble a inmatricular o, en su caso, que tengan bienes raíces en el lugar de ubicación del predio de que se trata.”

D. Código Fiscal de la Federación

El tratamiento gubernamental al problema de la tenencia de la tierra, lleva implícito uno de los problemas sociales más fuertes de la sociedad como es, el pago de impuestos por la adquisición de bienes inmuebles, para una persona de bajos recursos es en verdad difícil de cumplir, es por ello que el gobierno ha optado por el establecimiento de ciertos beneficios fiscales para estos grupos de contribuyentes. Es decir quien posee un inmueble y pretende regularizarlo por la vía de la acción gubernamental, se ve favorecido en ciertos aspectos fiscales, como la reducción de los impuestos y derechos a pagar. Esto que en primera vista parece inadecuado, tiene su fundamento en la necesidad social, pues no es posible regularizar un bien cuando los poseedores del mismo son personas de escasos recursos.

El tratamiento que da el Código Fiscal se encamina hacia el cumplimiento de estas obligaciones, en principio mediante el pago obligatorio de los impuestos lo que se ve contemplado en el artículo 1o. del citado ordenamiento, que dice: “Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, las disposiciones de este código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.”

Con ello podríamos afirmar que mediante el cumplimiento de impuestos, se garantiza la observancia al ordenamiento antes citado, sin embargo debe aclararse, que el pago de los mismo y referentes a la adquisición de bienes, se ve contemplado en el artículo 14 del código en comento y que dice: “Se entiende por enajenación de bienes :

I. Toda transmisión de propiedad, aún en la que el enajenante se reserva el dominio del bien enajenado, con excepción de los actos de fusión o escisión a que se refiere el artículo 14 - A”

Uniendo las dos ideas, debemos advertir que la transmisión de una propiedad, lógicamente se ve afectada por el pago de los impuestos necesarios para su adquisición.

Si se trata de adquirir un bien inmueble, debe entonces cumplirse con su pago aquí lo interesante, es que hablando de regularización, no necesariamente se da, en razón de las exenciones fiscales. Un tratamiento gubernamental para lograr este objetivo, es el fideicomiso, figura jurídica que permite al Órgano regularizador, establecer una perspectiva de la grave problemática de adquirir un bien para vivir, es decir, el establecimiento, de algunos subsidios y fideicomisos, plasmados en acuerdos de facilidades mismos que dan la posibilidad al gobierno de establecer un programa de regularización territorial.

En el Código Fiscal se contempla en el mismo artículo, Fracción V y como una enajenación de bienes “La que se realiza a través del Fideicomiso...”

Podríamos concluir, que para efectos de regularización de un bien inmueble, y después de hacer una búsqueda exhaustiva, se llegó a la conclusión de que no existe un artículo en el Código Fiscal de la Federación, que contemple facilidades o subsidios fiscales, por lo que no se puede hablar plenamente de ello, sin embargo existen ciertos beneficios que se logran promoviendo la regularización vía gubernamental, esto se fundamenta en los “ACUERDOS DE FACILIDADES” publicados los días 5 abril de 1989 y 9 de Enero de 1991, en el Diario Oficial de la Federación respectivamente, entre otros, el primero de ellos hace referencia a un decreto presidencial de fecha 5 de abril del mismo año (que más adelante se tratará). Baste entonces concluir que el pago fiscal es contemplado en forma obligatoria y que es posible

hablar de beneficio fiscal alguno en operaciones entre particulares, solamente puede observarse en el momento en que interviene el Gobierno y cuando se cumplen los presupuestos contemplados en el citado acuerdo.

E. Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal

El fundamento, para establecer un beneficio fiscal, es que debe existir una prioridad, es el caso que nos ocupa, pues necesariamente debe contemplarse la adquisición de una vivienda a las clases económicamente bajas como prioritaria. Los beneficios que pudieran obtenerse son importantes, pues ello ayudaría a eliminar el bajo nivel socioeconómico que el país tiene.

La sociedad vive a diario un viacrucis existencial, en donde la vivienda es en extremo prioritaria, los programas gubernamentales hacia esta solución han venido a auxiliar en gran parte para obtener una solución a la problemática, concretamente podemos hablar del establecimiento de leyes que deben ser observadas para el cumplimiento de estas metas. En este caso se encuentra La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, la cual venía contemplando aquellos rubros en los que era facultad del Gobierno la recaudación de impuestos, sin embargo no era muy precisa respecto de los bienes enajenados, razón por la cual se creó el Código Financiero, con las mismas perspectivas y con la finalidad de puntualizar aquellos rubros que no eran atendidos en la Ley de Hacienda.

En el artículo 1º del mencionado Código, se establece: “En el ejercicio fiscal 1997 el Distrito Federal recibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

IMPUESTOS	MILES DE PESOS
1.- Predial	6,904,116
2.- Sobre Adquisición de Inmuebles	3,310,000..."

Debe advertirse que existe un punto muy importante para cualquier gobierno, en este caso es la recaudación de impuestos, la cual viene desarrollándose día con día hasta niveles insospechados, es por ello que el lograr un beneficio como el que ya se ha mencionado en la regularización de bienes inmuebles, por la vía gubernamental resulta plausible, hablando en términos financieros.

Las recaudaciones por enajenación de bienes inmuebles son importantes para un gobierno, pues independientemente del tanto por ciento que el Distrito Federal obtenga por el concepto, se interpone una prioridad contemplada en la constitución, el que una persona tenga un lugar digno donde vivir, acto que a primera vista es un beneficio social.

F. Ley de Impuesto Sobre la Renta

La complicada reglamentación fiscal, a llevado al gobernado al establecimiento de un sin número de fórmulas que culminan con un alto índice de evasión de impuestos, tratándose de bienes inmuebles, el asunto es todavía más delicado, puesto que los impuestos a pagar son cada día más altos, en el caso de la Ley que nos ocupa debe contemplarse que acorde al artículo 1 dice: "Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

I.- Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.”

Por lo que la situación de regularización de la tenencia de la tierra, vía particular es muy difícil, puesto que quien lo deseara, a menudo carece de los medios, razón por la que acude al gobierno, pero el fraccionador, quien lo ha fraccionado para venderlo, no tiene ni la más remota intención de hacerlo, pues acorde a los artículos antes señalados, tiene la obligación de pagar impuestos. La situación es grave, ya que por un lado existe una necesidad y por el otro una negligencia.

En este caso debe pagar impuestos quien ha obtenido un beneficio con la venta del inmueble, pero debe advertirse que no se encuentra interesado, y menos si el impuesto le es actualizado, por ello, en los programas de regularización territorial, e incluso los notarios que llevan a efecto las escrituraciones respectivas; han optado por tomar en cuenta un contrato primario, es decir el contrato original, con lo que es posible y dado el tiempo transcurrido, pagar una mínima parte de lo que realmente le corresponde, gracias también a los acuerdos de facilidades.

La práctica antes enunciada, es acertada si se toman en cuenta los beneficios que se obtienen sin embargo debe cuidarse que realmente se trate de personas que necesiten la regularización de su propiedad, pues siempre se corre el riesgo de favorecer a quien no tiene necesidad de ello y solamente se aprovecha de la situación

La situación no concluye con lo antes enunciado, puesto que existen distintos artículos que regulan la adquisición de bienes inmuebles, y en algunos de los casos establecen exenciones

fiscales, es el caso del artículo 77 que cita: “ No se pagará el impuesto sobre la renta por la obtención de los siguientes ingresos:

I...

XV.- Los derivados de la enajenación de casa habitación siempre que el contribuyente haya habitado el inmueble cuando menos los dos últimos años anteriores a la enajenación.”

Aún cuando este artículo da una gran ayuda a quien vende un inmueble, este no beneficia en nada a quien ha obtenido su casa a partir de un fraccionador, pues el beneficio es exclusiva de quien ha vivido en el inmueble por espacio de dos años, es claro que se trata de ingresos, y quien compra un inmueble, solo se ve favorecido, en el sentido de quien vende tiene asegurado un beneficio fiscal, a juicio personal debiera resultar más conveniente que quien haya vivido en el inmueble sea no precisamente el que vende, sino el que compra, pues en este caso el beneficio sería tal vez mayor.

Por otra parte el citado artículo continúa diciendo en la fracción XXXI: “Los derivados de la enajenación de inmuebles, certificados de vivienda, derechos de fideicomitente o de fideicomisario que recaigan sobre inmuebles que realicen los contribuyentes como, dación en pago o adjudicación judicial o fiduciario a contribuyentes que por disposición legal no puedan conservar la propiedad de dichos bienes. En estos casos, el adquirente deberá manifestar en el documento que se levante ante fedatario público y en el que conste la enajenación que cumplirá con lo dispuesto en el artículo 54 A de esta ley”

Como puede observarse la situación es clara, se trata de un beneficio para quien tiene la necesidad de dar su bien como consecuencia de una deuda, o un problema judicial, no resultaría lógico que pagara el impuesto, cuando sus ingresos han sido limitados por la acción

judicial. Esto no da a la problemática del tema una solución, puesto que la regularización a menudo se ve alejada de este tipo de aspectos, y que se limitan solamente al pago de una deuda, quizá en un determinado momento existiría una regularización si fuesen varios los beneficiados con el bien inmueble, pero no es la generalidad.

Existen otro tipo de beneficios, como los gastos notariales, a que hace referencia el artículo 97 de la ley en comento, pero la problemática principal estriba precisamente en que el beneficio es para quien obtiene un ingreso, y no es el caso de quien requiere un lugar donde vivir.

G. Ley del Notariado para el Distrito Federal.

La razón fundamental del trato, en el presente trabajo de los aspectos notariales, se fundamentan en que la problemática económica, alcanza precisamente los honorarios de los notarios o bien en su calidad de retenedores de impuestos se ven obligados a juntar ambos asuntos en la compra venta de un bien inmueble. La situación es muy natural, sin embargo se presenta la problemática de que quien compra tiene los recursos para solventar los citados gastos, pero tratándose de la regularización de la tenencia de la tierra, la situación cambia radicalmente, ya que, no siempre se tienen los elementos económicos suficientes para llevar a efecto el trámite de escrituración.

Para solventar esta problemática, se han ideado mecanismos conjuntos entre lo que es la Dirección General de Regularización Territorial y el Colegio de Notarios del Distrito Federal, mediante los cuales se trata de bajar al mínimo los gastos por escrituración y los impuestos correspondientes, es así como un notario, sacrifica un poco sus honorarios en pro del éxito de los programas de regularización territorial, lo anterior tiene su fundamento en el artículo 2317,

párrafo cuarto, del Código Civil para el Distrito Federal en vigor, que a la letra dice: “Los contratos a que se refiere el párrafo segundo así como los que otorguen con motivo de los programas de regularización de la tenencia de la tierra que realice el Departamento del Distrito Federal sobre inmuebles propiedad particular podrán también otorgarse en el protocolo abierto especial a cargo de los notarios del Distrito Federal, quienes en esos casos reducirán en un cincuenta por ciento las cuotas que corresponden conforme al arancel respectivo.”

Esto es, los beneficios que se obtienen en la ley notarial, se refieren, al arancel del notario, también existen exenciones fiscales, este acto se maneja mediante el “Acuerdos de Facilidades” que más adelante veremos.

Por otra parte, el trámite de escrituración, de la Dirección General de Regularización Territorial goza de los beneficios de ser un trámite global en el que obviamente los costos de operación y gastos notariales se reducen, por lo que se trata de un beneficio más a favor de quien regulariza un bien inmueble vía gubernamental.

Debe aclararse, que las acciones encaminadas a las funciones del notario en ningún momento sufren cambio alguno, es decir, se debe dar cumplimiento a lo preestablecido en el artículo 69 de la Ley del Notariado que dice: “El notario deberá autorizar definitivamente la escritura al pie de la misma, cuando se le haya justificado que se ha cumplido con todos los requisitos legales para autorizarla.

La autorización definitiva contendrá la fecha, la firma y el sello del notario, y las demás menciones que prescriban otras leyes.

Cuando la escritura haya sido firmada por todos los comparecientes y no exista impedimento para su autorización definitiva, el notario podrá hacerlo de inmediato, sin necesidad de autorización preventiva.”

Esto es, la actitud notarial continua los trámites normales de cualquier escrituración, anteponiendo desde luego la circunstancia de que se trata de un bien a regularizar, ya sea que se trate de un fraccionador, o bien que el Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del Distrito Federal)actúe en tales funciones, pero siempre cumpliendo con los requisitos legales correspondientes a que se hace referencia en este párrafo.

