

MISIÓN PERMANENTE DE MÉXICO



OGE01763

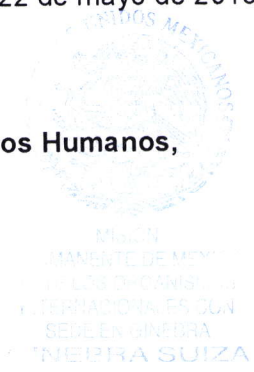
La Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, y hace referencia a la invitación a responder el cuestionario sobre "La seguridad a la tenencia".

Al respecto, la Misión Permanente tiene el honor de remitir las respuestas del Gobierno de México a dicho cuestionario.

La Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales con sede en Ginebra aprovecha la oportunidad para reiterar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada, las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

Ginebra, a 22 de mayo de 2013.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,
Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada.
Ginebra



OHCHR REGISTRY

27 MAY 2013

Recipients: SPD
.....
.....
.....

Cuestionario sobre la Seguridad de la Tenencia
Relatora Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sra. Raquel Rolnik

Respuesta del Gobierno de México

Seguridad jurídica de la tenencia, incluida la protección frente al desalojo forzoso:

1.- ¿Existen leyes/regulaciones que reconozcan o garanticen la seguridad legal de la tenencia para toda la población, y lo para individuos o grupos específicos?

Si, existen leyes, códigos, reglamentos, etc., de aplicación general y de interés público que garantizan la seguridad respecto a la tenencia de la tierra:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
 - *Ley de Vivienda.*
 - *Ley Agraria.*
 - *Leyes inquilinarias.*
 - *Ley General de Asentamientos Humanos.*
 - *Ley General de Bienes Nacionales.*
 - *Ley General de Sociedades Cooperativas.*
 - *Ley del Notariado y sus correlativos en cada entidad.*
 - *Código Civil Federal y sus correlativos en cada entidad.*
 - *Código Penal Federal y sus correlativos en cada entidad.*
- **¿La legislación nacional (o propuestas legislativas) explican las diversas formas de tenencia que pueden garantizar una vivienda segura o la tierra (como la tenencia, la propiedad individual o colectiva, los derechos limitados de uso)? Por favor enumere y explique las formas de tenencia protegidas en la legislación.**

En México, el Artículo 27 Constitucional define los principios e instituciones básicas que regulan la propiedad y sus procesos de apropiación, aprovechamiento y conservación. Nuestro sistema jurídico reconoce que el Estado crea o transmite la propiedad sobre la tierra y le asigna una función social a su apropiación y aprovechamiento.

- *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

En este contexto, destaca la reforma al Artículo 27 del año de 1976, que facultó al Estado Mexicano para tener "en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Con lo anterior, la Constitución confirió la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado

del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se estableció en el nivel constitucional el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado Mexicano para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Al amparo de estos preceptos se tiene, básicamente las siguientes modalidades de propiedad.

- Privada
- Social (ejidal y/o comunal)
- Pueblos originarios
- Federal

Se debe destacar que el territorio nacional, está integrado por suelo de origen social, privado y público. De las 196.5 millones de hectáreas que constituyen nuestro país, alrededor de 100 millones, es decir, más de la mitad de la superficie total corresponde a suelo con tenencia de origen social (ejidos y comunidades), repartida a más de 3 millones de familias, lo que representa 51 por ciento aproximadamente del territorio nacional.

En el suelo de propiedad social se registra la mayor incidencia de los asentamientos humanos irregulares, a causa de que muchas ciudades en su crecimiento fueron incorporando ese suelo que por su naturaleza jurídica no se podía desincorporar para satisfacer la demanda de vivienda para población de bajos recursos. La informalidad de estos asentamientos obedece a la imposibilidad jurídica que existe inicialmente para la formalización de transacciones legales entre los nuevos habitantes de las ciudades y los legítimos propietarios de las tierras ejidales y comunales, por lo que su regularización opera como un mecanismo de respuesta social a dos grupos sociales, el de los titulares de los derechos del suelo y el de los avecindados.

