

**PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, A FIN DE EXHORTAR AL EJECUTIVO FEDERAL A IMPULSAR POR LA SEGOB Y LA SEDATU UNA CAMPAÑA NACIONAL DE REGULARIZACIÓN TERRITORIAL PARA BRINDAR CERTEZA JURÍDICA A LOS POSEEDORES DE INMUEBLES SIN ESCRITURA PÚBLICA, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA LORENA VILLAVICENCIO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe, Silvia Lorena Villavicencio Ayala, diputada a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 76, 78 de la Constitución Política, 116 de la Ley Orgánica del Congreso General 58, 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente, la presente proposición con punto de acuerdo de urgente y obvia resolución, al tenor de los siguientes

**Consideraciones**

En México, se estima que 70 por ciento del crecimiento de la superficie urbana de las últimas cuatro décadas se ha constituido por asentamientos informales, concentrando 15.3 por ciento de la población urbana.<sup>1</sup> También, se calcula que existen entre 7 y 7.5 millones de lotes que carecen de certeza jurídica<sup>2</sup> producto de la ocupación irregular de suelo.

El fenómeno de la ocupación irregular es motivado por diversas causas: los elevados precios del suelo en zonas urbanas centrales, el desbordamiento de falsos liderazgos que prometen vivienda, la consolidación del mercado informal de suelo en la periferia y la falta de coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno responsables del ordenamiento territorial y la regulación del crecimiento urbano en suelo agrario.

En tales circunstancias, es primordial atender la problemática del suelo desde un enfoque orientado a la prevención de la irregularidad y redireccionar la acciones institucionales involucradas, hacia el fortalecimiento de su capacidad operativa y de gestión.

En este tipo de asentamientos se producen efectos que impactan negativamente en la calidad de vida de sus habitantes como son la falta de acceso a servicios, equipamientos urbanos y áreas verdes, así como una alta exposición a enfermedades, aunado a la violencia y segregación socioespacial.

Si bien no existen cifras precisas sobre el número y superficie de los asentamientos irregulares en el país; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) estima que cerca de 6.3 millones de viviendas urbanas no cuentan con escrituras, lo que representa el 27 por ciento del total.<sup>3</sup>

Otro de los temas a destacar es la falta de certeza jurídica de los bienes de dominio público como son las calles, equipamientos e infraestructuras en los asentamientos irregulares, los cuales representan cerca del 40 por ciento de la superficie.<sup>4</sup>

En narradas condiciones, a pesar de que nuestra Constitución federal fue la primera en el mundo en reconocer los derechos sociales, las posibilidades de su defensa judicial se encuentran aún en construcción. Lo anterior es así, debido a que, en México, no existe información estadística que permita conocer a cabalidad el número de personas en asentamientos informales, dejándolos para efectos prácticos invisibles.

Esto trae como consecuencia que ni asociaciones civiles ni autoridades gubernamentales puedan adoptar medidas progresivas tendentes a mejorar su situación de vivienda.

De conformidad con el artículo 26, inciso B, de la Constitución contamos con un Sistema Nacional de Información Estadística y de Geografía, presidido por el Inegi, el cual es un organismo autónomo facultado, y con exclusividad, de recabar datos estadísticos en México. Además, conforme a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se puede identificar claramente que el Inegi tiene entre sus funciones producir información, relativa a la población y dinámica demográfica, distribución de ingreso y pobreza, vivienda, agua, suelo y la que resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional.

A partir de junio de 2020, el Inegi debe incluir en sus censos de población a los habitantes de los asentamientos humanos informales, los cuales no contabilizaban cuando carecen de una dirección o ubicación oficial.

Esto lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver un amparo promovido por la asociación civil. “Un techo para mi país México”; en el que consideró que si el Inegi no censa a los asentamientos informales y a la gente que habita en ellos, se invisibiliza su situación y el Estado no tendría la información necesaria para tomarlos en cuenta en sus políticas públicas.

La sentencia aprobada obliga a levantar este censo conforme a los parámetros internacionales: “se concede el amparo para que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realice los censos y acciones necesarias a fin de recabar información desagregada solicitada por la quejosa sobre dichos asentamientos informales o irregulares en situación de pobreza que define la Organización de Naciones Unidas.”

Fué la primera vez que la SCJN abordó la situación de la población que habita en asentamientos informales, reconociéndola entre los sectores más desprotegidos del país por la falta de acceso a una vivienda adecuada.<sup>5</sup> Incluso hace especial énfasis en el hecho de que la información estadística de estos sectores se requiere para la declaración de zonas de atención prioritaria en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.

