



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

**LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS  
IRREGULARES Y SU INCORPORACION A  
UN REGIMEN DE PROPIEDAD LEGAL EN  
CIUDAD NEZAHUALCOYOTL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :  
ANGEL CARRERA JUAREZ**

M-0028425



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A MIS PADRES  
SR. ANGEL CARRERA FUENTES.  
SRA. CLARA JUAREZ DE CARRERA.  
Y EN ESPECIAL A LA SEÑORA  
ENRIQUETA CARRERA  
QUIENES CON SU ESFUERZO CON -  
TRIBUYERON A MI EDUCACION,

A MI ESPOSA:  
DOCTORA ADRIANA RAMIREZ CASTILLO  
POR SU COMPRENSION Y APOYO EN MI  
VIDA Y EJERCICIO PROFESIONAL.

A MIS HIJOS:

CARLOS ALBERTO CARRERA RAMIREZ  
Y EL QUE SE ENCUENTRA EN PRO-  
CESO DE DESARROLLO, COMO EJEM-  
PLO Y DIRECTRIZ A SEGUIR.

A MIS HERMANOS:

SEÑOR MARIO CARRERA JUAREZ  
SEÑORA BERTHA CARRERA DE CORDOBA  
QUIENES CON SU APOYO MORAL Y ECO-  
NOMICO HICIERON POSIBLE LA CULMI-  
NACION DE ESTA CARRERA PROFESIO-  
NAL.

A TODAS Y CADA UNA DE LAS PERSO-  
NAS QUE DE UNA U OTRA FORMA HI-  
CIERON POSIBLE LA TERMINACION DE  
MI CARRERA PROFESIONAL.

LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES Y SU INCORPORACION A UN REGIMEN DE PROPIEDAD LEGAL EN CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

PROLOGO

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

I.1.- LAS COLONIAS DEL LAGO DE TEXCOCO:	1
I.1.- EL ORIGEN DEL PROBLEMA	3
I.3.- CREACION DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL.	6
I.4.- EL DESEQUILIBRIO JURIDICO.	9

CAPITULO SEGUNDO

REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

II.1.- ALTERNATIVAS DE SOLUCION	12
II.2.- FIDEICOMISO CIUDAD NEZAHUALCOYOTL	13
II.3.- PLAN SAGITARIO	24
II.4.- DIRECCION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y RESERVAS TERRITORIALES.	34

CAPITULO TERCERO

ANALISIS JURIDICO DE LA REGULARIZACION.

III.1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION	39
III.2.- SUPUESTOS JURIDICOS QUE SE PRESENTAN EN LA REGULARIZACION	47
III.3.- OTROS MEDIOS DE REGULARIZACION.	52

CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFIA	73

M-0028425

## PROLOGO

El fenómeno del surgimiento de zonas citadinas marginales, las colonias proletarias, llamadas peyorativamente zonas de tugurios o dicho más generalmente núcleos de población paupérrimos, que viven en grandes ciudades en condiciones infrahumanas, ha sido un fenómeno casi universal. Existente tanto en los países altamente desarrollados como en los subdesarrollados. Esas zonas citadinas marginales se conocen con diversos nombres en los países de América Latina, donde la pobreza se concreta y exhibe en las llamadas "Callampas" en Chile, "Favelas" en Río de Janeiro, "Villas de Maloca" en Porto Alegre, "Barrios de Llega y pon" en Cuba, "Barrios Clandestinos" en Perú, "Villas Miseria" en Argentina, en los "Cantegriles" de Uruguayos, "Los Jacales y Tugurios" de Venezuela y Colombia, y las "Ciudades Proletarias y Perdidas" en México.

Algunas disposiciones legales dictadas por el Gobierno Federal, contribuyen al acrecentamiento de ese fenómeno. En el año de 1945, para resolver el problema habitacional de la Ciudad de México, se dicta la Ley para el Desarrollo Urbano de la Vivienda, por medio de la cual se consideró de utilidad pública la formación de colonias denominadas proletarias sin urbanización, para que posteriormente el Departamento del Distrito Federal las urbanizara por cuenta de los colonos. Debido a la prohibición para fraccionar terrenos en el Distrito Federal y a la falta de espacio, ya que el espacio existente se estaba ocupando para establecer industrias y comercios,

las clases de bajos ingresos invadieron propiedades particulares en el Estado de México, en los linderos del Distrito Federal, precisamente en terrenos que aunque eran de propiedad particular, se encontraban baldíos o bien eran terrenos ejidales o comunales que no producían nada ni al Gobierno Estatal ni a sus propietarios por ser terrenos de mala calidad.

Las disposiciones dictadas por la Jefatura del Departamento del Distrito Federal, frenando la apertura de nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal, no dió los resultados esperados; por el contrario propició en las entidades colindantes al mismo, el surgimiento de una serie de colonias que en forma anárquica y sin ninguna planeación vinieron a complicar la situación existente, es decir aumento de la demanda de servicios urbanos, transporte, empleos etc. pues en la mayoría de los casos, esas aglomeraciones gravitan sobre la zona de influencia del Distrito Federal, localizándose dentro de la cuenca hidrográfica del Valle de México y, por lo tanto, el abastecimiento del agua potable, así como las necesidades de drenaje y transporte, se vinieron a sumar a las ya existentes en el Distrito Federal.

Desde luego existen Ciudades proletarias y ciudades perdidas; las primeras crecen como cinturones en la periferia de las grandes urbes, donde el valor del terreno tiene bajo costo debido a la mala calidad de los suelos, así como la existencia de una obra de infraestructura mínima que precede a-

la instalación de los habitantes. Características de éstas colonias proletarias es la de un asentamiento irregular con zonas urbanas ejidales. Por lo general los colonos tratan de adquirir o comprar un lote a crédito celebrando contratos privados con las empresas fraccionadoras las más de las veces por +seedoras ilegítimas, lo que origina frecuentemente la falta de regulación jurídica de la propiedad.

Las ciudades perdidas se asientan en terrenos particulares rentados o invadidos, en zonas urbanas ejidales y también en terrenos nacionales. El paracaidismo es el origen en su mayor parte de esas ciudades perdidas, aunque existen más causas de fondo que le dan origen como son; la emigración rural-urbana, la autonomía de la voluntad que opera sobre la propiedad privada, y que trae como consecuencia la consolidación de pequeños latifundios, la especulación desmedida y la corrupción de la circulación en el mercado de la tierra, así como la irregularidad de las zonas urbanas ejidales y los fraccionamientos no sujetos a un orden jurídico establecido, que generan dispersión y patrones desordenados en la tenencia de la tierra.

Predomina en las ciudades antes mencionadas el desorden en la utilización del suelo y constituyen hacinamientos en barancas extremadamente pobladas y miserables. Carecen de los servicios públicos más indispensables y sus habitantes pertenecen a los sectores más débiles tanto en su economía como en su cultura.

De acuerdo con lo anterior, las colonias proletarias se sitúan dentro de esa forma de asentamiento humano no regulado e incontrolado, ocasionando desde sus orígenes, el crecimiento sin planificación de un área marginal urbana, en donde - las obras de infraestructura, adquieren un costo desproporcionado por virtud de las condiciones adversas tanto físicas como humanas, de su irregular asentamiento que frenan toda obra de mejoramiento social.

Pero ya se trate de Ciudades Perdidas o Ciudades Proletarias tanto en los países ricos como en los pobres, el deseo de poseer una parcela de terreno, o una casa propia, sigue - siendo una aspiración humana legítima e inextinguible. Tal - aspiración supone, en los países de América Latina, la seguridad e integración individuales.

Una nueva actitud ante esos fenómenos negativos de apropiación de la tierra, debe ser, encontrar mejores formas de aprovechamiento del suelo y una nueva concepción jurídica de la función social de la propiedad, pues mientras sigan existiendo lotes o superficies de terrenos sin edificar o sin producir, en una sociedad donde millones de personas carecen de una propiedad, será necesario entonces buscar la fórmula jurídica para que los lotes baldíos o desocupados signifiquen un factor de propiedad económica y no de improductividad o despilfarro de riqueza.

C A P I T U L O       P R I M E R O

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

- I.1.- LAS COLONIAS DEL LAGO DE TEXCOCO
- I.2.- EL ORIGEN DEL PROBLEMA
- I.3.- CREACION DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL
- I.4.- EL DESEQUILIBRIO JURIDICO.

## I.1.- LAS COLONIAS DEL LAGO DE TEXCOCO.

Azarosa y drámatica resulta la historia y los antecedentes de propiedad de los terrenos desecados del lago de Texcoco. Ya desde el año de 1912, la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria había declarado que las aguas del lago de Texcoco eran de jurisdicción Federal. En el año de 1917, el Presidente de la República, Venustiano Carranza, ordena el deslinde y mensura de las tierras que formaron el Vaso del lago de Texcoco, para definir la propiedad que debería corresponder a la nación. Después, en 1919, se dicta un acuerdo federal; ese acuerdo declara que los terrenos de propiedad de la nación que formaron el vaso del lago de Texcoco en sus tierras desecadas no son destinables a la colonización, u otros fines de interés general, ni a reserva para bosques, por no ser adecuados para ello, debiendo procederse a su fraccionamiento para fines agrícolas en los lotes para su venta o arrendamiento a particulares, y, se autorizaba a la Secretaría de Agricultura y Fomento para la venta y arrendamiento de los mismos. El precio de venta por cada hectárea sería a razón de \$60.00 (SESENTA PESOS 00/100 M.N.).

Años más tarde, con fecha 8 de abril de 1922 fueron declarados de propiedad nacional las aguas de los cauces de los canales, barrancas, arroyos, ríos y lagunas comprendidas dentro del Valle de México, situación que reiteró la previsión del artículo 27 Constitucional. Habiéndose medido los terre -

nos desecados que formaron el vaso del lago de Texcoco y definida la propiedad que sobre dichos terrenos correspondía a la nación, por diversos acuerdos se reiteró la venta o arrendamiento de esos terrenos de propiedad nacional, en lotes de 10 a 20 hectáreas y a un precio de \$ 30.00 (TREINTA PESOS 00/100 M.N.).

Por decreto del 20 de Agosto de 1922, fué declarada de utilidad pública la bonificación de los terrenos del lago de Texcoco, y en acuerdo de Abril de 1929, el ejecutivo federal autorizó su venta a los particulares al precio de \$1.00 (UN PESO 00/100 M.N.) por cada hectárea; para dar todavía mayores facilidades el propio ejecutivo expidió el decreto del 2 de Octubre de 1931 facultando a la Secretaría de Agricultura para arrendar las tierras por una renta anual de 0.25 centavos por cada hectárea, aumentándose el número de las que podría poseer cada solicitante, quedando excluidos esos bienes de la afectación al pago de la deuda pública. En dicho acuerdo se habla de que a fin de evitar las tolvaneras que constantemente abatían al Distrito Federal, era necesario ejecutar obras interiores del vaso del lago de Texcoco, declarándose que los terrenos desecados y los que en lo futuro se desequen serían vendidos en lotes que no excederían de 40 hectáreas y el precio de la venta sería de \$1.00 (UN PESO 00/100 M.N.) la hectárea.

Consecuentemente a lo anterior, el gobierno federal -

otorgó títulos de propiedad correspondientes a terrenos nacionales y en esta forma varios particulares nacionales y extranjeros, políticos influyentes y algunos militares, se beneficiaron con las autorizaciones concedidas, tanto por la Secretaría de Agricultura y Fomento, como por la Dirección de Terrenos Nacionales, aún a pesar, de que con fecha 28 de Marzo de 1938, el ejecutivo federal declaró nulas las titulaciones hechas sobre terrenos nacionales provenientes de la desecación del lago de Texcoco.