Un aspecto muy importante dentro de la regularización territorial lo representa el protocolo abierto especial, ya que en el se encuentran la mayoría de los actos que el notario realiza con acuerdos de facilidades siendo el caso de la Regularización de la Tenencia de la tierra, en las que interviene el gobierno, con los programas respectivos, al respecto el artículo en comento continúa diciendo. “Si la escritura forma parte del protocolo abierto especial, el notario asentará la autorización definitiva inmediatamente después de la nota complementaria en la que se indicará haber quedado satisfecho el último requisito para esa autorización.

En caso de que el cumplimiento de todos los requisitos legales, a que se alude en el primer párrafo de este artículo, tuviere lugar cuando el libro de protocolo o los folios donde conste la escritura relativa estuvieren depositados en el Archivo General de Notarías, su titular pondrá al instrumento relativo razón de haberse cumplido con todos los requisitos, la que se tendrá por autorización definitiva.”

En todo momento, el notario, debe buscar que los requisitos legales de una compraventa se reúnan, es decir se satisfagan todos y cada uno de los aspectos necesarios para efectuarla, es

así como el artículo 62 bis. de la citada ley dice: “Cuando ante un notario se vayan a otorgar diversos actos respecto de inmuebles con un mismo antecedente de propiedad, por tratarse de predios resultantes de fraccionamientos o de unidades sujetas al régimen de condominio, se seguirán las reglas establecidas en el artículo anterior, con las excepciones siguientes”...:

En pocas palabras, la situación procedimental tratándose de un bien inmueble que es originada por un fraccionador, es objeto precisamente del protocolo abierto especial, lógicamente es un solo antecedente que sirve como fundamento para liberar todas las escrituras que se originan del fraccionamiento, debiendo entonces cumplirse con los requisitos que se señalan en el artículo en comento y que continua diciendo: “...a). En un primer instrumento que se denominará de certificación de antecedentes, a solicitud de quien corresponda, el notario relacionará todos los títulos y demás documentos necesarios para el otorgamiento de dichos actos;

b) En las escrituras en que se contengan estos, el notario no relacionará ya los antecedentes que consten en el instrumento indicado en el inciso anterior, sino sólo se hará mención de su otorgamiento y que conforme al mismo, quien dispone puede hacerlo legítimamente, describiendo únicamente el inmueble materia de la operación y sólo citara el antecedente registral en el que haya quedado inscrita la lotificación en los casos de fraccionamientos o la constitución del régimen de propiedad en condominio, cuando se trate de actos cuyo objeto sean las unidades del inmueble de que se trate, así como los relativos a gravámenes o fideicomisos que se extingan;

c) .Cuando la escritura de lotificación o constitución del régimen de propiedad en condominio

se haya otorgado en el protocolo del mismo notario ante quien se otorguen los actos sucesivos, dicha escritura hará los efectos del instrumento de certificación de antecedentes. Sustituirá también esos efectos la escritura en la que por operación anterior consten en el mismo protocolo los antecedentes de propiedad de un inmueble, y

d) . Al expedir los testimonios de las escrituras donde se contengan los actos sucesivos, el notario deberá anexarles una certificación que contenga, en lo conducente, la relación de antecedentes que obren en el instrumento de certificación respectivo.”

En este caso no siempre se trata de una propiedad en condominio, sino simplemente de una regularización territorial, procedente claro desde la perspectiva del fraccionador, y como ya se indicó dentro de los programas de regularización de inmuebles.

Una problemática que a menudo se presenta, es que el fraccionador deja de presentarse a la firma de las escrituras, en tal caso, existen otros caminos para regularizar, como : la expropiación, o la firma de un juez cuando se ha llevado un juicio de otorgamiento y firma de escritura, sin embargo y para efectos del notario este no puede cumplimentar el acto de escrituración, por lo que dependiendo del procedimiento de regularización que se llevó ha efecto es susceptible de turnarlo al juez para su firma en rebeldía o bien dar cumplimiento al artículo 72. de la Ley del Notariado que dice “Si los que aparecen como otorgantes, sus testigos o intérpretes no presentan a firmar la escritura dentro de los treinta días naturales siguientes al día en que se extendió ésta en el protocolo, el instrumento quedará si efecto y el notario le pondrá al pie la razón "no pasó", y su firma.”

La problemática puede en un momento determinado complicarse, puesto que la actitud de los fraccionadores es impredecible muy a menudo, siendo conveniente salvar aquellos actos que en un momento determinado declararán ante el notario, quien tiene la obligación de hacerlo satisfaciendo los requisitos que al respecto se señalan en el artículo 73. de la ley que nos ocupa y que señala: "Si la escritura contuviere varios actos jurídicos, y dentro del término que se establece en el artículo anterior se firmare por los otorgantes de uno o de varios de dichos actos, y dejare de firmarse por los otorgantes de otro u otros actos, el notario pondrá la razón "ante mí" en lo concerniente a los actos cuyos otorgantes han firmado, su firma y su sello e inmediatamente después pondrá la nota "no pasó", solo respecto del acto no firmado, el cual quedará sin efecto."

Esta última razón se pondrá al margen del protocolo, salvo si se trata del protocolo abierto especial, pues en este caso irá inmediatamente después de la autorización indicada."

Cumplidos los requisitos, exigidos en la ley, entonces es susceptible de que se autorice por parte del notario, la escritura correspondiente, en cuyo caso el fundamento legal existe en el artículo 75. del mismo ordenamiento que dice "El notario que autorice una escritura que mencione a otra y otras escrituras anteriores extendidas en su protocolo, que no hayan sido objeto de registro, cuidará que se haga en aquél la inscripción e inscripciones, así como la anotación o anotaciones correspondientes."

Cabe hacer el comentario que una escritura pública no es susceptible de modificación o revocación, y cualquier anotación derivada de inconformidad o arrepentimiento de cualquiera de las partes es necesario hacer otra escritura, lo anterior con fundamento en el artículo 77. de la Ley que se comenta y que dice: "Cuando se revoca, rescinda o modifique un acto contenido

en una escritura, al notario le está prohibido hacerlo constar por simple razón al margen de ella. En estos casos, salvo prohibición expresa de la Ley, deberá extender una nueva escritura y notificar en los términos previstos en el artículo anterior, para que se haga la anotación correspondiente”

Finalmente, un problema del notario y de la regularización de la tenencia de la tierra, es que las irregularidades que se presentan, son solventadas, por los programas que al respecto se han implementado, solamente que se trata de evitar al máximo aquellos aspectos que son de capital importancia tratándose de bienes inmuebles, y si se trata de prevenir irregularidades, que originen problemas en la tenencia de la tierra, es muy conveniente que se tomen medidas, como es el caso de el artículo 78. de la ley que se trata, en el se dice “Las enajenaciones de bienes inmuebles cuyo valor, según avalúo bancario sea mayor de treinta mil pesos y la constitución o transmisión de derechos reales estimados en más de esa suma o que garanticen un crédito por mayor cantidad que la mencionada, deberá constar en escritura ante notario, salvo los casos de excepción a que se refieren los artículos 730, 2317 y 2917 del Código Civil para el Distrito Federal.”

Con ello se protege una segunda irregularidad, aún que es una medida no es del todo eficaz, pues futuras ventas pudieran originar nuevos problemas, solamente que es mejor el tener un antecedente de propiedad, y estar en los casos de inmatriculación de exigir a quien venda un inmueble el cumplimiento del artículo 79. que dice: “Para que se otorgue una escritura relativa

a bienes inmuebles, el notario exigirá a la parte interesada el título o títulos respectivos que acrediten la propiedad y los antecedentes necesarios para justificarla.”

Otro aspecto de importancia es que se promuevan los testamentos, pues su existencia evita problemas de irregularidad territorial, si quien hace testamento designa herederos, claro está el juicio, en un determinado momento, pero suele suceder que los bienes no inscritos en el Registro Público de la Propiedad, son indetectables, y carentes de antecedentes, lo que se podría lograr si se otorga testamento.

Los beneficios para quien pretende regularizar un bien vía gubernamental, llegan al extremo, de que se obtengan beneficios para quien lo promueve, no resulta del todo benéfico, pues como ya se indicó lo que se provoca es una promoción hacia la invasión de tierras y con ello su lotificación, la consecuencia es la explosión demográfica en la ciudad de México, este aspecto se señala en el artículo :153 .que dice:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 7o. de esta ley, el notario en ejercicio de sus funciones cobrará a las partes que concurran a solicitar un servicio notarial, los honorarios correspondientes y obtendrá los gastos que señale el arancel que al efecto expida el Presidente de la República, de conformidad con las siguientes bases;...”

aunque la parte conducente llega ha establecer un beneficio porcentual, el cual debería proceder no solo para quien regulariza un bien sino para quien lo adquiere y es persona de escasos recursos, de otra manera existe una desigualdad al respecto, es así como continúa diciendo el artículo:

“V. En todo caso el arancel deberá prever que los honorarios y gastos deberán reducirse de un 30 a 50% tratándose de escrituras relativas a vivienda de interés social o programas de fomento de la vivienda o regularización de la propiedad inmueble en que intervengan el Departamento del Distrito Federal o entidades de la administración pública federal; estableciéndose como límite máximo, incluyendo cuota fija y porcentaje sobre cuantía, el importe de 35 días de salario mínimo general del Distrito Federal, por cada operación en que el valor de los inmuebles no exceda del equivalente a tres mil días de salario mínimo;...”

Las acciones encaminadas a este aspecto, llegan a establecer la intervención del Colegio de Notarios, esto es acertado, pero debe incistirse en que no es muy acertado, por las consecuencias que trae, pero por otro lado es un camino a la regularización de un predio, esto se encuentra fundamentado en el artículo en comento, que continua señalando:

VI. Asimismo, se establecerá que el Consejo del Colegio de Notarios del Distrito Federal, podrá celebrar convenios con las dependencias y entidades de la administración pública federal, relacionadas con la escrituración de vivienda, a fin de determinar cuotas de honorarios y gastos inferiores a los previstos en el propio arancel, en aquellos casos que el interés colectivo lo justifique;

Por otra parte se advierte la preocupación del legislador hacia el beneficio de quien pretende efectuar una acción regularizadora, obligando a los notarios a respetar este arancel , pues se continua diciendo:

VII. Los honorarios de los notarios que sean a cargo de las autoridades del Distrito Federal, se reducirán al 66% del arancel; y

Por otra parte se establece la posibilidad de una sanción para aquel notario que no respete los beneficios antes mencionados, pues se continúa diciendo en el citado artículo en la fracción VIII.

“Las autoridades del Distrito Federal vigilarán la exacta observancia de estas disposiciones, así como de las contenidas en el arancel correspondiente, e impondrán en su caso las sanciones que correspondan.”

Complementariamente debemos advertir, que la regulación de la tenencia de la tierra, está controlada absolutamente, o sea desde cualquier punto de vista, pues los impuestos así como los aranceles de los notarios se ven reducidos a su mínima expresión, ya sea como hemos visto por disposición de la ley, o en el caso de los notarios por acuerdo, esto último de conformidad con los artículos ya examinados o bien por lo que establece el artículo 154, la Ley en comento que señala:

“En la ejecución de los programas de regularización de la propiedad inmueble llevados a cabo por parte del Departamento del Distrito Federal con su intervención, o por organismos públicos destinados a la promoción de la vivienda de interés social, no se aplicará el arancel sino que, en atención a los gastos y honorarios que se originen en cada caso, se establecerán cuotas especiales en beneficio a los adquirentes, con base en los acuerdos que celebren el Colegio de Notarios con el Departamento del Distrito Federal o con los organismos indicados. Se exceptúa de la aplicación de lo dispuesto en este artículo, los casos en las que las disposiciones jurídicas que regulan la materia de inmuebles federales o a los organismos públicos promotores de la regularización de la tenencia de la tierra o de vivienda de interés social, establezcan formas de titulación diferentes a la escrituración.”

La crítica más fuerte que se pudiera establecer, no resulta solo para Ley del Notariado, sino en general para un conjunto de ellas que nos llevan a establecer beneficios que influyen de manera decisiva en el éxito de la regulación de la tenencia de la tierra, pero a la par traen las consecuencias demográficas ya enunciadas y que afectan gravemente el desarrollo de la ciudad.