## Consideraciones

**Primera.** Que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la propiedad de las tierras y agua comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, misma que podrá ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización, e imponer las modalidades que dicte el interés público.

**Segunda .** Uno de los grandes problemas para la toma de decisiones sobre la regularización territorial es la falta de coordinación, participación y colaboración interinstitucional e intergubernamental, para la gestión y regularización del suelo de las autoridades federales, estatales y locales para articular de forma coordinada la gestión de su territorio y en particular del suelo.

La insuficiencia de espacios para facilitar la mediación y el diseño participativo de soluciones contribuyen a generar en el territorio prácticas no deseables como son los procesos de especulación del suelo y el surgimiento de asentamientos desvinculados del área urbana consolidada, lo que abona al aumento de los costos públicos del modelo disperso de crecimiento urbano.

**Tercera .** La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) es la entidad del gobierno de México encargada de los temas de desarrollo agrario, desarrollo urbano y vivienda. Tiene como misión impulsar el desarrollo territorial sostenible e incluyente del país mediante el diseño, coordinación e implementación de políticas de ordenamiento territorial, desarrollo agrario y desarrollo urbano y de vivienda adecuada, con un enfoque transversal y articulado con el Plan Nacional de Desarrollo, a fin de contribuir a la mejora del bienestar de la población que habita o transita en el territorio nacional.

Sin embargo, al interior de la Sedatu se reconoce que la falta de producción de información interna oportuna para adaptar las políticas públicas del sector ha condicionado la toma de decisiones y el impacto de los resultados esperados en el tema. Aunado a lo anterior, se suman la existencia de procesos dispares en los criterios de gestión de la información que dificultan la homologación de datos y la atención integral de las problemáticas.

Como ejemplo, es la falta de actualización de muchos de los registros públicos de la propiedad y los catastros en México y la desarticulación entre las políticas fiscales con las de planeación territorial se ejemplifica en el bajo reconocimiento del impacto económico de las decisiones de desarrollo urbano sobre la propiedad. Por ello es necesario la asesoría a entidades y municipios para promover la captación y aportación de capitales destinados a proyectos en beneficio de la ciudad, bajo esquemas de colaboración pública, privada y social que se posicione como una alternativa viable ante la compleja situación financiera de las administraciones locales.

**Cuarta.** La Secretaría de Gobernación atiende el desarrollo político del país y coadyuva en la conducción de las relaciones del Poder Ejecutivo federal con los otros Poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno para fomentar la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo y el bienestar de las mexicanas y de los mexicanos en un estado de derecho.

La misión de esta Secretaría es contribuir a la gobernabilidad democrática, a la paz pública y al desarrollo político a través de una buena relación del gobierno federal con la ciudadanía, sus órganos de representación en los sectores social y privado, los Poderes de la Unión y los demás órdenes de gobierno, para garantizar la unidad y seguridad nacionales, la convivencia armónica y el bienestar de las mexicanas y los mexicanos en un Estado de Derecho.

**Quinta .** Que la irregularidad en la tenencia de la tierra a lo largo de todo el país se origina, en gran medida, por contratos de compraventa celebrados sin cumplir con las formalidades de ley, así como por transmisiones hereditarias y legales verbales, lo cual ocasiona inseguridad jurídica en la titularidad de los derechos de los particulares sobre los inmuebles que habitan.

Además en México, existen asentamientos irregulares en suelo urbano, en predios cuya lotificación o fraccionamiento se han efectuado sin contar con las autorizaciones o permisos correspondientes y que han sido enajenados a terceros, en consecuencia, sus respectivos poseedores carecen de título válido, lo que también crea inseguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra, circulación clandestina de la misma, así como el no pago de contribuciones, por no encontrarse debidamente registrados, por lo que se considera necesario establecer facilidades administrativas en favor de los poseedores y que participen en algún programa de regularización de la tenencia de la tierra a nivel nacional.

**Sexta.** Sin olvidar las áreas verdes inmersas en el territorio mexicano, que cumplen con muchas funciones en beneficio de sus habitantes. Estos aspectos funcionales de las áreas verdes están basados en los valores ecológicos y sociales de los espacios libres con una predominancia vegetal. Lo anterior incluye a todas las categorías siguientes: áreas naturales protegidas, reservas ecológicas comunitarias, áreas comunitarias de conservación ecológica, áreas de valor ambiental, barrancas, bosques urbanos y parques.

Es por ello que, en cualquier proyecto de regularización territorial, se debe tener presente garantizar el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de los mexicanos en los términos que establecen las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial y de protección a los animales aplicables.