Posteriormente por decreto presidencial del 10 de junio de 1971, se fijan los nuevos límites del vaso del lago de Texcoco, en una superficie aproximada de 14,500 hectáreas y se acuerda desincorporar del dominio público esos terrenos enajenando a título gratuito, en favor del Estado de México, los derechos que la federación tenga sobre esta área, tomando en cuenta que el gobierno del Estado de México se ha preocupado por resolver los múltiples problemas económicos, políticos y sociales que se presentan en esa zona.

## I.2.- EL ORIGEN DEL PROBLEMA.

Las facultades otorgadas a los organismos oficiales para la venta o arrendamiento de las tierras desecadas del lago de Texcoco, propiciaron el tráfico y la especulación ilegal de esos terrenos. Durante los años de 1940 a 1955 da comienzo en esa zona una etapa confusa y desordenada en materia de tenen-

cia de la tierra, originada fundamentalmente por la ambición y enriquecimiento ilegítimo de los especuladores, que ofrecían en forma engañosa, a las clases provenientes principalmente de los diferentes Estados de la República, vivienda barata y terrenos en venta fácil; esto dió origen al inicio de la especulación inmobiliaria y a la irregularidad de la propiedad en esa zona.

Desde entonces, "los terrenos del exvaso del lago de Texcoco iban a encontrarse divididos en seis zonas: la I, II, III y IV comprendidas en los territorios que corresponderían más tarde al Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl; la V y la VI localizadas dentro del Municipio de Ecatepec de Morelos".<sup>1</sup>

Ante este estado de cosas los Municipios del Valle de México colindantes con la Capital fueron recibiendo el impacto del elevado incremento demográfico del Distrito Federal, dando origen al proceso de urbanización de mayor importancia en el país." La migración incontrolada, el desempleo, mayores oportunidades de educación, es decir mejores condiciones de vida, así como la extensión anárquica de la Capital ocasionaron el poblamiento irregular y desordenado de terrenos nacionales, ejidales, comunales y de propiedad particular, en la estéril e inhóspita zona del desecado lago de Texcoco,"<sup>2</sup> tie

- 
- (1) De la Rosa Martín. Nezahualcóyotl, un Fenómeno. Editorial Fondo de Cultura Económica. Colección Testimonios del Fondo. Primera Edición. México 1974, pág. 53.
- (2) Castro Rosa. La explosión Humana. Editorial Fondo de Cultura Económica. Colección Testimonios del Fondo, pág. 62-Primera Edición. México 1974.

rras que en su origen pertenecieron a la nación, y que por -  
compras regulares o irregulares, concesiones o arrendamientos  
o a través de procedimientos judiciales, fueron adquiridas --  
por particulares preferentemente extranjeros, originando que -  
miles de hectáreas se concentraran en unas cuantas manos, dan -  
do origen a la especulación de tierras.

La coexistencia anárquica de la propiedad federal, eji -  
dal y particular, aunada al hecho de que a través de distin -  
tas sociedades mercantiles se obtuvieron las autorizaciones -  
para fraccionar, provocaron un estado de confusión y desorden  
en cuanto a la tenencia de la tierra originada principalmen -  
te por la ambición de enriquecimiento de los fraccionadores -  
que ofrecían a las clases subproletarias del campo y la Ciu -  
dad lotes de terreno con grandes facilidades de pago en frac -  
cionamientos en los que engañosamente se comprometían a esta -  
blecer los servicios públicos necesarios; consecuentemente a -  
esto surgieron las primeras colonias: México, El Sol, Estado -  
de México, donde el metro cuadrado de tierra se vendió a un -  
precio que osciló entre \$3.00 y \$5.00 y que dieron origen a -  
lo que después se conoció como las colonias del vaso de Texco -  
co.

Como tentativa de solución a los problemas que ocasiona -  
ba el desmedido incremento de la población, el gobierno del -  
Estado de México, creó la compañía fiduciaria del Estado de -  
México, S.A. que con la cooperación de los vecinos, inició los

trabajos para la dotación de servicios públicos. Fué tan pobre la actuación de esta empresa estatal que hubo necesidad de autorizar a otra empresa "Aguas y Construcciones, S.A." para ampliar los trabajos comenzados, cobrándose \$110.00 (CIENTO DIEZ PESOS 00/100 M.N.) por ocupante de lote como cuota; mientras - tanto se autorizó la creación de nuevas colonias; Romero, Fuentes, Evolución. Atlacomulco, Maravillas, General José Vicente-Villada, Super 43 y Super 44.

En 1958 se expidió la ley de fraccionamientos del Estado de México, que rigió para verse violada sistemáticamente; es - decir en los fraccionamientos creados no se destinaron superficies para espacios verdes, no se construyeron escuelas y esto ocasionó que el resultado continuo por parte del fraccionador - fué ceder al Municipio o al Estado la administración o carga - total del fraccionamiento.

El establecimiento y desarrollo anárquico de los fraccio namientos y la urgente necesidad de establecerse donde fuera, - agregados de medios para instalarse mejor son causas propicia - torias de la ocupación ilegal de tierra que vinieron a contri - buir al desarrollo irregular de estas comunidades.

### 1.3.- CREACION DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL.

En el Municipio se concentran todas las manifestaciones - de la vida social, así familiar como colectiva; no olvidemos - lo que decía Aristóteles para quien el concepto de Estado se -

identificaba con el de Ciudad "Que el hombre es naturalmente un animal político destinado a vivir en sociedad y que el que no forma parte de ninguna Ciudad por su naturaleza y no por motivos circunstanciales, es una criatura degradada o superior al hombre" <sup>4</sup>. Entendemos esto como una alusión a la colectividad organizada, independiente de su jerarquía: congregación, villa pueblo o ciudad, que en otros términos constituyen el Municipio sea urbano o rural.

El Municipio en nuestra tradición constitucional mexicana, es la base de nuestra Constitución Política y Administrativa, es la forma de gobierno más directamente relacionada con la familia, el hogar y la persona humana. Y consecuentemente aspira a ser un reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos para responder en forma auténtica a sus necesidades y aspiraciones.

"Las diversas asociaciones de colonos de la recién formada zona urbana, conocida con el nombre de colonias del vaso de Texcoco habían insistido en el año de 1962 ante los poderes del gobierno Estatal para que esas comunidades fueran elevadas a la categoría política de Municipio pues consideraban que tenían vida propia e independiente a la de los demás Municipios en donde se encontraban enclavadas; así como la capacidad económica social y política suficiente". <sup>3</sup>

- 
- (3) Martínez Almazán Raúl. El Municipio en el Proceso de desarrollo Regional y Nacional. Editado por el Instituto de desarrollo Municipal del Estado de México. A.C. México 1975. pág. 33
- (4) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Pág. 13 Ed. Porrúa, S.A. Tercera Edición. México 1979.

La amenaza del rompimiento del equilibrio por el surgimiento de graves conflictos en caso de no satisfacerse las urgentes necesidades que reclamaban esas comunidades, propiciaron por parte del gobierno del Estado aún cuando no se satisficían los requisitos de ley para obtener la capacidad de Municipio que pretendían los colonos, se ordenara la elaboración de un estudio que comprendiera los diversos aspectos sociales, económicos y políticos de la zona y que habrían de traer como consecuencia la erección del Municipio de Nezahualcoyotl, que forma el número 120 del Estado de México.

Así como solución política, económica y administrativa a la vasta región conocida como colonia del vaso de Texcoco, y considerando su extraordinaria densidad de población, así como la participación organizada de los vecinos en la realización de obras que permitieran el abatimiento de los diversos problemas humanos, por "Decreto número 32 de fecha 20 de abril de 1963, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México<sup>5</sup>, se dió vida a la nueva entidad política y administrativa, el Municipio de Nezahualcoyotl, con la población que asentada en el territorio de más de 72 kilómetros cuadrados, se segregó de los Municipios de Chimalhuacán, La Paz, Texcoco, Ecatepec y Atenco con el gran centro de población formado por las colonias del vaso de Texcoco.

---

(5) Huitron Antonio. Miseria y Grandeza de una Ciudad. Nezahualcoyotl. Editorial Libros de México, S.A. Gobierno del Estado de México. Pág. 52

Constituido el Municipio, la inquietud de las autoridades y la población se encaminó a continuar trabajando para satisfacer las necesidades de servicios públicos, educación, sanidad y transporte y solo la comunión de esfuerzos permitió que importantes obras se realizaran para lograr que surgiera la infraestructura de una nueva ciudad.

Finalmente se señalaba en el decreto número 32 del 20 de abril de 1963, que la segregación del territorio y erección del nuevo Municipio entraría en vigor con fecha 1° de enero de 1964; desde entonces el Municipio de Nezahualcoyotl pertenece al Distrito Judicial de Texcoco.

#### I.4.- EL DESEQUILIBRIO JURIDICO.

Nacida del fango y del salitre, erigido sobre terrenos pertenecientes a la antigua comunidad de Chimalhuacán y sobre terrenos nacionales surgidos de la desecación del lago de Texcoco, el recién creado Municipio de Nezahualcoyotl, ofrecía la imagen de la miseria y la violencia así como de la corrupción.

Algunos de los líderes de las diversas asociaciones que aparecieron como expresión de un interés común, cambiaron su actitud para atender al interés personal, se aliaron con los fraccionadores realizando venta de tierras dobles y triples sobre un mismo predio; ante estas circunstancias los colonos se agruparon buscando justicia social y a fines del año de

1968, nace "El Movimiento Restaurador de Colonos"<sup>6</sup> que, por su fuerza popular y por aglutinar mayoría de gentes se convierte en grupo importante de presión sobre autoridades y fraccionadores; esto trae como consecuencia una huelga de pagos que comprende la suspensión de abonos a los fraccionadores y también del pago de los \$110.00 (CIENTO DIEZ PESOS - 00/100 M.N.) que empezaba a cobrar la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

Debido a la fuerte presión y poder que adquirió el movimiento restaurador de colonos, surgió la ambición entre sus líderes, y esto dió origen al surgimiento de promotores de invasiones urbanas, quienes constituidos en defraudadores profesionales y mediante un populismo demagógico fomentaron las mutuarias ocupaciones ilícitas de lotes, usufructuando en beneficio de su interés personal, las urgentes necesidades de los grupos sociales más afectados económicamente.

La acción penal ejercitada en contra de quienes participaban material o intelectualmente en la invasión de predios tenía como resultado una rápida libertad bajo caución mediante el otorgamiento de una fianza de ridícula cuantía que permitía al autor del despojo un inmediato regreso al predio usurpado o invadido, y una venganza violenta y multitudinaria en contra del denunciante; así como la sustracción de la ac-

---

(6) Benitez Fernando. Viaje al Centro de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 33. Primera Edición. México 1975.

ción de la justicia, por la falta de arraigos y facilidad para ocupar otro predio donde establecerse o cambiar de ocupante del inmueble provocando la suspensión del procedimiento y con ello la acumulación de causas en el Juzgado, generadora de órdenes de reaprensión que generalmente no se cumplían.

Las sentencias condenatorias dictadas en esos procesos en las que la restitución del predio invadido formaba parte de la pena pública impuesta, en su mayoría quedaban sin cumplir debido a que en el momento de su ejecución el predio a reintegrar se encontraba ocupado por personas distintas al autor del despojo.