H. Arancel de Notarios para el Distrito Federal.

Complementariamente, este arancel viene a establecer las reglas, conforme a las cuales un notario Público encargado de una regularización territorial se debe conducir, de tal manera que se da un trato especial en cada caso, dejando al notario la posibilidad de cobrar solamente conforme a lo estipulado, así nos dice el artículo, 8. de este del arancel en comento: “Tratándose de instrumentos en que se consignen operaciones translativas de vivienda, incluyendo la de interés social, o en los programas de fomento de la vivienda o de regularización de la propiedad inmueble en que intervengan dependencias o entidades de la administración pública federal, los notarios percibirán los honorarios calculados sobre el monto de la operación, el valor comercial o fiscal de los bienes, que resulte mayor, conforme a los siguientes honorarios que comprenden cuota fija y porcentaje sobre cuantía:

- I. Hasta por un valor igual al importe de 600 DSMGV, el equivalente a 20 DSMGV;
- II. De un valor mayor al importe de 600 DSMGV, hasta 1,500 DSMGV, el equivalente a 25 DSMGV;

III. De un valor mayor al importe de 1,000 DSMGV. hasta 1,500 DSMGV, el equivalente a 25 DSMGV;

IV. De un valor mayor al importe de 1,500 DSMGV hasta 2,000 DSMGV, el equivalente a 29 DSMGV;

V. De un valor mayor al importe de 2,000 DSMGV hasta 2,500 DSMGV, el equivalente a 30 DSMGV;

VI. De un valor mayor al importe de 2,500 DSMGV hasta 3,000 DSMGV, el equivalente a 34 DSMGV;

VII: De un valor mayor al importe de 3,000 DSMGV hasta 4,000 DSMGV, el equivalente a 36 DSMGV;

VIII: De un valor mayor al importe de 4,000 DSMGV hasta 5,000 DSMGV, el equivalente a 40 DSMGV.

Los honorarios anteriores comprenden la reducción a que se refiere la fracción V del artículo 153 de la Ley e incluyen a todas aquellas escrituras en que se consignen cualquiera de los actos que establece este artículo, cuyo valor sea hasta el equivalente a 5,000 DSMGV....”

Finalmente se reitera la posición de celebrar acuerdos con los notarios, mismos que se establecen en forma práctica, existiendo efectivamente una coordinación, notario-gobierno, en el cual se aplica correctamente el arancel, fundamentándose además del antes mencionado artículo, en el artículo 29, del ordenamiento invocado y que dice:

“El Departamento y las dependencias y entidades de la administración pública federal podrán concertar con el Colegio de Notarios, convenios especiales para reducir los honorarios

previstos en este arancel, por los actos jurídicos en que intervengan, cuando el interés colectivo lo justifique.”

I. Ley del desarrollo Urbano del Distrito Federal

El actual desarrollo de la Ciudad de México, ha llevado a las autoridades a limitar el espacio en donde se puede establecer una vivienda, por lo que fue necesario, establecer áreas verdes, en donde no es posible el establecimiento de asentamientos humanos, sin embargo la población ha llegado al extremo de asentarse en aquellos lugares, o bien los fraccionadores han establecido grandes extensiones de tierra, a veces aledañas a la ciudad, en donde no es posible que viva una persona, entre otras cosas por ser zonas de reservas ecológicas o de alto riesgo. El origen es que cada día hay más contaminación y menos producción de oxígeno, así como el excesivo aumento poblacional en el Distrito Federal, es por ello, que se ha optado por una legislación como la que nos ocupa, ya que el ordenamiento en la materia es fundamental.

Hablando de la regularización territorial, se establece un punto conflictivo, pues por una parte, la actuación de una autoridad debe estar encaminada a lograr que una persona tenga un lugar digno donde vivir, y por la otra se debe asegurar que ese asentamiento no dañe la ecología de la ciudad, acto de difícil satisfacción, pues mientras quien se asienta en un territorio como el Distrito Federal, tiende a querer más lugar o extenderse, por el otro los recursos naturales para lograr un buen desarrollo, es por ello que no resulta conveniente uno desmedido o desequilibrado, es aquí donde cualquier programa de regularización territorial

debe voltear los ojos hacia esta ley, que marca las normas que pudieran establecerse al respecto.

En principio, el establecimiento de un lugar donde vivir, aunque sea irregular tiene dos aspectos, el primero es que cada día son más escasos, y es que conforme va avanzando el tiempo las zona territoriales, van teniendo un dueño como es natural, es aquí donde quien posee un bien inmueble de grandes extensiones, se ve tentado a venderlo por partes, y sin cumplir con las disposiciones para fraccionar, y donde las ganancias son redituables, pero al gobierno lo introduce en un problema de regularización, se llega al extremo de expropiar el bien inmueble para regularizarlo, la causa debe ser siempre la utilidad pública, en el artículo 2 de la ley que nos ocupa dice: “Se declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y desarrollo urbano del Distrito Federal.”

Estas acciones se encaminan hacia la posibilidad de reotorgar a quien vive en el inmueble la propiedad, pero ya perfectamente escriturada y sin problemas de asentamientos irregulares.

Las políticas encaminadas a la tenencia de la tierra, y a regular su desarrollo, no deben ser de tal manera que provoquen su incremento, por ello deben existir normas que establezcan medidas que ataquen el fenómeno, de tal manera que lo que ya existe se desarrolle, pero no permitir nuevos nacimientos, es así como el artículo 3, de la ley que se comenta dice: “La ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, tenderá a:

- I. Preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente;
- II. Lograr la distribución equilibrada de la población en el territorio;

- III. Mejorar las condiciones de la vida de la población rural y urbana;
- IV. Incrementar la función social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza;
- V. Promover el desarrollo económico de las zonas agrícolas y forestales, con el fin principal de mantener el equilibrio ecológico del Distrito Federal;
- VI. Fomentar la adecuada interrelación socioeconómica del Distrito Federal dentro del sistema nacional;
- VII. Distribuir equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;
- VIII. Procurar que la vida en común se realice con un mayor grado de humanismo;
- IX. Promover y orientar una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que se generen en el Distrito Federal;
- X. Evitar la especulación excesiva a la vivienda popular, y
- XI. Procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna”

Los anteriores puntos denotan la preocupación diaria de la población de la ciudad de México, y de las autoridades de la misma, pues la ecología, y las pocas áreas rurales de producción de alimentos, son puestas a salvo de la mancha urbana, destacando claro, las fracciones X y XI, por que a pesar de las distintas necesidades de vivienda, se procura el no abuso en este rubro con las clases populares, es decir que personas sin escrúpulos invadan la ciudad con asentamientos irregulares, con las ganancias económicas que al respecto se obtienen..

Pero por otro lado el pensar que todos los habitantes de la Ciudad de México, tengan un lugar digno donde vivir, es realmente una utopía, pues resulta incongruente que en una ciudad en donde la mayoría de la población ha inmigrado, e incluso continua haciéndolo, controlarlo es difícil, pues encontraremos que muchos obstáculos, por intereses creados, y por ello es complicado el objetivo que en la fracción que se pretende, solamente se puede tratar de controlar, acto que resulta muy necesario, pues el crecimiento de lugares irregulares sería peligroso para quienes habitan la ciudad.

Las acciones deben estar encaminadas de tal manera que eviten cualquier clase de afectación grave a la ciudad y que posteriormente sea de complicada reparación, la responsabilidad gubernamental es delicada en este punto, por lo que deben concentrarse los objetivos al desarrollo de estas medidas, un acto criticable es que la intervención de los particulares es cada día mayor, pero esta influencia se ve frenada en gran parte porque esta es una actividad exclusiva del gobierno de la ciudad, lo anterior acorde a lo preestablecido en el artículo, 5. que dice “El Departamento del Distrito Federal será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y desarrollo urbano del mismo.

“Realizará estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento ofreciendo, igualmente los estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arrienden tales viviendas”

Lo anterior se ve fortalecido en gran parte porque las acciones del estado llegan al extremo de que el estado está obligado a evitar el especulamiento con la vivienda, resultando ello el corolario de un esfuerzo titánico, pero necesario para las aspiraciones de la ciudad., y ello

tiene su fundamento en el artículo 6. del ordenamiento que nos ocupa y que dice en sus fracciones III y IV: “El Departamento del Distrito Federal, para realizar las funciones asignadas en el artículo anterior, podrá: ...

III. Aplicar las modalidades, a la propiedad que imponga esta ley y demás disposiciones legales relativas;

VI. Dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación excesiva de los terrenos;”

Queda claro entonces que los esfuerzos gubernamentales hacia la regularización de la tenencia de la tierra son variados y muy complicados quizá jamás se llegue a solucionar completamente el problema, pero sí a controlarse.

Han existido distintas reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicadas, en el Diario Oficial de la Federación, el día 7 de febrero de 1996, que afectan de forma importante el presente trabajo; el primer artículo por analizar es el 2o. en su fracción III, que a la letra dice:

“La planeación del Desarrollo Urbano territorial del Distrito Federal, tiene por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural a través de:

“I.- ...

“II.- ...

“III.- La regulación del mercado inmobiliario, evitando la apropiación indebida, la concentración y la especulación de inmuebles, especialmente los destinados a la vivienda de interés social y popular, así como la promoción de zonas para el desarrollo económico;”

El anterior artículo recoge la experiencia de la regularización de inmuebles, al momento en que habla de “apropiación indebida”, puesto que muy a menudo se presenta la problemática de que quien acude a efectuar trámites de regularización con el gobierno, miente o presenta falsos documentos, esta práctica es muy común, por lo que representa una preocupación justificada.

Por otra parte, se establecen por primera vez conceptos que se venían observando en forma administrativa, y aún cuando no existían más antecedentes, siempre es importante que se hayan expuesto, tal es el caso del artículo 7, siendo las fracciones más importantes la IX, XIV y XXXVI, en las que se establecen conceptos de Estímulos; como “las medidas jurídicas, fiscales y financieras, que aplicarán las autoridades competentes, para promover y facilitar la participación de los sectores público social y privado en la elaboración, modificación, ejecución y evaluación de los programas.”

Esto ya se pone en práctica en los distintos programas gubernamentales que tratan el tema, y que son expuestos en el presente trabajo en el capítulo tercero, con ello se reglamentan aspectos administrativos que ya existían.

Otro concepto es el de “lote mínimo”, cuestión que dentro de la Dirección General de Regularización Territorial, se contemplaba, pero en este caso se manifiesta por tal de acuerdo a la fracción XIV como “el que tiene la superficie mínima que determinen los programas.”

En este caso el concepto es insuficiente, ya que no se puede señalar tan parcamente una definición como esta, es necesario exponer medidas y colindancias, así como las tolerancias en su caso; de otra manera, en un programa se pueden utilizar distintas medidas.

Finalmente considero un aspecto importante la definición de zona conurbada de la ciudad de México, entendiéndose por tal acorde a la fracción XXXVI, como “la continuidad física y demográfica formada por la ciudad de México y los centros de población situados en los territorios municipales de las entidades federativas circunvecinas.”

Aunque importante el concepto por lo que representa, resulta insuficiente, a más de no limitativo, pues manifiesta el concepto de “continuidad demografía” cosa que puede ser amplia o susceptible de ello en cualquier momento.

Los anteriores son los principales conceptos que se incluyen en la citada ley, en general, pues se actualizan y reordenan algunos conceptos que se contemplaban administrativamente, o bien se señalan los elementos principales que debe tener un programa en general (véase artículo 16 de la ley en comento), por lo que es importante la disposición antes señalada.

J. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal

Las acciones previstas en el punto anterior encuentran una fortaleza jurídica en el reglamento en comento, pues se asigna la acción de regularización a un organismo denominado Dirección General de Regularización Territorial, estas facultades se fundamentan en el artículo 1 del mismo reglamento, que dice “El Departamento del Distrito Federal, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que

expresamente le encomiendan su ley orgánica y otras leyes, así como los reglamentos, decreto, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.”

Por otra parte, las funciones de la regularización territorial son otorgadas, por el reglamento citado, otorgando de una manera clara y concreta las actividades que le corresponden a la dependencia ya mencionada, en el artículo 16 que dice: “Corresponde a la Dirección General de Regularización Territorial:

1. Intervenir en los casos de ocupación ilegal de previos destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular o a otros fines de desarrollo urbano.”