La Ley Agraria contempla la regularización de la tenencia de las tierras de ejidos y comunidades y sus integrantes, así como su uso y disfrute por parte de los sujetos agrarios titulares de los derechos, estableciendo la existencia de tres tipos de tierras al interior de los núcleos agrarios a saber: tierras de uso común, tierras para el asentamiento humano y tierras parceladas, además de que determina los límites a la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal.

En lo relativo a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, la Ley General de Asentamientos Humanos, con apoyo en los principios constitucionales, establece que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y conforme hayan sido previstas dichas actividades en los diversos programas de desarrollo urbano aprobados, las autoridades que se señalen en las leyes locales, expedirán las correspondientes declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

2.- ¿Hay leyes o reglamentos que ofrezcan protección frente al desalojo forzoso o el reasentamiento involuntario? Describa brevemente el contenido de las leyes/reglamentos.

En México, el desalojo forzoso se puede definir como el procedimiento judicial para obligar a desalojar por medio de la fuerza pública, al poseedor u ocupante de un predio, terreno o inmueble por haber infringido los derechos de propiedad de un tercero (trátase de un particular o del Estado). Es necesario señalar que este procedimiento solo puede derivar de un acto judicial emitido por una autoridad competente para ello.

Bajo esta premisa, la ley Federal de Amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos. El juicio de Amparo en estos casos, puede ser promovido por aquellos que sientan lesionados sus derechos ante un acto de autoridad, siempre y cuando no se trate de un predio, terreno o inmueble del dominio público dado que son inalienables, inembargables e imprescriptibles, cuando se trate del dominio privado, la aplicabilidad de la ley corresponde entonces al Código Civil Federal así como al Código Federal de Procedimientos Civiles.

El reasentamiento involuntario es una figura jurídica inexistente en México dado que la ejecución de un acto de esa naturaleza, es contraria a las garantías individuales consagradas en la Constitución. No obstante es un tema discutible considerando que en diversos casos se ha tenido que recurrir a la reubicación (con consentimiento o sin el) motivada por la presencia de asentamientos en zonas de riesgo, independientemente de que se trate de asentamientos informales o formales.

3.- ¿A que grupos/individuos protege la legislación mencionada en las preguntas 1 y 2? A saber:

- *Inquilinos*
- *Ocupantes informales*
- *Aquellos con morosidad hipotecaria*
- *Otros grupos mencionados en la pregunta 4*

En el caso de la Ley Agraria, la misma establece medidas de protección para los derechos de los ejidos y comunidades así como de sus integrantes, pero no brinda protección a los inquilinos, ocupantes informales, a los que tienen morosidad hipotecaria, ni a las familias o minorías que viven en asentamientos informales, grupos de desplazados internos, migrantes indocumentados refugiados, solicitantes de asilo o bien familias desalojadas por falta del pago de los créditos con garantía hipotecaria.

Por su parte la aplicación de la ley de Amparo es de carácter general dado que cualquier ciudadano puede acogerse a ella, no hace distinciones respecto a sexo, edad, condición social, raza o religión. Los otros dos Códigos mencionados (Código Civil Federal y Código Federal de Procedimientos Civiles) son también de aplicación general en el territorio nacional, no obstante que existen códigos similares a nivel local, estos no pueden ir a contrario sensu del Código Federal. Sin embargo es necesario señalar que no existe una legislación particular para cada uno de los grupos mencionados, los cuales en las últimas dos décadas han encontrado la forma de organizarse para defender lo que consideran está en su derecho.