El desaliento que ocasionaba en los propietarios la falta de protección a la propiedad particular, se veía aumentando al tener que recurrir al exasperante y tardado procedimiento civil en el ejercicio de acciones reales y posesorias, y cuando con el transcurso del tiempo se obtenía una sentencia que condenaba a la reivindicación del predio invadido muchas eran las causas que impedían su ejecución. Entre ellas destacan por ser grave alteradora de la seguridad jurídica, la violencia física que los líderes y colonos oponían en contra de los empleados judiciales y litigantes en apoyo del ilegal ocupante y contra lo cual los jueces solo podían oponer el amago disciplinario de los medios de apremio consistentes en multas de mínima cuantía y arrestos que excepcionalmente llegaron a cumplirse pero que nunca se aplicaron a ninguno.

## C A P I T U L O      S E G U N D O

## REGULARIZACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.

## II.1. ALTERNATIVAS DE SOLUCION.

Ante el desequilibrio jurídico y el grave problema social que ocasionaban los asentamientos humanos irregulares establecidos en esta zona del vaso de Texcoco, las autoridades federales en coordinación con las estatales, se ven motivadas a intervenir para buscar soluciones adecuadas al grave problema de la tenencia de la tierra.

Múltiples soluciones se plantearon, pero la que se consideró más adecuada fué la constitución de un Fideicomiso, por ser el instrumento jurídico dotado de la eficacia necesaria, para realizar como un objeto o fin, la regularización de la propiedad inmueble de esa zona del vaso de Texcoco.

"Inicialmente los líderes de las diversas asociaciones de colonos manifestaron repudio a la constitución del Fideicomiso" <sup>7</sup> en virtud de que perjudicaba sus intereses toda vez que valiéndose del engaño propiciaban las invasiones de terrenos baldíos, mediante cooperaciones económicas que iban de los \$2,000.00 a los \$5,000.00.

Estos líderes se convirtieron en traficantes de lotes; protegían a los inversores por una cuota y no les entregaban

---

(7) Obra citada. pág. 65

ningún recibo por las cantidades que percibían y mucho menos alguna garantía legal o política.

El movimiento de oposición al Fideicomiso cobró verdadera fuerza y el Estado lo controló incorporándolo a la confederación Nacional Campesina en el mes de Agosto de 1971, pero además atrajo a los líderes por medio de promesas, recompensas económicas y puestos públicos. Esta política resultó efectiva; toda vez que "en las elecciones para autoridades Municipales en el año de 1972, de los 17 miembros del Consejo Ejecutivo del movimiento restaurador de colonos 14 fueron controlados por el gobierno dándoles puastos públicos".<sup>8</sup>

Esto allanó definitivamente el camino para la aceptación de la solución propuesta por el gobierno, la creación de un Fideicomiso, pues continuar la lucha en base a la expropiación de los terrenos por la Secretaría del Patrimonio Nacional, exigir el cumplimiento de dotar de servicios urbanísticos los fraccionamientos, suponían una larga lucha llena de tropiezos legales.

## II.2.- FIDEICOMISO CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

¿Cuál era la solución para el grave problema social de la regulación jurídica de la propiedad en Ciudad Nezahualcoyotl?

---

(8) Saldaña Harlow Adalberto. Apuntes sobre Desarrollo Urbano Regional y Nacional. Editado por el Instituto de Desarrollo Urbano y Regional. Toluca México 1974. pág. 103.

¿Acaso era la expropiación? ¿Quizás era consentir los ilícitos cometidos por los fraccionadores y líderes y obligar a la utilización de la usucapión o prescripción adquisitiva de manera amañada, como lo es manifestar ignorar el domicilio del titular del derecho de propiedad y como consecuencia notificarle por medio de edictos? ¿O era acaso por medio de la violencia en que incurrieran los líderes, obligar al titular del predio a que vendiera a un precio ridículo? Fué entonces como ya se ha manifestado anteriormente, cuando el ejecutivo federal en ese entonces presidido por el Licenciado Luis Echeverría Alvarez, creó el contrato Irrevocable Traslativo de Dominio de Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl, cuyo objeto o fin es la regularización de la tenencia de la tierra en Ciudad Nezahualcoyotl.

El contrato Irrevocable Traslativo de Dominio de Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl, se firmó en la residencia oficial de Los Pinos, contando con la presencia del Licenciado Luis Echeverría Alvarez, el Ingeniero Luis Enrique Bracamontes, Secretario de Obras Públicas el Licenciado Augusto Gómez Villanueva, Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Profesor Carlos Hank González en ese entonces Gobernador del Estado de México, el Licenciado Guillermo Martínez-Domínguez Director General de Nacional Financiera, S.A. así como los representantes de los fraccionadores, el 27 de marzo de 1973, cuyo decreto fué promulgado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1973 y protocolizado el 1º de abril de 1974.

"El patrimonio del Fideicomiso se integró con los terrenos que los fraccionadores en su calidad de fideicomitentes - aportaron en propiedad fiduciaria a Nacional Financiera, S.A. es decir, con la entrega de 49,263 lotes y una cartera de créditos por valor de más de \$623'697,249.00, de los cuales el - Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl debía de entregar la cantidad de \$ 150,000.00 a cada uno de los 324 comuneros de Chimalhuacan".<sup>9</sup>

Es importante destacar que los fraccionadores llamados - fideicomitentes, transmiten a Nacional Financiera, S.A. como - institución fiduciaria, la propiedad y el dominio fiduciario de los lotes de terreno que les pertenecen o fracciones de terrenos otorgados en promesa de venta o en venta con reserva de dominio a terceros, con motivo de los contratos celebrados con ellos.

La Nacional financiera, S.A. adquiere la propiedad de esos lotes que se especifican en el contrato Irrevocable Translativo de Dominio de Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl, para el objeto de que proceda a la venta de los lotes y fracciones de terrenos a sus poseedores, y a la rescisión de contratos de compraventa, en los casos de incumplimiento por parte del adquirente.

---

(9) Tercera autoevaluación del Poder Ejecutivo Estatal. Gobierno del Estado de México.

Un grave problema es el de los lotes invadidos pues se estimaba que dentro de las colonias que formaban parte del Fideicomiso, existían de 9,000 a 10,000 lotes cuyos ocupantes eran personas diferentes a quienes tenían la titularidad del contrato, es decir se trataba de resolver el problema de la ocupación doble de lotes, problema que se trata de solucionar por medio de convenios o bien legalizarlos a través del Fideicomiso.

Dentro de los principales aspectos que comprendía la regularización de la tenencia de la tierra, en Ciudad Nezahualcoyotl, y a los cuales se iba a avocar el Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl, se encontraban los siguientes:

a) Lograr que la posesión y la propiedad estuvieran jurídicamente protegidas por escrituras públicas.

b) Reconocer la posesión de buena fé fundada en documentos privados aún cuando no se hubiere cubierto a los propietarios originales el precio total de la compraventa; en este supuesto la función del Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl, consistió en dar facilidades a los colonos para la liquidación del valor de sus predios, de tal forma que obtuvieran las escrituras públicas que dieran seguridad jurídica a sus familiares.

c) Para el supuesto de posesión de mala fe o ilegal de predios el Fideicomiso contempla la posibilidad de legitimar-

la posesión mediante la venta del predio a su ocupante. Para el caso de que la ocupación se verifique sobre un lote cuyo adquirente ha dejado de cumplir con la obligación de pago, se le demanda la rescisión de la relación contractual, y con la sentencia ejecutoriada que determina la rescisión del contrato, se procede a legitimar la posesión del ocupante, mediante la celebración del contrato de compraventa respectivo.

d) Cuando la ocupación o invasión se realiza sobre un terreno cuyo titular contractual o adquirente lo reclama el ocupante, el Fideicomiso Ciudad Nezañualcoyotl realiza actividades conciliatorias tendientes a obtener la desocupación voluntaria del inmueble o su cesión onerosa a favor del ocupante, en este último caso fungiendo como sancionador en el momento de la trasmisión del dominio del inmueble.

Dentro de los fines del Fideicomiso Ciudad Nezañualcoyotl se encuentran:

ES EL FIN DEL FIDEICOMISO: que Nacional Financiera, S.A. en su carácter de Institución Fiduciaria:

I.- Proceda a la venta, al contado o con los gravámenes o condiciones jurídicas que determine, de los lotes de terreno urbanizados y otorgados en propiedad fiduciaria, por cada uno de los respectivos fideicomitentes.

II.- Efectué el cobro de las cantidades correspondientes al precio convenido y pendiente de satisfacer por los terrenos comprometidos en promesa de venta o en venta con reserva.

de dominio en los contratos concertados al respecto, por los correspondientes fideicomitentes y cuyos terrenos también se conceden, a Nacional Financiera, S.A. en propiedad fiduciaria por los nombrados fideicomitentes.

III.- Administre los terrenos otorgados en propiedad fiduciaria, en los términos que sea más conveniente para el incremento del patrimonio del Fideicomiso y con observancia de la política económica administrativa que fije, para ello, el Comité Técnico o de distribución de fondos, instituido por este instrumento público.

IV.- Firme los títulos de propiedad de los terrenos que venda o de aquellos terrenos cuyo precio quede totalmente satisfecho de acuerdo con lo que establecen las fracciones I y II de este apartado, o de los terrenos correspondientes a los desarrollos habitacionales que pudieran crearse en los términos de este Fideicomiso.

V.- Otorgue a la compañía constructora que proporcione los mejores precios y calidad en las obras, el contrato por la urbanización y construcción de casa en los desarrollos habitacionales a que se contrae el inciso anterior.

VI.- Construya gravámenes sobre los terrenos fideicomitados o parte de ello, a que se refiere la fracción anterior para obtener financiamientos destinados a los desarrollos habitacionales en Ciudad Nezahualcoyotl; y

VII.- Aplique el patrimonio de este Fideicomiso en los términos que siguen:

a) Constituirá en depósito, en la propia institución fiduciaria, los porcentajes del 60% y del 70% netos de los ingresos provenientes de la venta de los terrenos fideicomitados y del pago que se realice a cuenta de las carteras de crédito mencionadas en las cláusulas quinta y séptima de este instrumento.

b) Pondrá a disposición de los respectivos fideicomitentes el 40% neto resultante del importe de la venta de los lotes aportados por ellos en propiedad fiduciaria, o por el cobro realizado de las cantidades pendientes de satisfacer del precio total de los lotes de terreno dados en promesa de venta o en venta con reserva de dominio y de los que igualmente disfruta Nacional Financiera, Sociedad Anónima, su propiedad fiduciaria; porcentaje que queda reducido al 30% neto de acuerdo como lo prescriben las cláusulas sexta y séptima de este Fideicomiso.

c) Concederá a los colonos que tengan celebrados contratos de promesa de venta o de venta con reserva de dominio con los fideicomitentes y cuyo importe total no haya sido aún satisfecho, un descuento del 15% sobre el monto de su adeudo con cargo a los ingresos del 60% o del 70% netos a que se refiere el inciso a) de esta misma fracción séptima que rige el patrimonio del Fideicomiso.

d) Pondrá a disposición del Comité Técnico o de fondos- la suma de \$50'000,000.00 ( CINCUENTA MILLONES DE PESOS 00/- 100 M.N.) para que la aplique con sujeción a lo que ordena la parte final de la declaración séptima de este Fideicomiso -- Irrevocable Traslativo de Dominio y las cláusulas relativas a este instrumento; y

e) Realice con los ingresos a que se refiere el inciso- a) de esta fracción séptima las obras de beneficio colectivo y de interés social en Ciudad Nezahualcoyotl, y en lo que -- respecta a Santa María Chimalhuacán hasta por la cantidad de- \$ 50'000,000.00 ( CINCUENTA MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.) - siempre con observancia de lo estipulado y dispuesto en este- instrumento, sin perjuicio de las inversiones que haga en los desarrollos habitacionales que se acuerden realizar por el Co- mité Técnico o de Distribución de Fondo de este Fideicomiso." 10

El Fideicomiso no pudo dar una solución integral al pro- blema de los asentamientos humanos irregulares en Ciudad Ne- zahualcoyotl, por las siguientes limitantes:

a) Se encontraba limitado en cuanto al territorio fideico- mitido, ya que no formaban parte del patrimonio del Fideicomi- so todas las colonias que forman el Municipio de Nezahualco -

---

(10) Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de mayo de - 1973. Tomo CCCVIII, Pág. 29.

yotl.

b) El Fideicomiso en cuanto a su objeto fué eminentemente temporal.

c) Los asentamientos humanos irregulares se siguieron dando en una vasta zona del mismo Municipio, pero fuera del territorio fideicomitado.

d) Como figura jurídica de negocio privado, carece de la facultad y atribución de autoridad para solucionar el problema de la tenencia de la tierra que es eminentemente de interés público.

e) Limitación derivada del condicionante para la escritura consistente en el pago de los débitos por concepto del precio del lote.

f) El cumplimiento de la regularización de los lotes se agota en la intervención respectiva, por lo que su objeto se ve limitado en el tiempo.