Esta actividad se encamina generalmente al establecimiento o determinación de los predios donde se pretende hacer un asentamiento humano, lo interesante es que no todos son susceptibles de regularizar, dado que ya se advertido que al respecto existen limitaciones, que impiden cualquier acción al respecto, es muy importante la determinación de que sea un bien susceptible de regularizar, pues sin ella no podría darse.

Por otra parte resulta importante que un habitante de esta zona reciba la asesoría legal correspondiente, y al efecto se continua diciendo en el artículo que se trata en la fracción II. “Asesorar a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal para resolución de sus problemas relacionados con la tenencia titulación construcción reconstrucción en general con la propiedad y concesión de inmuebles; ”

La asesoría, en todo momento debe ser integral, la problemática referente a la regularización territorial presenta aspectos delicados desde el punto de vista jurídico, pues las personas acostumbran aparentar ser propietarios, y en este caso exhiben documentos falsos, o bien los derechos que dicen tener, no representan la mayoría de las veces una propiedad originaria sino

derivada, con lo que se llega al extremo de pretender acreditar con este la acción que se intenta, lo que no resulta procedente, por ello desde la persona que acude a regularizar un bien hasta quien tiene a su cargo la tramitación debe siempre ser asesorada, al respecto el artículo en comento continua diciendo en la fracción “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 y administrativas que procedan;”

Las acciones que emprende el gobierno del Distrito Federal, se encuentran llenas de las necesidades más apremiantes, es decir, se tiene la necesidad de hacer un registro de personas a las cuales se les tramita la regularización, dando cumplimiento al la fracción IV. de este artículo que dice: “Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares así como de las asociaciones que integren sus habitantes;”

Así como la necesidad de tener coordinación entre las distintas dependencias que se tienen participación en esta actividad, como lo señala la fracción “V. 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;”

En las subsecuentes fracciones, se dan las pautas a seguir por parte del departamento del Distrito Federal, siendo importante destacar que en general se trata de las atribuciones que le son inherentes a sus funciones y que dicen:

“VII. 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 y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas populares limítrofes

“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 administrativas relacionadas con la rehabilitación, regularización y desarrollo urbano”

En general, las actividades son encaminadas a las funciones necesarias en cualquier momento de la actividad regularizadora de la tenencia de la tierra, quizá pudiera pensarse que de las actividades que se desarrollan en la dependencia, surgen muchas problemáticas, sin embargo, la legislación desde nuestro punto de vista resulta la adecuada, quizá en un momento determinado faltaría la determinación previa de los bienes que pueden ser regularizados, y un padrón de aquellas zonas potencialmente de ser regularizadas, pues hasta la fecha se actúa con fundamento en un asentamiento humano, el que generalmente sale del

control del gobierno. El objetivo, es evitar una situación caótica que pudiera salir del control gubernamental.

Debe advertirse, que la ciudad ha crecido tanto, que los espacios de vivienda se ven cada día reducidos, deben planearse los servicios públicos, y la susceptibilidad de vivienda de un gran asentamiento humano, por lo que el desarrollo de acciones encaminadas a evitar que la ciudad sea más y más grande es primordial, resulta alarmante el continuar regularizando bienes que se encuentren en zonas aledañas al Distrito Federal, o que presenten una posibilidad de otro desarrollo, la creación de unidades habitacionales es una solución, pero no debe abusarse de ello, ya que una vez que se logre esto, se llegaría a la necesidad de tener que cuidar en extremo el tipo de construcción, y hay que recordar que la zona es altamente sísmica.

En Conclusión, la reglamentación ha que se hace referencia adolece de limitaciones de regularización, debe interponerse un cuerpo interdisciplinario, entre las distintas dependencias del gobierno y que no sea la Dirección General de Regularización Territorial, la que determine la procedencia o no, sino más bien un grupo de personas capacitadas que determinen los daños y beneficios del asentamiento.

K. Diferentes Acuerdos de Facilidades .

Los acuerdos sobre la tenencia de la tierra se han sucedido constantemente, cada uno de ellos atiende a cuestiones distintas, a continuación enumeraremos cada uno de ellos, advirtiendo que unos complementan a otros, estando vigentes en su mayoría, pero finalmente nos referiremos al del 9 de enero de 1991, por considerarlo el más importante,

así tenemos que el primero de ellos es el que se celebró con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación de el día 5 de Abril de 1989 bajo el rubro de :

K.1. Acuerdo Referente a los Programas de Regularización Territorial que se Lleva a Cabo por El Departamento Del Distrito Federal o sus Entidades Sectorizadas.

El acuerdo en cuestión se emite durante la administración del Lic. *MANUEL CAMACHO SOLIS*, Jefe del Departamento del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o, 5o, 15, 26 y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como en los artículos 1o y 2o fracciones I, VI, VII, VIII, XI y XIV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 1o y 16 del Reglamento Interior del propio Departamento, en sus partes más importante debemos advertir que la preocupación principal es la de regularizar los asentamientos humanos y ante la preocupación de ello se dice en los considerando:

“Que existen en el Distrito Federal, asentamiento irregulares formados en predios cuya lotificación o fraccionamiento se ha efectuado sin contar con las autorizaciones o permisos correspondientes, que han sido enajenados a terceros, y por tal motivo sus respectivos poseedores carecen de título válido;”

El espíritu de la ley en la realidad no cambia, es la preocupación del gobierno, por las anomalías que presenta un grupo de predios irregulares, y que son una carga para el gobierno en turno, es así que se continúa diciendo: ... “Que un gran número de estos predios

no cubren sus contribuciones, toda vez que no se encuentran debidamente catastrados en la Tesorería del Distrito Federal;

Que la falta de un título válido para los poseedores de dichos predios, impide su enajenación con las formalidades legales, lo que provoca inseguridad en su tenencia y su circulación clandestina;...”

Es decir que con la regularización, se obtienen dos de los principales objetivos, uno, es que se de hogar digno donde vivir a las familias de zonas marginadas, y también se obtienen más recursos económicos, puesto que, al regularizar un predio se da la obligación del pago de impuestos.

Sin descuidar claro que al dotar de un lugar digno, se cubre una de las necesidades del gobierno, al respecto se continúa diciendo en los considerandos: ...“Que el Departamento del Distrito Federal, atento a las necesidades de los habitantes de la capital, a través de la Dirección General de Regularización Territorial ha elaborado un programa de trabajo con la finalidad de regularizar jurídicamente aquellos predios que se encuentren al margen de la propia ley, otorgándole a sus poseedores la seguridad jurídica mediante, la escritura pública correspondiente;...”

Que en los términos del programa de regularización de la tenencia de la tierra, la Dirección General de Regularización Territorial, ha iniciado la acciones tendientes a consolidarlo, con la finalidad de satisfacer las necesidades de suelo, participando en la enajenación de los predios derivados de dicho programa, en favor de quienes venían ocupándolos;

Un aspecto destacado, es el que la regularización es a un precio muy bajo, como se ha mencionado, dado que existen convenios con los notarios, representa una buena opción para una persona de escasos recursos, referente a ello se continua comentando en los considerandos. ...“Que el Gobierno del Distrito Federal , consiente de esta problemática, ha diseñado con la colaboración del Colegio de Notarios del Distrito Federal, un programa con el que se hace posible la regularización de dichos asentamientos;

Que en los términos del programa mencionado y con la finalidad de regularizar los asentamientos en forma ágil y de acuerdo con las posibilidades económicas de los poseedores de los mismos, es necesario que se establezcan procedimientos y facilidades que permitan el acceso a la titulación de los predios , por lo que se tenido a bien expedir el siguiente acuerdo”

Debe destacarse que el programa de regularización territorial, establece las medidas referentes a no permitir, que personas con un poder adquisitivo medio alto, se beneficien del acuerdo por lo que se especifica en el punto, PRIMERO, cuales son aquellas limitaciones de aplicación, del programa, así se menciona: “Serán objeto de este acuerdo todos los programas de regularización territorial que se lleven a cabo por el Departamento de Distrito Federal o sus entidades sectorizadas; pero únicamente será aplicable a los beneficios que se comprendan en dichos programas por actos efectuados en los que intervengan en su titulación el Departamento o las entidades; por lo que, no podrán beneficiarse personas que lleven a cabo actos translativos de dominio, respecto de los predios que se encuentren dentro de las áreas territoriales de dichos programas, sin la intervención del Departamento o de las entidades.

Se incluyen dentro de dichos programas las adquisiciones y enajenaciones que realicen por cualquier título, inclusive, a través del fideicomiso.”

La tramitación de regularización resulta tramitada en forma integral, puesto que cubre la mayoría de las necesidades de la sociedad, desde la casa habitacional hasta el uso del suelo, que es este caso es habitacional, aun cuando en el punto SEGUNDO.- se dice: “Los usos y destinos de los predios que se comprenden en los programas de regularización, se considerarán permitidos y por lo tanto exentos del trámite administrativo de licencia de uso de suelo y constancia de zonificación.”

Lo criticable en este caso es que se hable de trámite administrativo de licencia de uso de suelo, en la realidad no dan los casos de regularización, si se trata de negocios o terrenos baldíos, por no tratarse de vivienda.

El acuerdo, podríamos afirmar, se encuentra destinado facilitar el camino que debe seguir un trámite normal para las personas, que regularicen un inmueble, llegar a condonarles el pago de derechos de uso de lotificación, subdivisión y quizá hasta multa, la situación es que la misma, deberá hacerse antes de regularizarse, ello acorde a lo dispuesto en el punto TERCERO del acuerdo que dice:

“Las lotificaciones, divisiones, aperturas de calles y otras vías de uso común, así como las construcciones que existan con anterioridad a la expedición de este acuerdo, se consideran a partir de esta fecha, regularizados en cuanto a la licencias, permisos o autorizaciones y no se tendrá la obligación de proporcionar áreas de donación, de equipamiento urbano, cajones de estacionamientos ni satisfacer los requisitos previos a la licencia de construcción y densidad de población, ni la presentación de manifestaciones de construcción...”

Las problemáticas que nacen con una regularización, deben ser previamente advertidas y de ser posible solucionarse, es así como en el punto SEXTO, se establecen las reglas que se siguen para efectos de pago de impuestos, y si lo que se pretende es ayudar a las personas de bajos recursos, se hace necesario, en el citado punto se dice:

“Para efectos del otorgamiento de las escrituras de adquisición, su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y avisos o declaraciones fiscales o catastrales, los datos de los inmuebles relativos a ubicación, superficie, medidas y linderos serán los que proporcione en su caso el Departamento del Distrito Federal o su entidad sectorizada que participe.”

Lo criticable en el acuerdo antes señalado, es que, se trata de delegar aquellas funciones que solo pertenecen al notario público y de las cuales debiera tener un conocimiento pleno, pues de ello dependen sus funciones, es así que en una forma por demás incongruente se dice en el punto:

“NOVENO.- Para los efectos de lo dispuesto en los artículos 2448 I y 2448-J del Código Civil para el Distrito Federal y de las disposiciones relativas de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, se considerará que el notario cumple con su obligación de cerciorarse de estar o no arrendados los inmuebles y del carácter de ocupantes o poseedores de los mismos con la declaración que hagan los servidores del Departamento del Distrito Federal o de la entidad, que otorguen las enajenaciones o adquisiciones respectivas o la declaración que haga en su caso el propio enajenante.”

En el afán de ser aún más tolerante para con quienes pretenden regularizar un bien vía gubernamental, se llega al extremo de eliminar aspectos tan importantes como la libertad de gravámenes, o bien eliminar los adeudos que el bien pudiera tener, cierto es que una vivienda es necesaria para quien nada tiene, pero algunos de estas excenciones solo se logran por medio de este acuerdo, ello se demuestra con el punto DÉCIMO, que dice:

“Para la autorización definitiva de las escrituras en las que se hagan constar las enajenaciones que lleve a cabo el Departamento del Distrito Federal o la entidad sectorizada así como la constitución del régimen de propiedad en condominio no será necesaria la expedición de los certificados de libertad de gravámenes. Tampoco será necesario en esos casos ni en las adquisiciones que efectúe el Departamento del Distrito Federal o la entidad sectorizada, la obtención de constancias catastrales, de certificados o informes de adeudos respecto del impuesto predial, los derechos de consumo de agua o cuales quiera otras contribuciones que recaigan sobre los inmuebles materia de los mismos.”