Datos sobre las personas con tenencia insegura

4.- ¿Hay algún dato o cifra estimada del número de personas con inseguridad en la tenencia? Por ejemplo:

- **Familias que viven en asentamientos informales**
- **Minorías que viven en asentamientos informales (ej. Roma)**
- **Desplazados internos**
- **Migrantes indocumentados, refugiados o solicitantes de asilo**
- **Familias que fueron expulsadas o que se encuentran bajo orden de desalojo por impago de hipotecas**

La información disponible y sistemática sobre los asentamientos irregulares en nuestro país es extremadamente escasa si consideramos la irregularidad existente en los diversos tipos de propiedad (bienes ejidales, comunales, privados y del sector público de los tres órdenes de gobierno). De tal suerte, no existen de manera integral y generalizada datos oficiales relativos a la magnitud de la irregularidad.

Ha sido inviable, financiera y operativamente, llevar a cabo un trabajo de campo y/o levantamiento que, aunado a la dinámica constante de ese sector de la población, permita establecer una cifra confiable sobre la magnitud de la irregularidad de la tenencia de la tierra de origen social. Sin embargo, algunos investigadores en la materia han mencionado cifras que oscilan entre 7 millones (Salazar, 2009) y 12 millones de lotes (Iracheta, 2013).

En correlación a esta cifra, en el año 2010 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) utilizó la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para aproximar la dimensión de la problemática de la irregularidad vinculada a la pobreza.

Con base en la ENIGH 2010, considerando las localidades de más de 2,500 habitantes, se identificaron 12,691,563 hogares en pobreza patrimonial, que representan 43.7% del total de los hogares del país. De estos 1,353,863 no tenían escrituras de la vivienda que habitan.

Es importante destacar que dicho universo corresponde únicamente a los hogares que no disponen del documento (escritura) que les garantice certeza jurídica respecto a la tenencia de la tierra, sin existir un desglose respecto a su origen (desplazados internos, migrantes indocumentados, etc.).

Pobres urbanos que viven en situación informal (en particular asentamientos informales):

5.- ¿Qué tipo de derechos de tenencia están previstos o reconocidos en los instrumentos jurídicos o administrativos para estos ocupantes informales de tierra o vivienda (ej. “permisos temporales”, “derechos de posesión”, derechos de arrendamiento durante un periodo determinado o indeterminado, etc.)?

- **¿Los ocupantes informales pueden adquirir el derecho a sus tierras o viviendas con el tiempo (ej. A través de usucapión)? Por favor, cite regulaciones e instrumentos relevantes.**

Los asentamientos humanos irregulares en suelo de origen social, se forman al margen de la Ley, por lo que no puede estar previsto o reconocido algún tipo de derecho, lo que

sí existe es una política social que a través de mecanismos legales, permiten que los ocupantes de tierra en suelo social adquieran certeza jurídica respecto a los lotes que poseen.

Asimismo dentro de la normatividad relativa a los derechos de tenencia no se prevé para los ocupantes informales de la tierra permisos temporales o derechos de arrendamiento durante un período determinado o indeterminado.

Sin embargo la legislación de nuestro país prevé la inmatriculación y la usucapión. En el primer caso la inmatriculación está referida a la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, cuando carece de antecedentes registrales. Es requisito previo que el Registro Público emita un certificado que acredite que el bien de que se trate no está inscrito.

De igual manera cabe señalar que en México a la usucapión se le conoce como Prescripción Positiva, es decir hacerse dueño de una cosa sin otra cosa más que el uso continuo. En este caso la posesión para ser apta para prescribir debe ser en concepto de propietario, pacífica, continua y pública durante 5 años.

- **¿Existen demandas contradictorias entre los propietarios formales (privados y públicos) de la tierra y la gente que se ha establecido informalmente en la misma tierra, o conflictos entre ocupantes informales y las leyes/regulaciones y leyes administrativas y judiciales frente a estos conflictos, si están disponibles.**

Frecuentemente se contraponen los intereses de la propiedad social (ejidal o comunal) con los de los posesionarios. Los primeros son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o adquiridas por cualquier medio lícito, mientras los segundos buscan que dichas tierras dejen de considerarse propiedad social y pase a la esfera de la propiedad particular, los disensos se presentan principalmente en torno a los costos del suelo, los primeros aspiran a indemnizaciones de carácter comercial por sus tierras y los segundos están limitados por su capacidad de pago.