Además de las limitaciones antes señaladas se dieron vicios en la Institución que desvirtuaron su función y que contribuyeron a hacer más grave el problema de los asentamientos humanos irregulares; los vicios a que me refiero son los siguientes:

Se dió el caso bastante frecuente de que se efectuaron e dobles ventas y hasta triples respecto de un mismo lote. No

más los abogados de la Institución tenían personal encargado de buscar lotes desocupados, es decir baldíos, a efecto de que en complicidad con los líderes que formaban parte del Consejo Técnico del Fideicomiso, los vendieran al mejor postor, encargándose ellos de conciliar con los afectados, obteniéndose generalmente la cesión onerosa por parte del afectado de sus derechos a favor del ocupante.

Otro proceder común de los abogados del Fideicomiso, fué vender lotes que no formaron parte del patrimonio del Fideicomiso y que se encontraban escriturados a favor de particulares e inscritos en el Registro Público de la Propiedad; esto dió origen a que en forma posterior el ocupante del lote y supuestamente comprador de buena fé a la Institución, no pudiera obtener el título de propiedad que lo acreditara como el legítimo propietario del lote que poseía, en virtud de que el Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl no era el propietario del lote vendido. Y en algunas ocasiones, se encontraba ante la situación de volver a pagar el lote al propietario legítimo, o en el peligro de ser lanzados del lote que poseían porque el propietario promovía la acción real reivindicatoria a que tenía derecho ante los Jueces de Primera Instancia.

También se celebraron contratos sujetos a condición suspensiva, aunque de manera equívoca indicaron que estaban sujetos a condición resolutoria, toda vez, que la condición es sus pensiva cuando de su cumplimiento depende la existencia de la obligación, volviendo las cosas al estado que tenían, como si-

esa obligación no hubiera existido en este caso se trataba de una condición suspensiva toda vez que al contratante del lote se le perfeccionaba su contrato de compraventa con la obtención de la sentencia ejecutoriada que declaraba rescindida la relación contractual existente con el primer adquirente, de tal manera que su trámite concluía con la escritura pública respectiva, sin embargo la sentencia de juicio ordinario civil de rescisión de contrato que legitimaría o perfeccionaba su compraventa nunca se obtenía, es decir que la condición no se cumplía y consecuentemente la compraventa era imperfecta.

Otra situación que se configuró como consecuencia de mala planeación fué la siguiente:

Cuando existía la posesión ilegal o de mala fé de predios que se encontraban escriturados a favor de particulares, y que por ende, no era patrimonio fideicomitido, el Fideicomiso obtenía la propiedad del lote invadido mediante la compraventa a su propietario pero sin cancelarse la escritura pública respectiva y sin obtener una a favor de la Institución, o por lo menos un mandato a efectos de poder el Fideicomiso otorgar la escritura correspondiente al ocupante del lote puesto que después de adquirirlo se lo vendía legitimándole su posesión; esto obligaba al poseedor del lote a promover un juicio de otorgamiento y firma de escritura, si es que había existido convenio con el legítimo propietario, o en su defecto, un juicio de usucapión, toda vez que ignoraban domicilio; esto lo hacía

no obstante que había liquidado el lote a Fideicomiso, pero éste, se encontraba imposibilitado para extender la escritura correspondiente que lo acreditara como el legítimo propietario. Todo lo antes manifestado creó un clima de desconfianza en el Fideicomiso, por lo que no fué una solución integral a un grave problema social.

### II.3.- PLAN SAGITARIO.

Principalmente la limitación en cuanto al territorio que abarcaba el fideicomiso, es decir lo que se dió en llamar el patrimonio fideicomitado, ya que no comprendía la totalidad del Municipio de Nezahualcoyotl, fué la circunstancia que permitió el nacimiento de políticas sobre asentamientos humanos a efecto de dar solución a los planteamientos de hecho que formulaban los conglomerados humanos así establecidos y que no formaba parte de la zona fideicomitada; estas políticas fueron recogidas en un programa conocido como "Plan Sagitario" creado en el mes de Septiembre de 1978.

El estado de derecho que vive la entidad permitió definir que la propiedad en concepto de función social, no es donarles a los grupos marginados ni permitir la impunidad de su ataque y que era definitivamente necesario desterrar las prácticas demagógicas de algunos líderes que de esta manera se aprovechaban de los grupos marginados, haciéndoles creer que por el hecho de no tener un pedazo de tierra donde fincar su habitación, el Estado está obligado a proporcionárselas.

También se entendió que era necesario, para definir una política en materia de asentamientos humanos, lograr la participación activa de varias Instituciones gubernamentales a efecto de evitar trámites por demás absurdos, tardados e inoperantes y que permitían caer en la burocracia y la corrupción de los funcionarios encargados de estas Instituciones gubernamentales, de esta manera se hacía más ágil el trámite en sus diversas modalidades y formas en que la regularización de la tenencia de la tierra era objeto de las mismas.

Al antecedente de "Plan Sagitario" fué un programa llamado "Plan Nezahualcoyotl", creado en el mes de octubre de 1977, que permitió cuantificar la gravedad del problema y la irregularidad jurídica existente.

En el "Plan Sagitario" se trató de conjugar la participación de la Dirección de Hacienda del Estado, la Dirección del Registro Público de la Propiedad, la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas, la Dirección de Gobernación, el Fideicomiso de Ciudad Nezahualcoyotl, el Colegio de Notarios del Estado de México y la participación del Instituto A.U.R.I. S.

Los objetivos del programa fueron los siguientes:

a) Llevar a cabo las directrices que se habían trazado en materia de asentamientos humanos irregulares.

b) Conjuntar todo tipo de información que permitiera pro-

cisar la situación guardada en los predios integrantes de las zonas a regularizar.

c).- Incorporar los predios que conformaban las zonas de irregularidad, al orden jurídico de propiedad actual y operante.

d) Promover la concientización de los ocupantes, de predios irregulares a efecto de obtener su participación de manera voluntaria en el programa de regularización.

e).- Proyectar y ejecutar desarrollos urbanos de interés social para que a bajo costo cubran las necesidades, de habitación de los grupos económicamente débiles.

Después de haber señalado los objetivos del programa, indicaré el procedimiento general de regularización que llevó a cabo el "Plan Sagitario".

Como sucedió con la creación del Fideicomiso, los colonos manifestaron rechazo y oposición al "Plan Sagitario", y para darle confianza al colono este programa creó un nuevo concepto del valor de la tierra, diferente de su valor real, comercial o catastral, este nuevo valor consistió en respetar para los ocupantes de predios irregulares el precio en que habían adquirido su lote 10 ó 15 años antes, y que además no había sido cubierto su costo total a los fraccionadores.

La participación del Consejo de Notarios del Estado de -

México, ayudó a dar mayor credibilidad, al programa de regularización, toda vez que permitió la reducción del costo de las escrituras hasta casi dos terceras partes, del precio de una operación normal entre particulares. Además hay que señalar también que los adquirentes que tenían adeudo de lotes, y que se comprometían a escriturar y por ende adquirirían otro adeudo que era el costo de la escritura, tenían la facilidad de suspender un pago, sin la sanción de los recargos, y pagar el otro hasta en un plazo de 12 meses.

También fué definitiva la participación del Consejo de Notarios del Estado de México, en la celebración y protocolización de los convenios celebrados entre los fraccionadores y el gobierno del Estado de México a efecto de que le cedieran los derechos a este último y consecuentemente estuviera facultado a extenderles a los colonos la escritura pública respectiva, y en el caso de que existiera oposición a la celebración de dichos convenios se promovía el juicio administrativo de ejecución a través del cual el gobierno del Estado de México se adjudicaba los derechos y obligaciones de los fraccionamientos respectivos, encargándose los notarios de protocolizar la escritura de adjudicación.

Y a efecto de hacer más ágil el trámite que concluyera con la entrega de la escritura respectiva, el gobierno del Estado de México celebró convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que trajeron como beneficio el pago dife-

rido de la nota del timbre, y del impuesto traslativo de dominio y de los cuales el gobierno del Estado de México se hacia solidario responsable, además se subsidió el pago de los derechos de inscripción, ante el Registro Público de la Propiedad para el momento en que se inscribiera la escritura pública correspondiente.

El tenedor de un predio que careciera del título de propiedad tenía que acreditar ante "Plan Sagitario", la causa generadora de su posesión, para que en forma posterior iniciara el trámite de regularización respectiva, el cual concluía con la firma en el libro notarial o protocolo, estando en aptitud de recibir su escritura pública otorgada por un notario e inscrita en el Registro Público de la Propiedad, reuniendo de esta manera los elementos esenciales y de validez de un acto jurídico.

El testimonio de su escritura pública que lo acreditaba como único y legítimo propietario del lote en cuestión, se le entregaba aún sin pagar el valor total o el saldo del costo - convenido originalmente con el fraccionador; bastaba reconocer su adeudo y obligarse a cubrirlo al gobierno del Estado, firmando un documento conocido como reconocimiento de adeudo, de acuerdo a él podía llegar a tener un plazo de hasta tres años para cubrir dicho adeudo, cuando un previo estudio socioeconómico, determinaba la capacidad económica del beneficiado.

La labor de "Plan Sagitario" consistía en realizar todos

los trabajos técnico informativos necesarios, para integrar - la cartografía urbana, con planos de apertura, prolongación - de calles, planos de manzana, planos de lotificación, recabar la autorización de la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas, debiéndose además protocolizar e inscribir ante el Registro Público de la Propiedad, la escritura de lotificación - en los términos que señalan los planos respectivos.

La experiencia obtenida en el ejercicio del programa - llevado al campo, permitió observar tres perspectivas básicas en la zona, que son las siguientes:

a) Colonos que no querían obtener el título de propiedad del lote ocupado.

b) Carencia de dominio de algunas de las zonas problema, lo que impedía la culminación del proceso de regularización - con la entrega de su escritura pública.

c). Colonos que deseaban y podían obtener su escritura pública, pero afrontaban un conflicto de hecho o de orden jurídico para obtenerla.

La política instrumental para atender la problemática, - fué dividir el territorio Municipal en cuatro grandes sectores que posteriormente se dividieron en 24 subsectores y además se desconcentraron actividades mediante el establecimiento, en cada subsector de una oficina móvil la cual contaba - con todos los recursos tanto humanos como materiales, a efec-

tos de resolver los conflictos que se llegaran a presentar.