Lo referente a la regularización de bienes inmuebles, es advertido como una necesidad social, para efectos de regularización de la tenencia de la tierra, se efectúa un avalúo global el cual tratándose de este aspecto, de interés social, es realizado por la Comisión Nacional de Bienes Nacionales, el objetivo que se persigue es que no se paguen los avalúos comerciales, sino con fundamento en el valor catastral, beneficiándose de esta manera significativamente quien necesita un lugar donde vivir, el fundamento legal, es el artículo DÉCIMO PRIMERO que dice:

“En las enajenaciones que efectúe el Departamento del Distrito Federal o la entidad sectorizada, ante los notarios en los términos del presente acuerdo, no se requerirá avalúo

individual, entendiéndose que el precio de operación que se señale, corresponde al valor del avalúo global efectuado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, individualizado por el Departamento del Distrito Federal o la entidad sectorizada en relación a la superficie materia de la enajenación, sin que sea necesario la exhibición de dicho avalúo a los notarios. Para efectos fiscales, en dichas enajenaciones se considerará en consecuencia, como valor del avalúo el que se le haya hecho saber al notario mediante las instrucciones para escrituración expedidas.”

En el artículo se menciona también otro tipo de facilidades, como el evaluar solamente las construcciones, lo que desde nuestro punto de vista resulta práctico, pues las personas pueden cumplir con la obligación fiscal, de manera económica, quizá esto no resulte tan inconveniente, como otras acciones, lo que habría que cuidar es simplemente que la ayuda llegue a quien la necesita, lo anterior acorde a lo que se dice en el mismo artículo que cita:

“Para los mismos efectos, cuando sobre el lote materia de enajenación existan construcciones que no sean propiedad del Departamento del Distrito Federal o de la entidad sectorizada, no se requerirá avalúo sobre las mismas. Si fuera necesario determinar el valor de dichas construcciones para efectos fiscales se estará al que asigne en las instrucciones respectivas.”

Las facilidades económicas, encaminadas a la regulación de la tenencia de la tierra, se llevan a los mínimos grados, de tal manera que como se ha dicho, fiscalmente se establecen algunos beneficios, que llegan a facilitar hasta a los notarios quienes ven simplificada su labor, tal y como se desprende de la lectura del artículo -DÉCIMO TERCERO, que señala:

“Los avisos o declaraciones de tipo administrativo o fiscal que deban hacer los notarios a las autoridades respecto de los inmuebles que se enajenen en los términos del presente acuerdo se presentaran en relaciones globales y simplificadas que contendrán el nombre del adquirente, la vivienda y el valor de ésta y los impuestos y derechos causados en las operaciones, sin la presentación de anexo alguno, mismas relaciones que servirán para la presentación de los testimonios respectivos en el Registro Público de la Propiedad, para los efectos de su inscripción.”

Quizá la parte más importante es la cuestión económica, la cual representa un obstáculo tratándose de regularización, aún así el tratamiento que se recibe al respecto es en realidad quizá lo más importante, es así que en el mismo artículo se continua diciendo:

“Se entiende cumplida por los notarios la obligación de calcular y liquidar el impuesto por la mera presentación de las relaciones mencionadas en la Tesorería del Departamento del Distrito Federal en las que se determine el monto del mismo según lo que se establece en el párrafo anterior y no estarán obligados a hacer el entero y retención correspondiente, bastando dicha presentación para que el notario pueda autorizar definitivamente las escrituras correspondientes y presentar para su inscripción los testimonios respectivos en el Registro Público de la Propiedad. Los impuestos y derechos que se causen serán entregados a la Tesorería por la Dirección General de Regularización Territorial o por alguna sociedad nacional de crédito autorizada al efecto o por la entidad sectorizada, o lo cubrirán los contribuyentes, para lo cual podrá incluirse el monto de los pagos que deban efectuarse en las boletas del impuesto predial que se giren.

Al facilitar las cuestiones fiscales, se quitan aquellos obstáculos que se pudieran tener, de tal manera que representa una solución a la problemática, este aspecto resulta positivo, pero habría que pensar en que quizá también resulte un incentivo hacia la proliferación de predios irregulares. debería pensarse en establecer una limitación al respecto, no por que se esté en contra simplemente porque consideramos una causa generadora del problema.

En el acuerdo en comento, se llegan a los extremos al grado de comprometer a todos notarios del Distrito Federal, la finalidad, es establecer una uniformidad en los criterios, cosa que se maneja por medio del Colegio de Notarios del Distrito Federal, esto se hace con fundamento en lo establecido en el artículo DECIMOCUARTO que dice:

“En la ejecución de los programas de regularización, materia de este acuerdo, deberán participar todos los notarios del Distrito Federal, en los términos del convenio que se suscriba con el Colegio de Notarios del Distrito Federal.”

Por otra parte resulta muy delicado el establecimiento de puntos conflictuales, tales como la libertad de subsidios fiscales, ya que no representan una realidad de la problemática del país, pues por una parte este es un problema constante y muy delicado, pero por otra parte representa un aspecto especialmente tratado en los programas de regularización territorial, es así como en el artículo, DÉCIMO QUINTO, se indica :

“En la ejecución de los programas materia de este acuerdo se otorgarán los subsidios que en cada caso se consideran convenientes y necesarios.

La delegación de facultades representa una de las situaciones naturales de la problemática, resulta simplemente una simplificación administrativa, la cual no resulta muy acertada, pues

mal manejada podría originar serias consecuencias, esto se maneja acorde a lo dispuesto en el artículo, DÉCIMO SEXTO que señala:

“Para la firma de las escrituras que otorgue el Departamento del Distrito Federal se delega la facultad de otorgarlas al titular de la Dirección General de Regularización Territorial y a los Directores de área de la propia Dirección, bastando para acreditar su personalidad la exhibición del nombramiento respectivo.”

Finalmente en el artículo DÉCIMO SÉPTIMO, se dan facultades a distintas dependencias que actúan como un cuerpo interdisciplinario que en su conjunto auxilian en gran medida a la solución de la problemática de la tenencia de la tierra, en el mismo se dice:

“La Tesorería del Departamento del Distrito Federal, la Coordinación General Jurídica, con la participación de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, intervendrán en la esfera de su competencia para concretizar las facilidades que se requieran en el trámite de las escrituras públicas que deban otorgarse en ejecución del presente acuerdo...”

En otro orden de ideas, dos acuerdos que son muy poco aportativos al tema de la regularización de la tenencia de la tierra son los referentes al Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de Octubre de 1992. bajo el rubro: “Convenio de Concertación Para Agilizar los Trámites de Producción y Titulación de Vivienda.

Así como el que se publica con motivo de la ley de egresos de 1994, bajo el rubro de: Acuerdo por el que se Otorgan Subsidios Fiscales y Facilidades Administrativas a Todas

Aquellas Personas que a la Fecha no Hubiesen Elevado a Escritura Pública La Adquisición de su Vivienda,.

Pues en ambos únicamente se adecuan a las circunstancias del momento, y resultan poco aportativos, ya que se continúan manejando subsidios fiscales, y la agilización de los trámites de regularización de la vivienda, perspectivas que se vienen observando desde los anteriores acuerdos, por lo que al ser redundantes en el tema, solamente es conveniente que el lector los contemple como antecedentes, sin entrar a su estudio

Acuerdos de Facilidades del día 9 de enero de 1991.

Una de las grandes problemáticas de la regulación de bienes inmuebles, son los aspectos fiscales y más si se piensa que se encuentran encaminados a personas de escasos recursos, por lo que es muy conveniente tomar las medidas necesarias para lograr el objetivo que se pretende, es decir lograr tener un lugar donde vivir las personas de escasos recursos, sin perder de vista que esta acción pudiera representar una causa originada de la problemática. Es así que surge un acuerdo sobre la materia que es Publicado el día nueve de Enero de mil novecientos noventa y uno en el Diario Oficial de la Federación; publicado bajo el rubro de

K.2. 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.”

El objetivo que se pretende en este es el establecimiento de beneficios para aquellas personas que se encuentran en una situación apremiante y que necesitan un lugar donde vivir, ya que si se les deja sin el apoyo necesario, se corre el riesgo de aumentar el bajo

nivel económico que se tiene, por ello resulta necesario el mencionado acuerdo. En los considerandos para su establecimiento se dice:

Que el actual artículo 3o. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal establece y reafirma que todas las persona, cualquiera que sea su naturaleza a situaciones jurídicas, tienen la obligación de pagar contribuciones establecidas en esta ley, lo cual tiene su apoyo y justificación en la obligación constitucional de que todos deben contribuir a los gastos público, en este caso para el financiamiento de los servicios que presta el Departamento del Distrito Federal en beneficio de los habitantes de esta entidad...

... “Que por otro lado, es necesario apoyar los casos especiales de algunos grupos de contribuyentes, en razón de sus características particulares y de la importancia que los mismos representan para la colectividad, como son los pensionados, institutos de asistencia privada las personas que forman parte de los Programas de Regularización Territorial...”

Resulta destacado que se tome en cuenta que este la regularización de un bien inmueble es importante para la sociedad, puesto que se confirma que las acciones que se deben emprender, son encaminadas a un aspecto social y las actitudes de la recaudación de impuestos en todo momento deben ceder a las necesidades prioritarias de la población, es cierto que se necesita de impuestos para lograr el establecimiento de servicios de la sociedad, sin embargo también debe tomarse en cuenta que existen quienes no pueden solventar estos gastos y que por lo mismo son susceptibles de ayuda, desde cualquier punto de vista, cuidando siempre de no originar el problema que se combate.

En la parte conducente del acuerdo se pretende el establecimiento de estos aspectos es así que en el punto Sexto del acuerdo se dice:

Sexto. Se otorga subsidio con cargo al Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 1991, 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 de competencia de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, por el importe equivalente al 100% de las contribuciones siguientes:

“a) Impuesto Predial, cuyo subsidio respectivo se terminará anticipadamente, cuando el inmueble de que se trate sea regularizado en cuanto a su titularidad de su propiedad.

“b) Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

“c) Derechos por Servicios Construcción y Operación Hidráulica.

“d) Derechos por la Expedición de Licencia de Construcción.

“e) Derechos por la Expedición de Licencia de Fusión de predios.

“f) Derechos del Registro Publico .de la Propiedad.

“g) Derechos por los Servicios de Alineamiento de Inmuebles.

“h). Derechos por los Servicios de Señalamiento de Numero Oficial.

“i). Derechos por la Regularización de Inmueble.

“j)Aprovechamiento por subdivisiones y Fraccionamiento...”

Se debe advertir que se esta exentando de un 100% de la mayoría de las contribuciones con que deben ser pagados en cualquier adquisición de bienes inmuebles. La actitud, se encuentra fundamentada en que se trata de regularizar un bien inmueble, debe observarse, que en el acuerdo se subsidia a quien regularice un bien inmueble. No resulta del todo satisfactorio, es imposible efectuar este acto, sin tener la seguridad de que quien lo obtiene

realmente es la persona a quien esta destinado el beneficio, al igual que en la determinación de regularizar el inmueble, las aportaciones, deben observar el mismo sistema, es decir no se puede ser general, cuando las personas son distintas, se aplica el acuerdo en una forma muy general, quizá un estudio socioeconómico vendría a ayudar a mejorar la determinación del subsidio, la propuesta es bien orientada, sin embargo deben tomarse las precauciones necesarias que nos lleven a mejorar esta situación.

Por otra parte, existen otras leyes que complementan los acuerdos antes señalados y que marcan el camino que la regularización de la tenencia de la tierra tiene, el objetivo es enmarcar las acciones y darles un sustento jurídico, a continuación trataremos las que se consideran más importantes, sin que con ello pretenda ser más que un análisis encaminado a la expresión de una opinión que quizá coadyuve a la problemática, así tenemos que la primera es:

L.LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

En el caso de esta la Ley, es importante dejar en claro, que las actuales condiciones de la ciudad de México, representan una gran problemática, pues el espejismo de una mejor condición de vida hace que día a día se llene de inmigrantes, mismos que llegan con la esperanza de una vida mejor.

Los pocos lugares verdes de la ciudad, aquellos llenos de nostalgia, los que se recorrían con aquel sabor de provincia, como el caso del pueblo de Coyoacán, o bien el mismo Xochimilco, o quizá Tulyehualco, famosos por aquel añejo y añorado México de antaño, de los cuales nos platicaban nuestros abuelos existía la necesidad de tomarse un día para llegar

a ellos y eso, en plan de paseo, se vean actualmente inmersos en una zona altamente poblada, que deshumaniza y pierde los valores que se tenían, lugares en los que es más importante sobrevivir que guardar un valor tan importante como la idiosincrasia y la cultura de un pueblo, que desaparece y se convierte en una gran ciudad, con una cara y un motivo sobrevivir, donde ha existido la necesidad de establecer normas que regulen los asentamientos humanos, donde se llega al extremo de considerar prioritario una regularización de la tenencia de la tierra, donde se ha llegado a considerar en el artículo 5. fracción IV, de la ley que nos ocupa que:

“Se considera de utilidad pública: ...

IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;”

La causa de utilidad pública debe obedecer a una problemática delicada o prioritaria de la ciudad, de otra forma no puede tener esta consideración, lo grave es que, un centro de población, actualmente puede considerarse como una zona aledaña a la ciudad, las pocas tierras libres han cedido su paso a monstruos de cemento, que poco a poco se han vuelto incontrolables, y es muy importante tener un lugar donde vivir, pero aún más el controlar el crecimiento, mucho se ha hablado de un cinturón verde al rededor de la ciudad, ello jamás tendrá éxito, mientras en un núcleo poblacional se faciliten las cosas para un asentamiento, la conveniencia o no de este crecimiento debe ser evaluada mediante un equipo especializado y preferentemente se debe trabajar con un cuerpo interdisciplinario que conozca a fondo la problemática. En cada Estado de la República se presentan problemas distintos por lo que corresponde aplicar diferentes acciones, en el caso de la ciudad no es la

diferencia pues nos encontramos ante situaciones muy especiales, que solamente se presentarán en nuestra ciudad, es así que el artículo 32. de la ley que nos ocupa dice:

“La legislación estatal de desarrollo urbano señalarán los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerá las disposiciones para:

“VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones y...”

La idiosincrasia de la población de la Ciudad de México, es pluriforme, es decir se ha formado por distintas poblaciones emigrantes en su mayoría del interior de la República, por lo que el trato es muy difícil, un legislador debe tener el cuidado de satisfacer una necesidad y al mismo tiempo impedir un crecimiento desmedido, ha la fecha no se ha logrado.

Las problemáticas actuales han originado un desbaste de los servicios principales de la ciudad, se ha llegado al extremo en época de sequías de racionar el agua, y aún más grave, cada litro cuesta a la ciudad un esfuerzo enorme para satisfacer esta necesidad, día a día es necesario traerla de más y más lejos, realmente existe muy poco que estudiar al regularizar un predio, podría afirmarse que se hace por humanidad, ya que es una necesidad y un reclamo social, pero cada estado debe medir sus propias problemáticas a fin de imponer sus propias soluciones, el artículo 33. de la ley que nos ocupa dice, en su fracción VII:

“Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para : ...

VII. La acción integrada del sector público que articuló la regularización de la tenencia de la tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad;”

La regularización de un predio establece un sin número de problemáticas entre ellas la de determinar un propietario del inmueble, actualmente existen convenios que se celebran, ello bajo el amparo del artículo antes mencionado y que en la fracción VIII. señala:

“La celebración de convenios entre autoridades y propietarios o la expropiación de sus predios por causa de utilidad pública; ...”

Algo quizá benéfico, es el artículo 45, que establece las bases para regularizar un inmueble, y que en la fracción primera dice:

“La regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano, se sujetará a las siguientes disposiciones :

I:- Deberá derivarse como una acción de mejoramiento urbano, conforme al plan o programa de desarrollo de desarrollo urbano aplicable;”

En las actuales condiciones de la Ciudad de México, cualquier plan que se interponga y que involucre a personas de escasos recursos cumple con un mejoramiento urbano, por lo que se considera muy conveniente la fracción, pues pudiera no cumplirse con este objetivo en algunos casos, sobre todo en aquellos en los que preservar un área verde es más importante que un asentamiento humano.

La conveniencia de establecer una limitación a la Regularización territorial, debe ser evaluada muy detenidamente, por las implicaciones demográficas que pudiera originar y por el abuso que puede darse, de ahí que en la fracción, II. del mencionado artículo se diga:

“Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión, y”

A más de ello se establecen otras limitaciones que resultan muy convenientes, como lo expuesto en la fracción III. de este artículo que señala:

“Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables.”

Lo recomendable en este caso, no es que se beneficie solamente a una persona, pues sería más conveniente que se llevara un padrón de personas beneficiadas, con el objetivo de que si más tarde aparece en otro núcleo de población se investiguen las causas por las que se acoge nuevamente en el programa de regularización.

Por otra parte, las acciones hacia evitar una irregularidad en la tenencia de la tierra, son tibias y no solamente la provocan por su ineficacia, sino por la alta necesidad de tierra donde vivir, en el artículo 60. de esta Ley se dice tibiamente

“Quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables.”

Una sanción, de este tipo, no solamente debiera acompañarse de una sanción penal, (cosa que es dudosa) sino además de la pérdida en beneficio de la sociedad del predio en cuestión, así como de los beneficios obtenidos, pues uno de los atractivos es precisamente las ganancias económicas.

Por otra parte la existencia de un cuerpo interdisciplinario que determine la procedencia del establecimiento de un asentamiento humano es urgente, pues con ello se evitarían problemáticas como la expuesta.

M. Reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

En la parte referente a la mencionada Institución, hemos dicho que resultan registrables aquellos actos estipulados en el artículo 3005 del Código Civil para el Distrito Federal en vigor, por lo que sus funciones se enfocan en gran parte a esta actividad, y poco tienen que hacer en lo referente a la regularización de bienes, aún cuando realiza algunas actividades al respecto, como en los juicios de inmatriculación, existe un papel muy importante en los programas que al respecto se desarrollan, pues de su información parte la regularización de bienes inmuebles, y en la vida práctica existe una coordinación muy estrecha entre el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la Dirección de Regularización Territorial, pues sus actividades se desarrollan dependientes una del otra.

La importancia del primero estriba en darle oficialidad a los actos jurídicos que son registrables, lo anterior acorde en lo estipulado en el Artículo 1º. del Reglamento en Público del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, que dice:

“El Registro Público de la Propiedad es la institución mediante la cual el Gobierno del Distrito Federal proporciona el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que, conforme a la Ley, precisan de este requisito para surtir efectos ante terceros.”

La actividad que fundamenta su intervención es el registro de inmuebles, como se desprende del artículo 16. del mencionado Reglamento que señala:

“El Sistema Registral se integrará por :...

I..Registro Inmobiliario...”

Esto es suficiente para encomendarle una de las actividades más delicadas en lo referente a la Regularización de bienes inmuebles, pues en esto se fundamenta la señalada actividad, es decir hacia ello van encaminados los esfuerzos del gobierno, hacia el tener un registro del propietario del inmueble.

Para hacerse el registro respectivo, deben llenarse cuando menos los requisitos señalados en el Artículo 19. del mencionado reglamento que indica:

“En la solicitud de entrada y tramite, deberán incluirse los siguientes datos:

“I.Nombre del solicitante;

“II. Ubicación del inmueble...;

“III. Naturaleza del acto., y

“IV. Observaciones.”

En general y a pesar de ser una de las actividades principales en la regularización de bienes inmuebles, resulta que sus actividades, a menudo se ven limitadas, salvo el caso en donde se efectúa una inmatriculación judicial, (acto en el que como se ha visto anteriormente si tiene una activa intervención) quizá la parte más importante en este caso, es que la coordinación con las demás dependencias es importante por lo que en los convenios debiera estipularse, pues a nuestro juicio es una parte medular en la actividad que se desarrolla.

N. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente.

El aspecto procedimental en lo referente al equilibrio ecológico y el medio ambiente, resulta ser una de las principales áreas a atacar, la actividad que desarrolla tiene una de las misiones más difíciles, se presenta la siguiente problemática: Por una parte las necesidades habitacionales de la población crecen en la medida del desarrollo demográfico, cuestión que no incluye solamente al aumento normal de la misma, hay que agregar a los inmigrantes y a quienes nacen en el Distrito Federal. Por otra parte, existe un fuerte desequilibrio ecológico, pues las pocas zonas que se tienen para auxiliar al medio ambiente, se ven eliminadas con el asentamiento de personas. Ambas situaciones se ven amenazadas con el crecimiento de la mancha urbana, y el problema aumenta en proporciones alarmantes. Las protestas de algunos núcleos poblacionales se multiplican en forma alarmante, la salud y el bienestar social se ven amenazados, por lo que es necesario establecer parámetros que nos permitan aminorar o en su defecto eliminar por completo el problema.

En el caso de la regularización de bienes inmuebles no podía ser la excepción, se pretende atacar estos aspectos, en el artículo 23. párrafo tercero de la ley en comento se dice:

“Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:...

“III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental...”

Con ello se pretende establecer un ambiente más sano, aquí lo preocupaste es que dicha Ley ha llegado tarde al Distrito Federal, pues a fechas actuales la población ha crecido tanto, que es incontrolable, las acciones que al respecto desarrolla el Estado resultan incompletas, se hace necesario un padrón de inmuebles, (existe pero se necesita que sea muy estricto) en los cuales ya no se permita el desarrollo de la ciudad, en donde se ha llegado al extremo de que mas de dos ciudades (el Distrito Federal, Netzahualcoyotl, y Naucalpan) se juntan y duplican los problemas existentes. Es aquí donde la coordinación no solamente incluye al Gobierno de la Ciudad de México, sino a otros como el Estado de México, a efecto de que se detenga un desarrollo al que no se le pueden asegurar todos los servicios mas que los ya que proporcionarlos, el simplemente controlar la ecología, y la demografía es misión de titanes.

Se ha pretendido así mismo establecer áreas de reserva ecológica, loable labor, pero insuficiente, existe la necesidad de fortalecer programas que se encaminen a este aspecto, la regularización de bienes inmuebles debe en todo momento respetar esta actividad acorde a lo preestablecido en el artículo citado en la fracción V. que dice:

“Se establecerán y manejaran en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

Finalmente un acto destacado, aunque insistimos tardío, es el que se señala en el párrafo VIII. del artículo en comento, que señala:

“En la determinación de áreas para actividades altamente riesgos, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población...”

Es lógico que la experiencia vivida en la ciudad ha tenido como resultado la prohibición de establecimientos en algunas áreas que se consideran prioritarias.

Los aspectos particulares de la problemática en nada demeritan el esfuerzo legislativo hecho al respecto, pero un problema tiene difícil solución cuando se ha tomado en forma tardía, y más si este ha superado a los esfuerzos; la necesidad de la población ha creado un monstruo, en donde un centímetro del Distrito Federal tiene un dueño, y los pocos que no están en proceso. La preocupación del presente trabajo es que con el tiempo se lleguen a establecer medidas desesperadas de control.

A juicio personal, la regularización de inmuebles contribuye en gran parte al desarrollo demográfico, pero si no se hace se crearía un desequilibrio social, que terminaría con una marginación de las clases socialmente menos afortunadas.

La descentralización de la ciudad de que se hablaba en épocas anteriores, quizá resulte insuficiente para estos tiempos, una manera de combatir la explosión demográfica es la creación de empleos fuera de la ciudad, pero se ha llegado al extremo de que al ser muchos habitantes, las carencias, pero también las esperanzas, aunque estas últimas sean un espejismo, que solo atraen a inmigrantes a la ciudad.

El esfuerzo del gobierno es increíble, son muchos los recursos, demasiadas las leyes y la problemática crece, esto último debe frenarse, la regularización territorial, quizá nunca termine, pues la ciudad y las necesidades son mayores, quizá un terreno de hoy, sea el edificio del mañana del que se tratará de regularizar.

CAPÍTULO V

SOLUCIONES, ALTERNATIVAS Y OPINIÓN

PARTICULAR RESPECTO DEL PROBLEMA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

En éste capítulo, de manera modesta, trataremos de dar algunas soluciones o alternativas respecto al problema de la tenencia de la tierra, con el único propósito de resaltar la importancia de una posible solución, es por ello que a continuación, precisare lo siguiente.

A. Soluciones a la problemática que plantea la Tenencia de la Tierra.

Muchos han sido los acontecimientos históricos que tratan sobre la tenencia de la tierra, las luchas sociales han sido encaminadas a ello, quizá podríamos hablar desde el conocido lema de Zapata en el Plan de Ayala en 1911,³² en donde exigía “Tierra y Libertad”, dicho lema acuñado por José Guerra pues desde aquel entonces el que las clases populares pudieran tener un bien inmueble resulta a todas luces una lucha, misma se extiende desde la parcela del campesino, hasta las grandes ciudades, desde el pequeño espacio donde sembrar, hasta el lugar donde vivir de la ciudad.