Entre particulares también tienen lugar conflictos de posesión derivado de las ventas clandestinas al margen de la ley, lo cual provoca que un mismo inmueble se venda, frecuentemente, más de una ocasión a la vez. Las leyes que pueden dilucidar este tipo de conflictos son la Ley Agraria y sus reglamentos a través de los Tribunales Agrarios, así como en el ámbito de derecho civil, aunque puede derivar en el área penal.

6.- ¿Existe alguna política, proyecto o programa en curso o que se esté diseñando, para reconocer, registrar o regularizar los derechos de tenencia de las poblaciones urbanas pobres que viven en sistemas de tenencia irregulares, incluidos asentamientos informales?

En la República Mexicana, La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT-creada en 1974), es el organismo público descentralizado y sectorizado actualmente en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) con atribuciones para regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen social (ejidal y comunal) y de propiedad federal, así como para promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

A partir de 2008 el gobierno federal de nuestro país implementó el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), como un instrumento de apoyo a aquellos hogares que no han podido concluir los procesos de regularización que les permitan acceder a la formalidad y a la seguridad jurídica de sus lotes y se encuentran en situación de pobreza.

El Programa se aplica a nivel nacional en los polígonos ubicados en las localidades de al menos 2,500 habitantes conforme al Catálogo de Claves de Entidades Federativas, Municipios y Localidades del INEGI donde la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) cuenta con facultad de regularización de la tenencia de la tierra.

El apoyo del Programa es de carácter federal para que la población objetivo obtenga el documento oficial que garantice la certeza jurídica respecto a su patrimonio (escritura o título de propiedad). Dicho apoyo es un subsidio de hasta diez mil pesos por hogar, monto que se destina exclusivamente para regularizar la propiedad del beneficiario, sin que existan acciones de obras o servicios para mejoras de los barrios o colonias que son atendidos.

- **¿Estas políticas/proyectos/programas incluyen “mejora de barrios marginales” u otras inversiones urbanísticas *in-situ*?**

Existe el Programa Hábitat, que es un Instrumento de la política social del gobierno federal para combatir la pobreza urbana. El programa invierte en infraestructura urbana básica: agua potable, drenaje, vialidad, electrificación y alumbrado público. La infraestructura básica y el equipamiento de las zonas marginadas con alta concentración de hogares en situación de pobreza, así como los servicios sociales y el desarrollo comunitario.

Por su parte, la CORETT, de acuerdo a la disponibilidad de suelo y posibilidades financieras, tiene como política dotar a los estados y municipios de bienes inmuebles destinados para servicios públicos, a través de la figura de donación, de los barrios, pueblos o colonias.

- **¿Cuáles han sido los resultados de estas políticas/programas? Por ejemplo, el número de hogares que han sido regularizados/cuyos derechos fueron registrados, tipos de derechos de tenencia adquiridos después de la regularización (ej. Propiedad individual; formas de alquiler a largo plazo; propiedad colectiva) etc.**

Por lo que respecta al PASPRAH, durante el período de operación del Programa 2008-2012 se han beneficiado un total de 128,690 hogares a nivel nacional, los cuales han recibido el apoyo para regularizar el lote en que habitan; para lo cual se ha destinado en los 5 años un monto global de 929.02 millones de pesos de origen federal. Es importante señalar que en este Programa no existe aportación de recursos por parte de los Gobiernos Estatales y Municipales.

CORETT a lo largo de su historia ha regularizado más de 2,500,000 lotes habitados por igual número de familias; beneficiando a aproximadamente 12,000,000 de mexicanos. Sin embargo, existen otras instancias de origen estatal que también cuentan con programas o acciones de regularización.