La oficina móvil además de llevar lo más cerca posible de la casa del colono la posibilidad de regularización de su lote, tenía objetivos especiales:

a) Actividades de publicidad, difusión y convencimiento para obtener la participación del colono en el inicio de sus trámites de escrituración.

b). Tenía labor de apoyo, de parte de brigadas del área de Relaciones Humanas que a través de visitas domiciliarias buscaba:

1.- El convencimiento del colono que se resistía a intervenir en los procesos de regularización.

2.- Conocimiento pleno de la situación de cada lote comprendido en la zona de regularización.

3.- Conocimiento y solución de los problemas que impedían al colono regularizar su lote.

Además la oficina móvil disponía de vehículos a efecto de transportar al colono de su domicilio a la oficina y viceversa así como también disponía de personal técnico para dar solución, en caso de conflictos respecto a medidas y colindancias o diferencias de superficie.

Los avances que se alcanzaron con este desarrollo progra-

mático de la escrituración de lotes y conocimiento del número de predios invadidos, fueron considerables, además para darle mayor confianza al colono los domingos se hacían entregas - simbólicas de escrituras, con la presentación de variedades - artísticas.

Dentro de los logros del "Plan Sagitario", deben destacarse dentro de los diversos aspectos que implica la regularización de la tenencia de la tierra los siguientes:

a) Del hecho de detentar un inmueble se pasa a ser el legítimo poseedor y propietario.

b) La situación de hecho en que se encuentran los tenedores, frecuentemente incierta e ilegítima en cuanto a la posesión de la tierra, pasa a ser protegida por el Estado dentro del orden jurídico vigente.

c) La posesión se convierte en derecho de propiedad apto para su incorporación a un sistema registral.

d) La regularización de la tierra permite y asegura un - legal comercio o tráfico de inmuebles, con garantía para los adquirentes.

e) Desde el punto de vista social desarrolla el arraigo del hombre con la tierra, y trae como consecuencia una complementación armónica con la comunidad.

Estos aspectos benefician de manera plena a los particulares, debiéndose señalar también los aspectos que benefician al Estado:

a) Principalmente integra a los particulares dentro de una relación tributaria al incorporar al régimen fiscal actual los inmuebles debidamente titulados, con la consecuencia económica del pago de los impuestos de traslación de dominio, del predial y también de los servicios públicos Municipales, con la garantía real del inmueble y el causante debidamente em padronado.

b) Propicia la elaboración de un inventario de bienes inmuebles y actualiza como consecuencia el Registro Público de la Propiedad.

c) Propicia que las políticas generadas en el sector público referentes a la vivienda popular, esten dotadas de una instrumentación jurídica adecuada cumpliendo con ello una necesidad social.

d) Permite la localización e investigación de zonas de desastre y zonas precaristas, y el conocimiento y localización de tales zonas y de invasiones que se dan en las mismas, permite adoptar medidas de seguridad que eviten el desarrollo de las mismas y la extensión de la problemática que en un momento dado se puede convertir en detonador social.

Las deficiencias que en mi concepto tuvo el "Plan Sagita-

rio" fueron las siguientes:

Por falta de organización o control adecuado, se elaboraron escrituras con errores en los datos reales del inmueble, y se inscribieron en el Registro Público de la Propiedad, con esos errores, dando origen a correcciones posteriores y escrituras de convalidación, que crearon desconfianza en los colonos.

También como consecuencia de dobles ventas de lotes, o por la manera administrativa como se intentaron resolver los conflictos jurídicos individuales, se dieron casos en que el lote que se pretendía inscribir en el Registro Público de la Propiedad, ya se encontraba inscrito y registrado a favor de otra persona no pudiéndole inscribir su lote al legítimo adquirente o poseedor, a menos que promoviera por vía judicial la cancelación de la inscripción existente en el Registro Público de la Propiedad.

Además el programa no llevó un adecuado control respecto a los lotes escriturados, de tal forma que en el proceso de concientización de los colonos, para que acudieran a regularizar su propiedad, se les visitaba con bastante frecuencia fastidiándolos, pues la misma institución ya les había escriturado antes, dando origen con esto a desconfianza por parte de los colonos, puesto que existía la presunción de falta de organización en el programa.

En este programa de regularización se elaboraron análisis jurídicos llamados dictámenes, en donde de manera administrativa se resolvían los conflictos jurídicos y se les autorizaba a escriturar el lote; ésto dió motivo a especulaciones y en algunas ocasiones a que los colonos ofrecieran dinero para que los favoreciera el dictamen, o que algunos líderes se convirtieran en gestores cobrando honorarios, desvirtuando de esta manera, la imagen del programa, contribuyendo a aumentar la desconfianza en las instituciones del gobierno que ya había sembrado el Fideicomiso.

#### II.4. DIRECCION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y RESERVAS TERRITORIALES.

---

La dirección de la Tenencia de la tierra y Reservas territoriales, es un organismo dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas "Creada por la Ley orgánica de la Administración Pública del Estado de Mexico, por decreto número 2 de la XLVIII Legislatura, de fecha 17 de Septiembre de 1981",<sup>11</sup> y es el órgano encargado de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, así como proyectar y ejecutar las obras públicas del Estado.

Los asuntos que son de la competencia de la Secretaría -

---

(11) Programa de Reforma Administrativa 1981-1987  
-obierno del Estado de México. XLVIII Legislatura.

de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y de la cual depende la Dirección de la Tenencia de la Tierra y Reservas Territoriales son las siguientes:

I.- Promover y vigilar el equilibrado desarrollo de las diversas comunidades y centros de población del Estado, mediante una adecuada planificación y zonificación de los mismos.

II.- Formular, revisar y ejecutar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

III.- Elaborar y vigilar el cumplimiento de los planos directores.

IV.- Vigilar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de construcción y desarrollo urbano.

V.- Promover y ejecutar la regularización de la tenencia de la tierra.

VI.- Participar en la realización de los programas de vivienda y urbanización.

VII.- Planear y regular el desarrollo de las comunicaciones y transportes en el Estado.

VIII.- Realizar las tareas relativas a la ingeniería del transporte y al señalamiento de la vialidad del Estado.

IX.- Otorgar, revocar y modificar las concesiones y permisos necesarios para la explotación de vialidades de jurisdicción estatal, así como ejercer en su caso el derecho de reversión.

X.- Formular el programa general de obras del gobierno del Estado.

XI.- Proyectar, ejecutar, mantener y operar, en su caso directamente o por adjudicación a particulares las obras públicas, que no sean de la competencia de otra dependencia.

XII.- Prestar asesoría y trabajar en forma coordinada con los ayuntamientos de la entidad, con las dependencias y entidades del ejecutivo federal, en la realización de obras públicas y demás actividades relacionadas con los asentamientos humanos.

XIII.- Formular y operar los planes y programas específicos para el abastecimiento y tratamiento de aguas y servicio de drenaje y alcantarillado.

XIV.- Expedir en coordinación con la Secretaría de Planeación las bases a que deban sujetarse los concursos para la ejecución de obras en el Estado, así como adjudicar, cancelar y vigilar el cumplimiento de los contratos de obras celebrados por la administración pública del Estado.

XV.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigen

tes en el Estado". 12

Esta alternativa de solución, planteada a partir del mes de Septiembre de 1981, como órgano encargado de regularizar - los asentamientos humanos irregulares en Ciudad Nezañualcoyotl, se encuentra aún en proceso de organización, por lo que no han formulado programas ni han iniciado trámite alguno, para incorporar a un régimen legal de propiedad, los asentamientos humanos irregulares, no obstante que se creó desde el 17 de sep - tiembre de 1981.

C A P I T U L O   T E R C E R O

A N A L I S I S   J U R I D I C O   D E   L A   R E -  
L A R I Z A C I O N

III.1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

III.2.- SUPUESTOS JURIDICOS QUE SE PRESENTAN EN LA REGULA  
RIZACION.

III.3.- OTROS MEDIOS DE REGULARIZACION

## III, 1.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

Dentro de la problemática que presenta la irregularidad de la tenencia de la tierra en Ciudad Nezaualcoyotl, una de las causas que la originó, fué el caso de los fraccionadores que con un fraccionamiento irregular, iniciaron la venta de los predios mediante contratos privados de compraventa a plazo que permitían la ocupación del lote, estando imposibilitados para entregar más tarde la escritura pública del lote prometido en venta, toda vez que no habían cumplido con sus obligaciones fiscales con el Estado. Asimismo también prometían urbanizar los fraccionamientos sin cumplir esta promesa, y obligando al Estado a urbanizar los fraccionamientos.

Ante este problema el gobierno del Estado de México, han venido utilizando con gran éxito el procedimiento administrativo de ejecución, como un instrumento legal para regularizar jurídicamente la tenencia de la tierra, ya que una vez agotado dicho procedimiento se procede a la adjudicación del fraccionamiento, a favor del gobierno del Estado de México, dejando a salvo los derechos de terceros y otorgando en su oportunidad escrituras públicas a los poseedores que acreditan documentalmente el justo título de posesión, de los predios que forman el fraccionamiento adjudicado, de esta forma el gobierno del Estado de México al extenderles las escrituras públicas a los poseedores de predios, del fraccionamiento adjudicado puede otorgarles la facilidad de pagar los saldos de

los lotes en facilidades así como respetarle el valor de su predio, tal y como lo adquirieron originalmente, no encareciendo de esta forma el costo de la escritura.

El Maestro Serra Rojas estima que "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de principios que determinan los requisitos de forma, caminos lógicos, verdaderas garantías para el mantenimiento de los derechos, por medio de las cuales la administración pública expresa la voluntad ejecutiva y realiza los fines que tiene encomendados"  
13

El procedimiento en general está constituido por una serie de formalidades que se establecen de una manera general para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso el aseguramiento del bien público; además - este procedimiento tiene un carácter social, toda vez que los fraccionamientos en donde se dá el problema de los asentamientuos humanos irregulares, son carentes de los más elementales servicios públicos y por ende están dirigidos a los sectores más débiles de nuestra sociedad, tanto en su economía como en su cultura.

El procedimiento administrativo de ejecución se constituye con la orden de requerimiento de pago al causante, el man-

(13) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Tomo pág. 77. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México - 1977.

damiento de ejecución, el embargo, y en su caso el remate y la aplicación del producto del remate suficientes para asegurar el interés fiscal.

Mucho se ha discutido acerca de la Contitucionalidad de la facultad económica coactiva, pues los causantes la han objetado considerando que su ejercicio es violatorio de las garantías que otorgan los artículo 14, 16, 17 y 22 de la Constitución Federal.

Se dice que viola el artículo 14 Constitucional porque este ordena que nadie puede ser privado de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Los argumentos en contra señalan que como la obligación del pago del impuesto no es una obligación de carácter civil que esté regulada por el derecho común, sino una imperiosa exigencia de una necesidad política que la constituye en un servicio público, que debe prestarse aún contra la voluntad del obligado, no puede dicha obligación asumir la forma Judicial, de modo que el artículo 14 no puede abarcarlo dentro de sus disposiciones.

La violación del artículo 16 se hace consistir en que la autoridad administrativa no es una autoridad competente, que-

pueda fundar y motivar la causa legal de un procedimiento - por el que se molestó a una persona en sus posesiones.

Debe considerarse que la facultad económica coactiva sí - forma parte de las funciones administrativas y que por lo mis - mo, el Poder Ejecutivo es autoridad competente para poder - ejecutarla.

Se dice que esta facultad, contraría el artículo 17 - - Constitucional porque el Poder Ejecutivo al exigir en la vía - de apremio el pago de un adeudo fiscal, en realidad se está - haciendo justicia a si mismo y ejerciendo la violencia que - prohíbe el precepto de que se trata.