**Séptima .** Para alcanzar los objetivos de la regularización territorial, se debe atender ciertamente las características de la irregularidad, las condiciones jurídicas del inmueble, el uso a que están destinados, la relación entre quien cede la propiedad y quien la adquiere, las características de la documentación existente y su validez legal.

Lo que se pretende es que, la autoridad con facultades de coordinación entre los poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno abandere esta campaña nacional y que, señale un espacio para que se lleven acciones coordinadas a las que se les de seguimiento y se disminuyan tiempos, para agilizar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra en colaboración con los actores involucrados.

Lo anterior, con la finalidad de coadyuvar a la consolidación del patrimonio familiar y a la tranquilidad social de la ciudadanía, lo que repercute directamente en su calidad de vida, ya que la regularización conlleva la dotación de infraestructura, de servicios urbanos, además de contribuir al mejoramiento del sistema de reordenamiento urbano del país, en términos de uso y destino del suelo así como al establecimiento de nomenclatura de calles, colonias, pueblos y barrios.

La culminación del proceso de regularización de los asentamientos humanos en suelo habitacional es la obtención de una Escritura o una Sentencia, con lo que se consolida el Patrimonio Familiar de los mexicanos proporcionándoles certeza jurídica.

**Octava.** El gran reto es entonces asegurar el ejercicio del derecho a la propiedad, al ofrecer la certeza jurídica que ampara la posesión de tierra como patrimonio, mediante la regularización del suelo y, gestionar nuevos esquemas de regularización que se adapten al rezago generado por el patrón actual de ocupación territorial.

A partir de los planteamientos anteriores, someto a consideración de esta soberanía la presente proposición con el siguiente:

## Punto de Acuerdo

**Único** . Esta honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión se hace un respetuoso exhorto a los poderes de la unión, órdenes de gobierno, colegios de notarios, organizaciones civiles, academia, medios de comunicación y a los actores involucrados, según sus atribuciones; impulsar una campaña nacional de regularización territorial con la finalidad de generar una estrategia que permita brindar certeza jurídica a los poseedores de inmuebles que por alguna causa no detenten su escritura pública, y de esta manera se mejore la calidad de vida de las y los mexicanos.

Proponiéndose especialmente, lo siguiente:

- Que el titular del Ejecutivo federal, emita un acuerdo en virtud del cual, instruya a los servidores y servidoras públicas, titulares de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, a realizar acciones de coordinación para agilizar los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, en colaboración con los gobiernos estatales y municipales, y para que a través de las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se instale y coordine una Comisión Nacional Regularización Territorial, considerando el marco de atribuciones y competencias de las autoridades que la integren.
- Que el Congreso de la Unión realice foros, mesas de trabajo y diversos instrumentos a efecto de analizar las disposiciones aplicables para la regularización territorial, y en su caso se realicen las adecuaciones pertinentes a la legislación correspondiente.
- Que el Poder Judicial aporte los criterios necesarios para aplicarlos en las diversas vías de regularización territorial, con un enfoque de derechos humanos.
- Que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en cumplimiento de la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, realice los censos y acciones necesarias a fin de recabar información desagregada solicitada sobre los asentamientos informales o irregulares en situación de pobreza que define la Organización de Naciones Unidas.
- Que el notariado nacional, mediante una jornada nacional contribuya con su pericia, en temas de regularización territorial y ofrezcan descuentos en el pago de honorarios en la materia.
- Que los medios de comunicación y asociaciones civiles, participen activamente y en la difusión de las acciones que rodean la política de regularización territorial.

## Notas

1 Alfonso, Iracheta. (2015). "Ciudad informal y precaria: La otra cara de la urbanización mexicana". En Guillermo Olivera (coordinador), *La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México* (páginas 19-78). Ciudad de México: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

2 Sedatu (2018). Sistema Urbano Nacional 2018. Ciudad de México: Conapo-Sedatu. Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/400771/SUN_2018.pdf)

3 Inegi (2018). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

4 Edith, Jiménez y Guillermo, Padilla. (2018). "La regularización y titulación de los asentamientos humanos irregulares de propiedad privada en Jalisco". En A. Iracheta, L. Jaloma y E. Soto (coords.), *Suelo urbano en México. Retos y oportunidades para su administración y registro* (páginas 51-80). Ciudad de México: UNAM. Disponible en [http://www.7cnsu.unam.mx/pdf/sextos\\_congreso.pdf](http://www.7cnsu.unam.mx/pdf/sextos_congreso.pdf)

5 Proyecto de sentencia del amparo en revisión 635/2019, página 20.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de enero de 2021.

Diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala

SILL