32 - MATUTE, Alvaro *Historia de México*. Volumen Nueve, Salvat Editores de México, S A 1974, p 88

Poco a poco la problemática fue agudizándose, llegando al grado de ser cada día más difícil conseguir un bien donde habitar: En el caso de la lucha agraria, han existido logros importantes, que quizá inician con Zapata y logran el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el que mediante una conformación ecléctica; han dado consecución de los ideales y el espíritu que le imprimieron los constituyentes a este precepto, se hizo necesaria una reforma que, de manera clara y precisa, adaptará y ajustará esos lineamientos a nuestra realidad en el contexto mundial y permitiera guiarnos a un futuro de bienestar y desarrollo nacional. Así, los nuevos lineamientos y modificaciones persiguen:

- a) dar certidumbre jurídica en el campo,
- b) capitalizado y
- c) proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

Esto dio por resultado una reforma de fondo que otorga un carácter integral a la transformación del campo.³³

Con ello, se da cierta certidumbre jurídica en el campo, sin embargo y dada la dinámica demográfica, ya no hay tierras para satisfacer la demanda de dotación de las mismas; por lo tanto, no se puede seguir aceptando solicitudes de esta naturaleza que jamás podrán ser atendidas, y crearía falsas expectativas.

Por otra parte la ciudad tiene otro tipo de problemáticas, las pocas tierras de cultivo, que rodeaban a la ciudad de México han venido desapareciendo, la cuestión agraria ha

33 -DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto Elementos de Derecho Administrativo, Tercera Edición, Lmus, México, 1994 p 225

dejado de ser importante, para convertirse en un problema de vivienda. Las tierras de donde antes se sembraba se han fraccionado y entonces poco a poco se han constituido en colonias donde la pobreza y las malas condiciones sanitarias son cosa de cada día, por si esto fuera poco, la explosión demográfica, la inmigración de personas a la ciudad de México entre otras cosas, han venido a complicar la problemática.

Se han excedido los límites permisibles; la ciudad, es un monstruo que crece ante la negligencia de las autoridades hacia una solución clara que evite esto.

Las acciones a seguir, a juicio personal, se encuentran ligadas, pues se deben tomar en cuenta factores como los ya enunciados, (explosión demográfica, inmigración, etc) que alientan en forma grave el crecimiento de la Ciudad de México.

Existen algunos puntos que consideramos importantes, como que se ha limitado la construcción de vivienda en la ciudad, esto es las tierras que ya son áreas de protección ecológica, no pueden ser ocupadas por asentamientos humanos, cuestión acertada, sin embargo insuficientemente atendida; pues poco a poco la corrupción y la necesidad han venido de la mano y agravan este problema.

Otro punto interesante, es que se alientan las construcciones de edificios, a fin de que no se invadan zonas ecológicas y se viva en un asentamiento humano dentro de las áreas de la mancha urbana.

Las soluciones a esta lo anterior, son difíciles, ya que no se trata de un problema sino de varios, que conforman un reto difícil, sin embargo, al margen de ello, deben ser tomados en cuenta los siguientes factores:

Un censo poblacional, nos lleva a determinar cuantas personas y en que condiciones viven, el objetivo como ya se ha dicho en capítulos anteriores, tiene como fin la regulación de la tenencia de la tierra, acto que realiza Dirección General de Regularización Territorial. Este resulta incompleto, si no se toman límites.

Lo que se realice debe ser encaminado a evitar futuras asentamientos, o bien a ubicar las potenciales concentraciones, una extensión de tierra debe en todo momento ubicarse y señalarse como posible protección ecológica o como susceptible de colonización.

En este caso no se trata de crear zonas ecológicas, ni de eliminar las que ya existen, simplemente de evitar que la ciudad continúe creciendo, y con ello los problemas cotidianos. Es necesario ubicar perfectamente los límites urbanos y advertirles a quien pretenda habitarlos, que no se permitirá esto, es cierto que existe la Ley de Asentamientos Humanos, los planes de desarrollo urbano, entre otras cosas, pero no se han limitado el crecimiento, simplemente hace referencia a la protección ecológica.

Por otra parte, resulta muy completa la legislación que nos lleva a la regularización de la tenencia de la tierra, pero debe convertirse en prioridad la promoción del gobierno y de los particulares, el que se creen edificios, que sustituyan a la propiedad de tierra, pues ello evitará la invasión de zonas prioritarias, o zonas de alto riesgo.

Otro aspecto es crear en los lugares aledaños a la ciudad fuentes de trabajo, cultura, etc., que sean capaces de detener la inmigración a la ciudad, el ejemplo a seguir es el de la ciudad de Toluca, donde el corredor industrial atrae fuentes de trabajo y existen

posibilidades de desarrollo económico y cultural, que hacen susceptible la conveniencia de un asentamiento poblacional.

Se deben desalentar las posibilidades de inmigración, mediante un apoyo más grande y una posibilidad de mejor vida en el campo, pues al ser escasa la cultura y problemática la forma de vida, solo queda el inmigrar a la ciudad o al extranjero, en busca de oportunidades.

Todos los puntos antes señalados agravan la situación de población en la ciudad, donde la tenencia de la tierra se hace irregular por un mal asentamiento o un exceso. La planeación de una ciudad debe ser integral, pero ante la imposibilidad por la saturación es necesario, atacar, no las formas de regular la tenencia de la tierra, sino de raíz, es decir si se evita que se presente o agrave el problema no existirá la necesidad de solución.

B. Alternativas Variables para Resolver la Problemática

Derivada de la Tenencia de la Tierra.

El programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra, que ha implementado el Departamento del Distrito Federal, (ahora Gobierno del Distrito Federal) a través de los módulos que la Dirección General de Regularización Territorial ha instalado, es un proyecto interdisciplinario, en el cual ninguna de las disciplinas que en el intervienen son más importantes que las otras; más bien se requiere del trabajo en equipo entre las áreas involucradas, en el cada una de ellas deberá desarrollar sus

actividades, todas importantes e indispensables, con una visión encaminada hacia el logro de un fin común.

Dentro del trabajo de módulo, cada área reviste una importancia específica, en ellas se generan los elementos necesarios para cada una es decir generan los elementos necesarios para llevar a cabo el Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra; tal es el caso de el Departamento de Topografía, de la misma Dirección General cuyo objeto es el proporcionar todos los elementos técnicos que permitan obtener escrituras que amparen fielmente las dimensiones y superficies de los inmuebles que se están regularizando.

El no efectuar una descripción correcta de los inmuebles reviste de gran importancia, si consideramos que esta ha sido el origen de la misma irregularidad, lo cual observamos al estudiar escrituras en las que las dimensiones o superficies no corresponden con la situación que prevalece físicamente, o bien, en casos en que la descripción es tan ambigua que es imposible ubicar un predio dentro de la zona de estudio, lo anterior es frecuente encontrarlo en los documentos de los propios fraccionadores lo cual no significa que los mismos errores nos los encontremos en escrituras que amparan los lotes que han sido resultado de la división de grandes predios.

De lo anterior se desprende la importancia que tiene efectuar los trabajos técnicos acertadamente. que este departamento desarrolla, para lograr no sólo acabar con la irregularidad en el aspecto jurídico, sino hacerlo de manera integral considerando dentro de ello el aspecto técnico.

Cabe señalar que además de lo antes mencionado, los procedimientos que enmarcan al Programa de Regularización Territorial están diseñados con base en el empleo de los planos generales y básicamente manzaneros “Ya que sin estos no sería posible la escrituración”, planos que en el departamento de topografía son elaborados para efectuar una serie de trámites ante otras instituciones, lo que hace indispensable la presencia del área de topografía dentro de la estructura del módulo.

Después de lo anterior consideramos que las posibles soluciones y alternativas respecto a la problemática de la tenencia de la tierra es simple y sencillamente, apearse a los postulados que plantean los ordenamientos legales, que hemos venido citando además de lo siguiente.

- Terminar con la corrupción en los diversos programas encargados de la regularización de la tenencia de la tierra.
- Dar agilización jurídica a la escrituración de lotes .
- Abaratar los costos por escrituración.
- No dejar construir en lugares prohibidos y zonas de reservas ecológicas.
- Evitar los asentamientos humanos irregulares.
- Evitar el paracaidismo
- Hacer efectivos los programas sociales que dicta el gobierno federal

Los anteriores aspectos son el resultado de un análisis personal, en que considero, son simplemente una alternativa a las distintas soluciones que la ley y las distintas dependencias imponen al respecto, es de destacarse que representan una solución, pues en ocasiones son vicios que llevan consigo los programas a desarrollarse, o bien

representan problemáticas que han tenido poca atención por lo que su solución o atención representa una alternativa. Tal vez las soluciones estén encaminadas a una sola área, pero consideramos, que es precisamente ahí donde se presenta la mayor parte de la problemática.

C. Opinión Particular Sobre el Tema Materia de la Tesis

Los resultados obtenidos por los programas y organismos de regularización precedentes a la Dirección General de Regularización Territorial, aunados a los principios de simplificación, concentración, descentralización y recuperación financiera han determinado un programa estrictamente social, en un proceso en el cual la escrituración y la inscripción en el Registro Público de la Propiedad son actos de carácter jurídico, requieren de procedimientos técnicos (levantamiento topográfico) para su regularización.

“La necesidad de tener acceso al suelo donde vivir, generó la ocupación de cerros, terrenos ejidales, cañadas y harrancas por población de bajos recursos económicos. El grado de irregularidad en la Ciudad de México, alcanzó 300 mil predios irregulares aproximadamente, en el régimen de propiedad privada; generando la existencia de conflictos de posesión e inseguridad, la carencia de infraestructura urbana, falta de planificación, pobreza extrema, entre otros, circunstancias que repercutieron en el perfil del programa de regularización con fines y procedimientos enfocados al aspecto social.”³⁴

34 - GARCIA LEON, Carlos, Ley Organica de la Administración Pública Federal y los Asentamientos Humanos, Segunda Edición, Limusa, México, 1995, p 205

Dado que los niveles de irregularidad en la Ciudad de México están enlazados en procesos sociales, económicos y demográficos con un pasado histórico (de carácter estructural) su solución requiere procedimientos complejos que deben conjugar aspectos jurídicos, técnicos, sociales, culturales, económicos, políticos y administrativos, puesto que todos ellos intervienen en el fenómeno de la irregularidad. Debido a que el programa intenta resolver de manera eficaz y total el problema de la irregularidad, se debe atender al mismo tiempo la demanda individual de los poseedores y la irregularidad global de las colonias. En ésta doble dimensión la que determina el universo de trabajo es el Área Social , debiendo estar al frente de la conducción de la mayor parte del desarrollo. Si dicho proceso de regularización consistiera únicamente en atender la demanda original de escrituras, bastaría con orientar en ventanilla y conducir al solicitante hacia los responsables, jurídicos y técnicos, de dictaminar su caso. Pero como el programa es masivo y la irregularidad también lo es, la Dirección General de regularización Territorial, debe llevarlo y promoverlo hasta los domicilios de los poseedores irregulares. Es importante señalar que en ese momento, cada uno de los promotores sociales simbólicamente personaliza al módulo y a cada una de sus áreas.

Para el poseedor del lote, el promotor no es un integrante del área social, sino el representante de la totalidad del módulo y de la Dirección General. Por ello, es importante que tenga una visión general del proceso en donde interactúan las diversas áreas.

“La regularización de la tierra se aborda como un proceso institucional único, interconectado con fenómenos jurídicos, sociales, económicos y políticos, que tienden a globalizarse. Para abordar el fenómeno de modo integral, el área de trabajo social esta interconectada con las demás áreas. Para efectos explicativos y metodológicos, hemos dividido la regularización en cuatro fases”.³⁵

Es la fase inicial que contempla un estudio general básico de la zona o colonia a regularizar, de éste, se desprenden las estrategias y recomendaciones de trabajo, así como la factibilidad para llevar a cabo un programa de regularización, y la definición de la vía a aplicarse judicial, ordinaria o expropiación etc, según sea el caso.

El diagnóstico es un instrumento insustituible al inicio de la regularización en una colonia dada, ya que aporta elementos técnicos y jurídicos al módulo, para integrar una visión global, recabando el origen del predio, los conflictos y usos del suelo, así como su delimitación y características geográficas.