En relación a esta situación el ministro Vallarta señala si el poder administrativo, dice, ejerciera violencia exigién - do los servicios públicos que la ley impone a los ciudadanos - de la manera proporcional y equitativa que la misma ley orde - na; si a ese poder le estuviera prohibido obligar al particu - lar aún por la fuerza a que preste los servicios públicos que le tocan, el sería imposible, y estaría de sobra aquel de los tres poderes a quien la Constitución encarga que provea en la esfera administrativa a la exacta observación de la leyes, su - puesto que para cada uno de sus actos, necesitaría el auxilio de un Juez que legitimara estas violencias. Todas las legisla - ciones han considerado como elemento esencial de la violencia la injusticia, la falta de derecho y el abuso de la fuerza del que la emplea; suponer pues que la autoridad hace violen -

cia cuando obedece la ley, es subvertir todos los principios.

Por último se afirma que existe violación del artículo - 22 Constitucional, con el ejercicio de la Facultad económica-coactiva, pues al hablar éste de que no se considerará como - confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los - que corresponden a una persona para el pago de impuestos o - multas, indica que esto ocurre siempre que la aplicación sea- hecha por la autoridad judicial, lo que viene a significar que es dicha autoridad la que debe intervenir en el cobro de tales impuestos y multas. Al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho la siguiente interpretación "si bien el le gislador quiso que la aplicación de los bienes de una persona para el pago de la responsabilidad civil provenientes de la - comisión de un delito sea hecha por la autoridad judicial; no exige lo mismo cuando se trata del pago del impuesto o multas; siendo este criterio enteramente lógico, agrega, porque lo es tablece con toda claridad el precepto transcrito cuando por - que la tributación es inherente al ejercicio de la soberanía- que proviene de la misma Constitución y nada hay más consecuen- te con ella como que el poder Ejecutivo a quien la propia Cons titución impone la obligación de proveer en la espera adminis- trativa a la exacta observancia de las leyes, tenga las facul tades legales necesarias para hacer afectiva aquella función- de la soberanía recaudando el impuesto."

Suprema Corte de Justicia 1917-1975, Segunda Sala Tesis - 160 pág. 289.

Cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera del Derecho Público, la solución doctrinal es contraria a la que preside en la vida civil, y consiste, por lo tanto, en admitir que la administración está capacitada para proceder en forma directa, esto es sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones. Esta posibilidad de acción directa constituye lo que en la doctrina se conoce con el nombre de carácter ejecutorio de las resoluciones administrativas y se funda en la necesidad de que las atribuciones del Estado que la legislación positiva ordena se realicen en forma administrativa, no estén sujetas a las trabas y dilaciones que significarían la intervención de los tribunales y el Procedimiento Judicial.

Reposa además la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado dentro de la esfera de su competencia, presunción que a su vez se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que normalmente solo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro de los mandatos de las normas legales.

No satisfecho un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

En este caso se ordenará requerir al deudor para que efectúe el pago dentro de los tres días siguientes a dicha notifi

cación, apercibido de que de no hacerlo, se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.

Transcurrido el plazo de tres días del requerimiento de pago, se asegurarán bienes en la vía administrativa de ejecución si el deudor no ha cubierto totalmente el crédito a su cargo.

La sección Segunda del Código fiscal de la Federación, artículo 112 y siguientes, determinan las modalidades del secuestro.

La sección tercera del Código Fiscal de la Federación, artículo 132 y siguientes, determinan el procedimiento de remate de los bienes embargados.

En este caso la venta de bienes embargados procederá:

I.- Al décimosexto día de practicado el embargo, si en contra de éste no hubiera objeción o cuando quedare firme, al resolverse la que se hubiere hecho valer.

Se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad, cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal de que se trate y los posibles recargos en alguna de las formas señaladas en el artículo 12 del Código es decir:

I.- Depósito de dinero en la institución de crédito que legalmente corresponda.

II.- Prenda o hipoteca.

III.- Fianza otorgada por compañía autorizada la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;

IV.- Secuestro en la vía administrativa, y

V.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

La garantía de un crédito fiscal deberá comprender la de los posibles recargos y gastos de ejecución.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará las reglas sobre los requisitos que deberán reunir las garantías vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su aplicación o procederá al secuestro de otros bienes.

La misma Secretaría podrá dispensar la garantía del interés fiscal cuando, en relación con el monto del crédito respectivo, sea notoria la amplia solvencia del deudor o la insuficiencia de su capacidad económica.

La suspensión podrá ser solicitada en cualquier tiempo ante la oficina ejecutora acompañando copia del escrito con el que hubiere iniciado el recurso administrativo o el juicio de que se trate. La autoridad ejecutora suspenderá provisio-

nalmente el procedimiento y concederá un plazo de 15 días para el otorgamiento de la garantía.

Constituida ésta la ejecutora suspenderá de plano el procedimiento hasta que se le comunique la resolución definitiva en el recurso o juicio respectivos.

No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución se hubieren ya secuestrado bienes suficientes para garantizar los intereses fiscales.

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora si se está tramitando el procedimiento administrativo, o ante la sala del Tribunal Fiscal que conozca del caso. El superior o la Sala pedirán a la autoridad ejecutora a un informe que deberá rendirse en un plazo de 3 días y resolverá de inmediato la cuestión. Artículo 157.

### III.2.- SUPUESTOS JURIDICOS QUE SE PRESENTAN EN LA REGULARIZACION.

Dentro de los conflictos jurídicos individuales que se presentan en la regularización de la tenencia de la tierra se encuentran los siguientes, y mismos que se resuelven de manera administrativa en virtud de que lo tardado de los procedimientos ordinarios civiles seguidos ante los jueces de primera

instancia obstaculizarían la solución a los conflictos, los cuales considero deben ser resueltos en forma rápida y expedita.

El primer caso que se presenta y que es de los más frecuentes es el que se denomina "cesión irregular" y que se configura cuando el adquirente original del lote transmite o cede sus derechos a otra persona, entregándole la posesión material del lote y la documentación respectiva, aunque se dan casos en que solo se entrega la posesión material del lote sin entregar documentos que permitan el perfeccionamiento del acto jurídico celebrado.

El procedimiento administrativo seguido ante el Fideicomiso Ciudad Nezahualcoyotl o el Plan Sagitario, para resolver el conflicto, es el siguiente:

a) Se coteja la documentación que tenga el poseedor, con las carteras de crédito así como con el archivo de la Institución, a efecto de verificar que existe secuencia en la transmisión del dominio del lote.

b) El segundo paso consiste en mandar al poseedor, a solicitar un acta informativa, ante el Juez Menor Municipal, en donde manifieste la forma en que adquirió el inmueble, de esta manera la Institución encargada de regularizar la tenencia de la tierra, se protege aún cuando sea de forma bastante endeble, respecto a que el solicitante haga declaraciones fal-

sas ante una autoridad judicial.

c). Se procede a verificar si el solicitante, se encuentra en posesión material del inmueble, lo cual es requisito esencial; esto se hace a través de una visita domiciliaria, - llevada a cabo por una persona designada por la Institución.

d) Así mismo se le piden al solicitante que presente dos testigos que sean vecinos, los cuales ratificaran con su testimonio, lo manifestado por el solicitante.

e) Después de examinar la documentación exhibida por el solicitante, y verificar que el nombre del vendedor, es coincidente con los datos que aparecen en los padrones y carteras de la Institución, así como que tiene la posesión material del lote, se procede a dictaminar o resolver que es procedente- escriturarle el lote a su favor, turnándose al departamento de titulación, a efecto de elaborar la escritura pública respectiva en la cual aparecerá como vendedor el gobierno del Estado de México a través de un representante legal.

Cabe aclarar que en todos los casos se dejan a salvo derechos de terceros.

El segundo supuesto jurídico individual que se presentares el de "defunción", y el procedimiento administrativo seguido para resolverlo es el siguiente:

a) Primeramente debe demostrar que el "de cujus", adqui

rió el inmueble que desea regularizar, esto es que debe demostrar la relación contractual existente con el fraccionador - con base en el contrato de compraventa, recibos de pago del terreno, etc., y mismas que deben ser coincidentes con los datos que obren en los archivos de la Institución responsable - de la regularización de la tenencia de la tierra, así como las carteras de crédito.

b) Debe de acreditar el entroncamiento o parentesco, que tuvo con el "de cujus", así como su fallecimiento, con las actas de nacimiento de los hijos procreados durante su matrimonio, el acta de matrimonio y el acta de defunción.

c) Asimismo se celebra convenio de repudio de derechos, entre los familiares, y en presencia de la Institución, en el que se determine de común acuerdo y sin coacción, a nombre de quien va a quedar el lote y consecuentemente se elabora la escritura, en la cual aparecerá como vendedor el gobierno del Estado de México a través de un representante legal.

En este tipo de trámite, es requisito indispensable que exista el consentimiento, de los herederos en cuanto a la renuncia de sus derechos y sin lo cual es inoperante el dictamen.

El tercer supuesto jurídico individual presentado con cierta regularidad, es el que se denomina dictamen relativo a "Abandono de hogar", y los requisitos necesarios para resolver respecto de este supuesto son los siguientes:

a) Primeramente debe acreditarse la relación contractual que existe entre su concubino o conyuge, respecto del lote - que desea regularizar, esto es con base en el contrato de compra venta, comprobante de pago del lote etc., y mismos que deben ser coincidentes con los que existen en el archivo y car-teras de crédito de la Institución.

b) En seguida se debe acreditar, el matrimonio o el con-cubinato, así como el nacimiento de los hijos procreados duran-te el matrimonio, o el concubinato, esto es con base en las actas del Registro Civil.

c) para comprobar el abandono de hogar del cónyuge, debe presentarse una acta informativa celebrada ante el C. Juez Me-nor Municipal. Además al escriturar el bien inmueble, apare-ce como vendedor el gobierno del Estado de México, en virtud de que los fraccionamientos que no formaron parte del patrimo-nio del Fideicomiso se adjudicaron o convinieron con los pro-pietarios.

d) Es requisito sine qua non, que el solicitante tenga la posesión material del lote, toda vez que se trata de prote-ger el patrimonio familiar y no de especular con él.

En todos los casos planteados con anterioridad se dejan- a salvo derechos de terceros, así como también se exige que - los solicitantes del procedimiento de regularización, se en-cuentren en posesión material del inmueble, puesto que se re-

suelve de esta manera tomando en consideración la necesidad que tiene el colono por un lote en donde vivir, además de que los procedimientos ordinarios civiles, de presunción de muerte, y declaración de ausencia, sucesorios intestamentarios así como de otorgamiento y firma de escritura, impedirían de manera plena la regularización integral de la tenencia de la tierra en Ciudad Nezahualcoyotl, por ser bastante tardados y costosos.

### III.3.- OTROS MEDIOS DE REGULARIZACION.

La intención de ésta tesis es el presentar un panorama general desde el punto de vista jurídico y social, de la problemática que presentan los asentamientos humanos irregulares estimando que el Estado debe agotar todas las alternativas de solución existentes, a efecto de lograr una solución integral, a este grave problema social, con este fin propongo las siguientes alternativas; como medios de regularización de la tenencia de la tierra.

### LA EXPROPIACION.

Considerando que la Institución de la propiedad solo puede justificarse por los beneficios que ella pueda ofrecer a la colectividad, y además que la administración pública se considera como el guardián del interés general, y no obstante

que el concepto restringido de utilidad pública se refiere o señala que este no existe cuando se trata de beneficiar a un particular, pienso que para los efectos de regularización de la tenencia de la tierra, sí podría utilizarse con éxito la figura jurídica.

Respecto al concepto de expropiación, Serra Rojas manifiesta que "La Administración Pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a emplear impulsado por una causa de utilidad pública", <sup>14</sup>

El mismo tratadista define a la expropiación por causa de utilidad pública como "una acción de la administración pública, por la cual procede, en contra de un particular, a la adquisición forzada de la propiedad mediante indemnización, o compensación justa y previa de los bienes necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos y demás actividades del Estado, siempre que existan razones de utilidad pública." <sup>15</sup>

El principio general que rige a la expropiación en nuestro país es lo que señala la Constitución en el artículo 27 v

(14) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Tomo pág. 267. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México-1977.

(15) Ob. cit. pág. 267.

párrafo II que establece "las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La expropiación viene a ser como su nombre lo indica un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad, por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

Para Gabino Fraga la expropiación implica "la transmisión de los derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del estado, del expropiado, a la entidad, corporación o sujeto beneficiados".<sup>16</sup>

La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, con relación a que las expropiaciones únicamente tienen el carácter de utilidad pública, cuando se sustituye la colectividad llamese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podría ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o corporación, ha sido contrariada. En efecto, de una recta comprensión del concepto de utilidad pública, en los términos relativos del artículo 27 de la Constitución, cabe deducir que es más amplio el alcance de la facultad de expropiar que el restringido que se obtuvo anteriormente. Es más amplio porque comprende además de los ca-

---

(16) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimasegunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. pág. 377

sos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado, para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o para emprender una obra que reportará utilidad colectiva aquellos en que los particulares, mediante la autorización del Estado, fuesen los encargados de realizar estos objetivos, en beneficio de la colectividad.

La nueva concepción jurídica de la propiedad, no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una función social y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública sino, además por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes, ni cerrar las fuentes de vida, de trabajo o de consumo, con menoscabo del beneficio general; ante la inercia o rebeldía del individuo, para cumplir con este trascendental deber, el Estado en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer las imperiosas necesidades populares, tiene el deber indeclinable de intervenir con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque.

La expropiación, por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer, de un modo directo o inmediato las necesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente las de la colectividad, sin que los

bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada.

Así acontece, tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos es indudable que los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la postre lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre éste y aquello.

Finalmente la facultad de expropiar se basa también en razones de interés nacional, que abarca, no solamente a los fines que debe cumplir el Estado, de velar por la paz pública y por el bienestar de la colectividad, en caso de crisis, trastornos graves, de epidemias o de terremotos, con las proporciones o caracteres de una verdadera calamidad pública, sino además "en la imperiosa necesidad de proveer con toda eficiencia a la defensa de la soberanía territorial".<sup>17</sup>

Al establecer el artículo 27 Constitucional, que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, adopta como concepto básico de la expropiación el de utilidad pública, en su más amplio significado, lo cual permite

---

(17) Ob. cit. pág. 268

entender a esto como un mecanismo para la regularización jurídica de la propiedad urbana, puesto que la Constitución al utilizar este concepto se refiere más que nada a la prohibición de que se hagan expropiaciones por causa de utilidad privada, pero de ninguna manera por causas de interés social o nacional, pues en última instancia todo interés nacional es un interés público.

Debemos considerar también que la utilidad pública existe siempre que la privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas cuando dicha satisfacción se encuentra encomendada al Estado.

#### PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA O USUCAPION.

Araujo Valdivia estima que es "Una Institución de Derecho, justa y moral en sí misma y aún necesaria en el orden social. Es justa porque aunque desposea al propietario lo hace por el abandono de éste ante la posesión de otro, moral porque hace dueño de la cosa a quien posee frente de quien la dejó abandonada sin aprovecharla; conveniente y aún necesaria porque evita litigios y consolida estados de hecho en beneficio del orden social y la tranquilidad".<sup>18</sup>

(18) Araujo Valdivia Luis. Derecho de las cosas y Derecho de las cosas y Derecho de la Sucesiones. página 209. Segunda Edición. Editorial José María Cajica Jr. S.A. México-1972.

Gutiérrez y González considera que la "usucapión es la forma de adquirir derechos reales mediante la posesión de la cosa 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".<sup>19</sup>

Y para Rojina Villegas por prescripción positiva debe entenderse "El medio de adquirir la propiedad o ciertos derechos reales mediante la posesión en concepto de dueño o de titular de un gravamen en forma pacífica, continua, pública, cierta y por el término que fije la ley".<sup>20</sup>

Cabe señalar que en el Código Civil de 1870, en su artículo 1194, se señalaba como tiempo para prescribir bienes inmuebles 20 años de buena fé y 30 años de mala fé, ésto denotaba clara influencia del Derecho Francés. El Código civil de 1884, redujo el plazo de prescripción para los bienes inmuebles de 20 años de buena fé y 30 años de mala fé a 10 años de buena fé y 20 años de mala fé. Y el Código Civil de 1928, redujo aún más los plazos, a 5 años de buena fé y 10 años de mala fé, señalando que esto era en base a que el poseedor además de tener la posesión necesaria para prescribir tenía la posesión

- (19) Gutiérrez y González Ernesto. Derecho de las obligaciones. página 800 Quinta Edición. Editorial Cajica, S.A. México 1979.
- (20) Rojina Villegas Rafael. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Bienes Derechos reales y Sucesiones. Página 219, Decimatercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1981.

útil, estimulando con ésto el esfuerzo productor del poseedor y no la lenidad del propietario, ya que la colectividad recibe un beneficio directo con esta situación.

La usucapión se señala, busca poner fin al divorcio entre la posesión y la propiedad, transformando al poseedor en legítimo propietario conformando así los hechos al derecho.

Además se ha dicho también que el interés privado de un propietario negligente, debe ceder a las consideraciones de orden público; importa a la sociedad que las propiedades no permanezcan ociosas y por largo tiempo inciertas; y aún más hoy que la sobrepoblación crece desmesuradamente, no pueda permitirse que existan propiedades o bienes ociosos por largos años, la colectividad requiere el máximo de producción de los bienes y de sus riquezas, mientras menos capitales permanezcan inactivos, mayor circulación tendrá la riqueza.

El artículo 932 del Código Civil del Estado de México, establece que quien hubiere poseído bienes inmuebles con las características que la misma ley señale, tendrá derecho a promover juicio contra quien aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público de la Propiedad a fin de que se declare que por el transcurso del tiempo ha adquirido la propiedad; la Sentencia Ejecutoriada de ese juicio se inscribirá en la oficina del Registro Público de la Propiedad y servirá de título de propiedad al poseedor.

El artículo 911 del Código Civil del Estado de México, -  
señala como requisitos para Usucapir los siguientes:

Que se posea:

- a) En concepto de propietario
- b) En forma continua.
- c) De manera pública.

Y en cuando al término de prescripción, el 912 del mismo  
ordenamiento, señala que los bienes inmuebles se adquieren por  
Usucapión:

a) En 5 años, cuando se poseen en concepto de propietario  
de buena fé, y en forma pacífica, continua y pública.

b) En 5 años cuando los inmuebles hayan sido objeto de -  
una inscripción de posesión.

c) En 10 años cuando se posee de mala fé, si la posesión  
es en concepto de propietario, pacífica, continua, y pública.

d) Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado  
en las fracciones a) y c), si se demuestra por quien tenga in  
terés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la  
ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha posei  
do, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las -  
reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la -  
mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquel.

Rojina Villegas señala que la posesión puede registrarse una vez consumado el plazo de prescripción, en este caso si el bien aparece inscrito en el Registro Público de la Propiedad, a favor de determinada persona, es necesario seguir un Juicio ordinario para justificar que se ha poseído con todos los requisitos legales, contra aquel a cuyo nombre apareciera inscrito el inmueble. Si prospera la acción, el efecto será declarar que el poseedor se ha convertido en propietario, cancelándose la inscripción de propiedad anterior, para que se registre el dominio en favor del poseedor.

Si el bien no aparece inscrito a favor de determinada persona en el Registro Público de la Propiedad, el procedimiento entonces para inscribir el dominio en favor del poseedor, ya no será un juicio contencioso, sino un procedimiento en Jurisdicción Voluntaria, para justificar primero con el certificado del Registro Público de la Propiedad que esos bienes inmuebles no están registrados a favor de determinada persona y segundo con una información testimonial, con personas de notorio arraigo en el lugar, que ha poseído con todos los requisitos legales.

Así mismo para protección de la propiedad inmueble y para que no se desvirtúe el fin social de ésta figura jurídica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado diferentes Jurisprudencias, resolviendo que para usucapir deberá acreditarse el concepto de propietario no bastando con revelar el origen de la posesión y afirmar que se posee a título de

ño, si no que hay que probar la existencia del acto que dió origen a la posesión, en virtud de que los títulos no se presumen sino que deben ser acreditados.

También nuestro máximo Tribunal ha dictado diferentes ejecutorias tendientes a procurar que el Juez, tenga elementos para precisar las causas y el tiempo de la prescripción o usucapión; basten de ejemplo las siguientes:

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. Posesión en concepto de propietario.- La exigencia del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y las Legislaciones de los Estados de la República que contienen disposiciones iguales de poseer en concepto de propietario para poder adquirir por prescripción, comprende no sólo los casos de Buena fé sino también el caso de la posesión de mala fé, por lo que no basta la simple intención de poseer como dueño, sino que es necesario probar la ejecución de actos o hechos, susceptibles de ser apreciados por los sentidos que de manera indiscutible y objetiva demuestren que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella y la disfruta para sí, como dueño en sentido económico aún cuando carezca de un título legítimo, frente a todo el mundo, y siempre que haya comenzado a poseer en virtud de una causa diversa de la que origina la posesión derivada.

TESIS 261. COMPILACION DE JURISPRUDENCIA EDITADA EN EL AÑO DE 1965. CUARTA PARTE. PAGINA 787,

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. Necesidad de revelar la causa de la posesión.-- El actor en un Juicio de prescripción positiva, debe revelar la causa de su posesión aún en el caso del poseedor de mala fé, porqué es necesario que el Juzgador conozca el hecho o acto generador de la misma, para poder determinar la calidad de la posesión, si es concepto de propietario, originaria o derivada, de buena o mala fé y para precisar el momento en que debe empezar a contar el plazo de la prescripción.

TESIS 259. COMPILACION DE JURISPRUDENCIA EDITADA EN EL AÑO DE 1965. CUARTA PARTE PAGINA 780

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha previsto con un sentido social y criterio justo, los casos en que se carece de títulos jurídicamente bastantes para transmitir el dominio, como es frecuente observar en Ciudad Nezahualcoyotl.

En efecto la ignorancia de la ley, la falta de recursos y la indiferencia a las formalidades en una gran parte de nuestra población, dá lugar al hecho de que se hagan transmisiones de dominio y de posesión de inmuebles, mediante actos consensuales, y a veces solo con la simple entrega del título original, como si ese título representara literalmente la propiedad misma del inmueble. A nadie se le ocurre en esos casos el otorgamiento de un nuevo título que cancele el anterior, y cuando más se formalizan las operaciones mediante recibos o

simples constancias a las que frecuentemente se les pone el calificativo de privisionales. Sin embargo estas operaciones son generalmente respetadas, el comprador entra en posesión del inmueble en concepto de propietario y se conduce como dueño frente a todo el mundo, a pesar de la carencia de título bastante.