Desde luego este no es un proceso fijo o preestablecido, sino que se adapta a las condiciones que se presentan en cada zona o región, apegándose únicamente a la rigurosidad que exige toda investigación metodológica.

Una vez definidas las características generales y la magnitud del universo a trabajar, así como las estrategias y lineamientos con los cuales se implementará el trabajo, podemos considerar que están listas las condiciones para concertar, difundir e incorporar al programa.

35 RIVA PALACIO, Vicente La Tenencia de la Tierra. Cuarta Edición Porrúa, México, 1997 p 120

“La concentración se inicia desde las fase anterior cuando se detecta a sus líderes locales y se establecen los primeros contactos con ellos. Ahora, ya con una definición clara y consciente de vías, ritmos y estrategias, es posible y necesario convencer a los líderes de la viabilidad de regularizar del modo definido. Es necesario que en esta fase social ese tenga claridad sobre las vías de regularización y sus amplificaciones, así como de las estrategias determinadas para que la población perciba un trabajo coherente y con rumbo definido. Las modificaciones de estrategias y tiempos provocan desconfianza de la población y en consecuencia, resistencia a integrarse al programa “³⁶

Como los trabajos más difíciles y susceptibles de generar conflictos han sido sorteados en las fases anteriores, en este momento el trabajo se torna administrativo, y de organización del trabajo en escritorio. El cuidado y atención deben dirigirse hacia la conducción y orientación adecuada de los poseedores para la realización de trámites que deberá cumplir este trabajo, no se ve limitado al espacio físico del módulo, continuando con las actividades de campo.

La entrega de escrituras es un acto público; al mismo tiempo constituye el mejor mecanismo de promoción del programa, pues lo difunde con sus propios resultados.

En esta fase y posterior a la entrega de escrituras, el objetivo es evaluar los resultados obtenidos en el impacto social del programa y la posibilidad de recuperar la memoria del que hacer institucional, Implica su seguimiento y orientación a la población sobre la transmisión de su propiedad y la revisión en el caso de que existiera un remanente.

36 CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Proceso Social Agrario. Tercera Edición, Porrúa, México, 1997 p 305

Para evitar que a futuro se repita la irregularidad se sugiere orientar a la población sobre la transmisión legal de su propiedad, sea realizando operaciones de compraventa legalizadas ante Notario Público o elaborando testamentos.

Así mismo es importante dar seguimiento a los convenios de los vecinos con la Delegación Política, para uso de las áreas comunes. La evaluación deberá realizarse hacia el interior y exterior del módulo, confrontando el diagnóstico originalmente realizado, las observaciones originadas en campo, con los resultados obtenidos, así como las dificultades, los acuerdos y los errores

Por otra parte, se debe medir el mercado inmobiliario, los conflictos de posesión y la consolidación del patrimonio familiar, entre otros.

CONCLUSIONES

- 1.- Históricamente, el origen de los problemas de la tenencia de la tierra y su regularización, en la ciudad de México, se remonta al año de 1324, en donde en un pequeño islote que pertenecía al señorío Tecpaneca de Azcapotzalco, gobernado por Tezozomoc, fueron relegados los Mexicanos.
- 2.- Modernamente, la inmigración a la ciudad, representa una de las principales causas del excesivo desarrollo demográfico, mismo que origina el crecimiento de la Ciudad de México.
- 3.- La ocupación de predios en forma irregular, y la lotificación de inmuebles de grandes dimensiones en el Distrito Federal, encuentran una causa de florecimiento, en la excesiva inmigración de que es víctima la Ciudad de México, y en el espejismo de la atracción económica que la ciudad representa.
- 4.- Regularizar un predio, vía gubernamental, es una de las necesidades de las clases sociales bajas, pues representa un ahorro económico en términos fiscales, pero debe cuidarse de que el beneficio llegue a quien lo necesite, y no sea aprovechado por quien tiene una posición económica fuerte.

- 5.- El gobierno del Distrito Federal, debe cuidar de no provocar la sobre saturación del área urbana, mediante la selección de predios a regularizar, pues de otra forma se alienta una problemática y lejos de beneficiar perjudica al bienestar social de la capital.
- 6.- Al regularizar un bien inmueble, el gobierno debe cuidar estrictamente que sea posible la existencia de los servicios mínimos de sanidad, sin que se excedan los presupuestos y posibilidades, de otra manera la ciudad se saturara de tal forma que la carencia de estos podría hacer imposible la convivencia social.
- 7.- La dependencia gubernamental, encargada de la regularización de bienes inmuebles, debe hacer una investigación exhaustiva de las personas que acuden a tramitarla, pues las falsas declaraciones, los documentos de compraventa privados y la falta de un registro del inmueble, alientan los fraudes y entorpecen los esfuerzos que al respecto se hacen.
- 8.- En los ordenamientos legales encargados de regularizar un inmueble, no deben sobre pasar el exceso de legislación, pues provocan errores que afectan a la sociedad, como la cuestión fiscal que otorga beneficios excesivos en los programas al respecto.
- 9.- La problemática de regularizar un bien inmueble, tiene dimensiones insospechadas, el gobierno, no tiene los elementos necesarios para terminar con la problemática, ya que día con día esta se agudiza y se hace insolucionable el problema.

- 10.- Cuando se tramita un juicio, el juzgador, al analizar los aspectos jurídicos que permiten regularizar un inmueble, debe cuidar en forma extrema todos y cada uno de los elementos que proporciona el promovente, pues la necesidad de un lugar donde vivir, llega hasta extremos de falsedad, riesgo que corre a menudo un defraudador.
- 11.- Los beneficios sociales que promueve el gobierno con los programas de regularización, deben ser selectivos, a fin de que se cumplan los objetivos que se pretenden, ya que de otra manera se corre el peligro de beneficiar a quien no lo necesita.
- 12.- La regularización de inmuebles, debe tener un registro de personas beneficiadas por los programas, ello tiene como fin el evitar hacer una actividad lucrativa de este aspecto y dar cumplimiento a los ordenamientos legales que impiden a una misma persona ser objeto de ello más de una vez.
- 13.- Las disposiciones legales, encaminadas a evitar el crecimiento del Distrito Federal, deben contemplar fuertes sanciones, para quien es fraccionador de un inmueble con pocas o nulas perspectivas de regularizar, pues este obtiene un beneficio económico y el gobierno hereda un problema social que le cuesta al contribuyente.
- 14.- La expropiación de inmuebles, debe ser sometida a un cuerpo interdisciplinario, que emita un dictamen fundamentado, analice las perspectivas y beneficios de la población a fin de que la causa de utilidad pública y la viabilidad de regularización, queden claras.

- 15.- El legislador, debe preocuparse más que por la forma de regularizar un inmueble por que esta no afecte la ecología y la demografía del Distrito Federal, ya que al obtener un lugar donde vivir, se alienta a potenciales inmigrantes a la ciudad.
- 16.- Las actuales políticas gubernamentales sobre la regularización de bienes inmuebles, han llegado al extremo de sobre saturar el área urbana del Distrito Federal, al grado de que se han unido a este otras poblaciones que hacen imposible la solución de los problemas que se generan.
- 17.- Los esfuerzos que realiza el gobierno del Distrito Federal, a fin de lograr que las personas tengan un lugar digno donde vivir es importante, pero lograrlo resulta utópico, pues la población crece y el trabajo se hace insuficiente.
- 18.- En las actuales condiciones de nuestra ciudad, es importante realizar un padrón de los potenciales predios a regularizar, a fin de evitar asentamientos hundamos en aquellos lugares en los que son prioritarios para la ecología de la ciudad.
- 19.- La regularización de inmuebles constantemente, obedece a fines fiscales, más que a un beneficio social, ya que al no tener registrado un bien, el gobierno no puede cobrar los impuestos respectivos, acto que es justificado, pero no puede ser la única causa de la regularización.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Acto Administrativo. Décima Segunda Edición, Porrúa. México, 1996.
- 2.- ANDRADE, Manuel. Codificación Notarial. Tercera Edición, Porrúa, México, 1993.
- 3.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Décimo Novena Edición, Porrúa, México, 1983.
- 4.- CHÁVEZ PADRÓN, Martha. Derecho Agrario. Tercera Edición, Harla, México, 1996.
- 5.- CHÁVEZ PADRÓN, Martha. El Proceso Social Agrario. Tercera Edición, Porrúa, México, 1997.
- 6.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Elementos de Desarrollo administrativo. Tercera Edición, Limusa, México, 1994.
- 7.- FAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda Edición, Porrúa, México, 1995.
- 9.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Onceava Edición, Porrúa, México, 1996.

- 10.- GARCÍA LEÓN, Carlos. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Asentamientos Humanos. Segunda Edición, Limusa, México, 1995.
- 11.-GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón. Pequeño Larousse en color, Ediciones Larousse, España, 1990.
- 12.- GONZÁLEZ COSIÓ, Arturo. El poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Cuarta Edición, Porrúa, México, 1996.
- 13.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Tercera De. Porrúa, México, 1996.
- 14.- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Quinta Edición, Cajiga S.A. Puebla México, 1986.
- 15.- LEÓN PORTLLA, Miguel. La filosofía Nahuatl. Cuarta Edición, UNAM, México, 1994.
- 16.- LÓPEZ, Gregorio. Historia de México. Séptima Edición, Harla, México, 1995.
- 17.- LUNA ARROYO, Antonio. Derecho Agrario Mexicano. Décima Edición, Porrúa, México, 1997.

- 18.- MANZANILLA SHAFFER, Víctor. La Colonización Ejidal. Octava Edición, Harla, México, 1995.
- 19.-MATUTE, Alvaro. Historia de México. Volumen Nueve, Salvat Editores de México S:A. 1974.
- 20.- MÉDINA CERVANTES, José Ramón. Derecho Agrario. Décima Edición, Harla, México, 1995.
- 21.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional Cuarta Edición Porrúa , México 1980.
- 22.- MORENO M., Manuel. La Organización Política y Social de los Aztecas. Segunda Edición S.R.A.. México 1995
- 23.- OLIVERA TORO, Jorge Manuel. Manual de Derecho administrativo. Séptima Edición Porrúa México 1996
- 24.- PEÑA ROJAS Abriham Guadalupe. El Agrarismo en la Cosntitución de 1917. Séptima Edición Porrúa México 1960.
- 25.- PENICHE LÓPEZ Edgardo. Introducción al Estudio del Derecho y Lecciones de Derecho Civil. Décima Edición Porrúa México 1995

26.- QUIRARTE, Martín Visión Panorámica de la Historia de México Quinta Edición

Porrúa México. 1996 (Obra consultada)

27.- RIVA PALACIO, Vicente. La Tenencia de la Tierra Cuarta Ed., Porrúa, México 1997.

28.- ROJINA VILLEGAS, Rafael Derecho Civil Mexicano. Tomo II Décima Edición,

Porrúa México, 1997.

29.- SERRA ROJAS Andrés Derecho Administrativo. Décimo Sexta Edición, Porrúa

México 1996.

Derecho Administrativo Décima Edición tomo I Porrúa

México, 1986.

LEGISLACIÓN

30.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1997

31.- CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL 1997

32.- CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL 1997

33.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1997

34.- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL ..1997

35.- LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DEPARTAMENTO

DEL DISTRITO FEDERAL

1994 Y 1998

36.-LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

1998

37.- LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO

Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE

1998

38.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

1994

39.- LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

40.- LEY DEL NOTARIADO

1997

41.- ARANCEL DE NOTARIOS PARA EL DISTRITO FEDERAL.

1997

42.- REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

43.- REGLAMENTO DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD.

44.- CONVENIO DE CONCERTACIÓN PARA AGILIZAR LOS TRÁMITES DE
PRODUCCIÓN Y TITULACIÓN DE VIVIENDA DEL 20 DE OCTUBRE DE 1992.

45.- 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. DEL 9 DE ENERO DE 1991

46.- ACUERDO POR EL QUE SE OTORGAN SUBSIDIOS FISCALES Y FACILIDADES ADMINISTRATIVAS A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE NO HUBIESEN ELEVADO A ESCRITURA PÚBLICA LA ADQUISICIÓN DE SU VIVIENDA.

47.- ACUERDO REFERENTE A LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN TERRITORIAL, QUE SE LLEVA HA CABO POR EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL O SUS ENTIDADES SECTORIADAS DEL 5 DE ABRIL DE 1989