La Jurisprudencia a que se refiere nuestro máximo Tribunal, es la siguiente: " la posesión originaria o derivada, debe reconocer una causa jurídicamente apta para imputarla al titular con todos los derechos normalmente atribuibles a la propiedad, pues la simple tenencia material cuando falta dicha causa, no es posesión ni está tutelada por la garantía de audiencia. Para que exista posesión es necesario y basta que se reunan estos 2 requisitos: Que haya tenencia o poder de hecho sobre la cosa y que esta tenencia no constituya una mera ocupación material sino que deba su origen a algún título que no sea notorio e indiscutiblemente ilegítimo, ni se haya declarado nulo por la autoridad competente" . (Revisión 6906/47)

Con la ejecutoria citada la Suprema Corte de Justicia reconoce la existencia de ese fenómeno consuetudinario, otorga validez al acto jurídico de que se trata y protege el hecho material de la posesión.

Es innegable, que la usucapión nos brinda una forma más - por su propia naturaleza, de regularizar la tenencia de la -

tierra, solucionando irregularidades de la propiedad urbana y por tanto el Estado debe aprovechar la utilidad social de esta Institución, coadyuvando para que esta alternativa de solución no sea objeto de especulación por parte de los abogados-litigantes, de tal manera que en los casos en que no sea posible otro medio de regularización, como sería cuando el inmueble a regularizar se encontrare registrado a favor de un particular en el Registro Público de la Propiedad, o estuviere sujeto a relación contractual y ya liquidado el valor total, por parte del comprador del inmueble formará parte del patrimonio del Estado, con lo cual es de verse y se desprende que el Estado estaría impedido de volver a venderlo a quien tuviera la posesión material, encontrándonos que la única solución a la tenencia irregular del lote sería la usucapión, por lo que propongo en éste modesto esfuerzo intelectual, que el Estado proporcione la asesoría Jurídica gratuita a los poseedores materiales de lotes en las circunstancias antes mencionadas, para lograr una solución integral al problema de los asentamientos humanos irregulares.

## INMATRICULACION

Indiscutiblemente la inmatriculación es una figura jurídica regulada por el derecho positivo, que puede operar como un mecanismo de regularización de la propiedad inmueble.

La inmatriculación es la inscripción o anotación al Registro Público de la Propiedad, respecto de cosas, actos o derechos, con objeto de dar publicidad a su existencia y alcanzar mediante ella los efectos jurídicos legales. Es también la incorporación de una finca al Registro Público de la Propiedad, introduciéndola de este modo a la vida registral.

La inmatriculación se verifica, mediante información de dominio, mediante la información judicial que la ordene y que se haya dictado como consecuencia de la presentación de titulación fehaciente que abarque sin interrupción un período de 5 años por lo menos.

El Código Civil, estipula que el que haya poseído bienes inmuebles con el tiempo y con las condiciones exigidas para prescribirlos y no tengan título de propiedad, o teniéndolo no sea inscribible por defectuoso, sino está en el caso de deducir la acción de Usucapión por no estar inscritos en el Registro Público de la Propiedad en favor de persona alguna, podrá demostrar ante el Juez de Primera Instancia, que ha tenido esa posesión rindiendo la información respectiva en vía de Jurisdicción voluntaria, acompañando el certificado de no ins

cripción expedido por el Registro Público de la Propiedad, - así como el relativo al Estado Fiscal del inmueble, pudiendo- recibirse la información con citación del Ministerio Público, de la Autoridad Municipal, del Registro Público de la Propie- dad, de los colindantes y de las personas registradas en las oficinas fiscales y previa publicación en los medios de infor- mación designados por la propia ley,, en este caso los edic- tos correspondientes en la Gaceta de Gobierno de la Entidad - correspondiente y en el periódico de mayor circulación.

Comprobada debidamente la posesión, el Juez declarará - que el poseedor se ha convertido en propietario en virtud de- la prescripción y tal declaración se tendrá como título de - propiedad, debiéndose inscribir en el Registro Público de la - Propiedad, previa protocolización de la sentencia que se rea- lice ante un Notario Público.

La inmatriculación, por su propia naturaleza, es una - forma idónea de regularización de aquellos bienes inmuebles- que no se encuentran inscritos en el Registro Público de la- Propiedad, inclinándose a pensar que esta figura es indispen- sable, en algunos casos como medio de incorporación al Re - gistro Público y consecuentemente al empadronamiento fiscal.

En virtud de la naturaleza señalada en el párrafo ante- rior, y para utilizar esta Institución como un mecanismo de- regularización de la tenencia de la tierra en el Estado de - México, se reformó el Código Civil, a efecto de que para la-

inmatriculación, además del órgano jurisdiccional, los intersados puedan acudir directamente ante el Registro Público de la Propiedad, a solicitarla, mediante el respectivo procedimiento que se establece en el reglamento del Registro Público de la Propiedad.

Esta inmatriculación que podríamos denominar administrativa, dejará siempre a salvo de los derechos de terceros; la inmatriculación así realizada no podrá modificarse sino mediante determinación judicial contenida en sentencia ejecutoriada. Así mismo se señala además, que cualquiera que se crea con derecho a los bienes materia de la inmatriculación administrativa podrá oponerse, siempre y cuando sea antes de que se dicte la resolución correspondiente.

---

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

#

1.- Los asentamientos humanos irregulares; son un grave problema social que se da no solo en México sino también en países altamente desarrollados y también principalmente en Latinoamérica.

2.- Las causas de fondo que dan origen al grave problema de los asentamientos humanos irregulares son, entre otros, la emigración rural urbana, el desempleo, la especulación des medida en el mercado de la tierra que hacen poco menos que im posible que las clases marginadas adquirieran un lote en donde vivir, los fraccionamientos no sujetos a un orden jurídico es tablecido creando patrones de conducta desordenados en los asentamientos humanos, y el centralismo político y administrativo existente en nuestro sistema de gobierno.

3.- El Estado como titular del ordenamiento jurídico, es tá obligado a crear los instrumentos necesarios para el resta blecimiento del orden social, que en este caso alterado por los asentamientos humanos irregulares que se dieron en Ciudad Nezahualcoyotl.

4.- Las soluciones al problema de los asentamientos humanos irregulares, deben plantearse con un sentido de justicia social, ya que afecta a las clases más desprotegidas de nuestra sociedad.

5.- Los instrumentos legales utilizados por el Estado para la regularización de la tenencia de la tierra no fueron una

solución integral debido principalmente a las limitaciones , -  
propias de esos instrumentos, y a las prácticas ilícitas de -  
su personal que desvirtuaron el fin de su creación.

6.- El artículo 27 Constitucional dá margen a utilizar -  
la expropiación como una alternativa de solución al problema-  
de la tenencia de la tierra, evitando la especulación inmo-  
biliaria o la improductividad o despilfarro de riqueza que traen  
como consecuencia la consolidación de pequeños latifundios-  
urbanos.

7.- Debemos considerar que el Estado debe buscar la uti-  
lización de instituciones de derecho justas, morales y necesa  
rias en el orden social, como viene siendo la "Usucapión" o  
prescripción adquisitiva.

8.- Encontrar mejores formas de aprovechamiento del suelo  
proyectando y ejecutando desarrollos urbanos de interés social,  
para que a bajo costo cubran las necesidades de habitación de-  
los grupos económicamente débiles.

9.- Crear un Consejo Nacional de Reforma Urbana a efecto-  
de que determine en relación a expropiaciones, impuestos, ur-  
banización, integración de reservas territoriales para el futur  
o desarrollo de ciudades e implantación de políticas de crédi-  
to habitacional.

10.- Determinar que ninguna propiedad privada urbana ubi-  
cada en áreas sobrepobladas en manos de una sola persona pueda

superar una extensión de 3,000 metros cuadrados.

11.- Determinar que todos aquellos lotes que resulten baldíos o sobrantes, sean declarados de necesidad y utilidad pública, por lo que serán expropiados con el objeto de que puedan ser transferidos a trabajadores e individuos de la clase media que no posean bienes urbanos.

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

## OBRAS DE CONSULTA .

- 1.- ARAUJO VALDIVIA LUIS.  
DERECHO DE LAS COSAS Y DERECHO DE LAS SUCESIONES.  
EDITORIAL JOSE M. CAJICA JR. S.A.  
SEGUNDA EDICION, MEXICO 1972.
  
- 2.- ARREOLA GERARDO  
LAS CIUDADES PERDIDAS.  
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
COLECCION TESTIMONIOS DEL FONDO.  
PRIMERA EDICION , MEXICO 1974.
  
- 3.- BENITEZ FERNANDO.  
VIAJE AL CENTRO DE MEXICO.  
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
PRIMERA EDICION, MEXICO 1975.
  
- 4.- CASTRO ROSA.  
LA EXPLOSION HUMANA.  
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
COLECCION TESTIMONIOS DEL FONDO.  
PRIMERA EDICION, MEXICO 1974.

- 5.- DE LA ROSA MARTIN  
NEZAHUALCOYOTL, UN FENOMENO.  
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
COLECCION TESTIMONIOS DEL FONDO.  
PRIMERA EDICION, MEXICO 1974.
- 6.- FRAGA GABINO.  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
VIGESIMA SEGUNDA EDICION, MEXICO 1982.
- 7.- F. STRONG. MAURICE. BARBARA WARD. RENE DUBOS.  
THOR MEYERDAHL. GUNNAR MYRDAL. CARMEN MIRO.  
LORD ZUCKERMAN. AURELIO PECCEI  
.....  
QUIEN DEFIENDE LA TIERRA.  
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
SECCION DE OBRAS DE CIENCIA Y TECNOLOGIA.  
PRIMERA EDICION, MEXICO 1975.
- 8.- GARCIA COLL JULIO. MARIO SCHJETNAN.  
MEXICO URBANO.  
EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA.  
COLECCION TESTIMONIOS DEL FONDO.  
PRIMERA EDICION, MEXICO 1975.
- 9.- GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO.  
DERECHO DE LAS OBLIGACIONES.  
EDITORIAL CAJICA S.A.  
QUINTA EDICION, MEXICO 1979.

10. HUITRON HUITRON ANTONIO.  
MISERIA Y GRANDEZA DE UNA CIUDAD, NEZAHUALCOYOTL.  
EDITORIAL LIBROS DE MEXICO, S.A.  
PRIMERA EDICION.
- 11.- MARTINEZ ALMAZAN RAUL  
EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESARROLLO REGIONAL Y NA-  
CIONAL.  
EDITADO POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ES  
TADO DE MEXICO. A.C.  
MEXICO 1975.
12. ROJINA VILLEGAS RAFAEL.  
COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, TOMO II.  
BIENES DERECHOS REALES Y SUCESIONES.  
EDITORIAL PORRUA, S.A.  
DECIMA TERCERA EDICIÓN, MEXICO 1981
13. OCHOA CAMPOS MOISES.  
LA REFORMA MUNICIPAL.  
EDITORIAL PORRUA. S.A.  
TERCERA EDICIÓN. MEXICO 1979.
14. SERRA ROJAS ANDRES.  
DERECHO ADMINISTRATIVO II.  
EDITORIAL PORRUA. S.A.  
NOVENA EDICION. MEXICO 1976.

## 15. SALDAÑA HARLOW ADALBERTO.

APUNTES SOBRE DESARROLLO URBANO REGIONAL Y NACIONAL.

EDITADO POR EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y REGIONAL.

TOLUCA. ESTADO DE MEXICO. 1974.

## " L E G I S L A C I O N "

1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

3.- CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE MEXICO.

4.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE MEXICO.

5.- REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL  
ESTADO DE MEXICO.

## " O T R A S F U E N T E S "

1.- PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA 1981-1987.

XLVIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO.

2.- REVISTA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO.

TERCERA AUTOEVALUACION DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL.

3.- REVISTA DEL XIII CONGRESO NACIONAL DEL NOTARIADO MEXICANO

CELEBRADO EN GUADALAJARA, JALISCO EN EL MES DE NOVIEMBRE-

DE 1980. TEMA: EN TORNO A LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.