

INICIATIVA QUE ADICIONA UN ARTÍCULO 10 BIS A LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, EN MATERIA DE ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES PARA PERSONAS QUE HABITAN EN ASENTAMIENTOS HUMANOS EN PROCESO DE REGULARIZACIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA LAURA CRISTINA MÁRQUEZ ALCALÁ Y LAS Y LOS LEGISLADORES INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, Laura Cristina Márquez Alcalá, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de este órgano legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona el artículo 10 Bis a la Ley General de Desarrollo Social, en materia de acceso a programas sociales para personas que habitan en asentamientos humanos en proceso de regularización, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, uno de los principales factores de exclusión social es la falta de reconocimiento jurídico de millones de personas que habitan en **asentamientos humanos irregulares**. Esta condición se traduce no sólo en la ausencia de servicios públicos e infraestructura, sino también en la **exclusión sistemática de estas comunidades de los padrones de programas sociales**, debido a que las reglas de operación o los procedimientos administrativos exigen, de manera directa o indirecta, **documentos de propiedad formal** que muchas personas no pueden presentar.

1. Dimensión del problema de asentamientos sin escrituración

De acuerdo con el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (Insus), en México hay entre **7 y 7.5 millones de predios**, principalmente en zonas metropolitanas, en situación de irregularidad. Esta cifra se mantiene en las **Reglas de Operación de 2025 del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos**, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, así como en documentos técnicos recientes del Insus y la Sedatu.¹ Muchas de estas viviendas se ubican en terrenos de origen ejidal, comunal, federal o municipal, que por décadas han sido ocupados de forma pacífica y continua, pero que **no han sido aún incorporados al régimen de propiedad privada o regularizada**.²

En el mismo sentido, el **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)** ha advertido que **la falta de certeza jurídica en la tenencia de la vivienda es un obstáculo estructural para el acceso a derechos sociales**, al impedir que las personas puedan ser incorporadas de manera formal a padrones de programas de subsidios, transferencias monetarias, educación, salud o alimentación.³

2. Efectos de la exclusión por falta de documentos de propiedad

En la práctica, muchas dependencias federales, estatales y municipales aplican criterios que excluyen del acceso a programas sociales a quienes

- No pueden acreditar con escritura pública que son propietarios del terreno o la vivienda;
- Habitan en colonias no registradas en catastros o planos oficiales;
- Se ubican fuera de polígonos reconocidos por los municipios.

Esta situación **contraviene el principio de progresividad y universalidad de los derechos humanos y sociales** y crea una forma indirecta de discriminación estructural, especialmente en perjuicio de mujeres, población indígena, personas con discapacidad y comunidades rurales.

3. Vulneración del principio de no discriminación por situación de tenencia

La **Ley General de Desarrollo Social** establece en el artículo 2 como principio rector la no discriminación. Sin embargo, **no considera explícitamente como causa de exclusión injusta el hecho de no contar con una escritura**. Esta omisión ha permitido que, en la práctica, las reglas de operación de diversos programas públicos **reproduzcan esta exclusión estructural**, con el argumento de “focalización eficiente” o “verificación del domicilio legal”.

Esta lógica contraviene lo dispuesto en instrumentos internacionales como el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que obliga al Estado mexicano a **garantizar el acceso efectivo a la seguridad social, la alimentación, la educación, la salud y la vivienda adecuada**, sin que factores formales como la titularidad legal de la propiedad sean obstáculos para su goce progresivo.⁴

4. Necesidad de una reforma que reconozca la situación de las colonias en proceso de regularización

La presente iniciativa busca atender este vacío legal y normativo, al establecer que **ninguna persona será excluida de los beneficios de los programas sociales por carecer de título de propiedad**, cuando se encuentre en una colonia reconocida por las autoridades como **en proceso de regularización conforme a planes y programas de desarrollo urbano**. Esta figura ya es reconocida por la Sedatu, el Insus y los gobiernos municipales, quienes identifican polígonos irregulares con potencial de regularización.

Incluir esta disposición en la **Ley General de Desarrollo Social** :

- Daría **base legal nacional** al principio de inclusión social para quienes viven en condición irregular de tenencia del suelo;
- Obligaría a las dependencias responsables de programas a generar **mecanismos alternativos de acreditación domiciliaria** (como constancias vecinales, certificados de posesión o registros comunitarios);

- Contribuiría a cerrar brechas de desigualdad territorial.

Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

Como se mencionó, en México, **millones de personas viven en colonias, barrios o asentamientos humanos que no cuentan con certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra**. Esta falta de regularización no sólo los excluye de servicios básicos e infraestructura pública, sino que también representa un obstáculo sistemático para el **acceso a los beneficios de los programas sociales**, debido a que la mayoría de estos exige, directa o indirectamente, la presentación de documentos formales de propiedad o residencia legal.

La **Ley General de Desarrollo Social** establece como principios rectores la universalidad, la igualdad, la equidad y la no discriminación en el acceso a los programas sociales. No obstante, en la práctica, muchas reglas de operación de programas públicos condicionan la incorporación a los padrones a la existencia de **escrituras, contratos de propiedad o comprobantes domiciliarios formales**, lo que **excluye a quienes viven en asentamientos irregulares**, aunque sean reconocidos por las autoridades locales o estén en proceso de regularización.

1. Dimensión del problema

De acuerdo con el **Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)**, en México más de **6 millones de viviendas** carecen de regularización jurídica en su tenencia.⁵ Muchas de ellas se encuentran en zonas urbanas y periurbanas, donde el suelo fue ocupado, subdividido y vendido sin cumplir con los requisitos legales de planeación y escrituración.

Estas colonias, al no figurar en registros catastrales, planos urbanos oficiales o padrones municipales, **no son reconocidas formalmente como unidades habitacionales legales**. Como consecuencia, sus habitantes son excluidos de programas sociales de todo tipo de índole, así como de mejoramiento urbano y vivienda social.

2. Discriminación por situación de tenencia

Esta exclusión no obedece a condiciones de ingreso o necesidad, sino a una **discriminación estructural basada en la situación jurídica de la vivienda**. Es decir, no se niega el derecho por razones socioeconómicas, sino porque la persona habita en una colonia **“no reconocida oficialmente”**. Esta práctica contradice el principio constitucional del derecho al desarrollo social (artículos 1o., 4o., 25 y 26 CPEUM) y el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución.

Además, este enfoque impacta de forma más severa a **mujeres jefas de hogar, adultos mayores, personas indígenas y población con discapacidad**, quienes dependen de los programas sociales para garantizar su subsistencia y condiciones mínimas de prosperidad.

3. Omisión legislativa y necesidad de reforma

Actualmente, **la Ley General de Desarrollo Social no establece de manera explícita que la falta de título de propiedad o escritura pública no puede ser utilizada como criterio para excluir a una persona del acceso a programas sociales** ni obliga a las dependencias a establecer mecanismos de incorporación progresiva de las personas que viven en asentamientos irregulares reconocidos en proceso de regularización.

Esta omisión permite que **criterios administrativos restrinjan el ejercicio de un derecho fundamental**, dejando a millones de personas fuera del acceso a programas alimentarios, educativos, de salud, vivienda o transferencias monetarias.

La presente iniciativa busca resolver este vacío legal mediante la adición de un artículo 10 Bis, que establezca con claridad que **la carencia de título de propiedad no podrá ser causa para excluir a una persona de los programas sociales**, cuando se trate de poblaciones localizadas en colonias reconocidas por la autoridad competente como en proceso de regularización, conforme a los planes y programas de desarrollo urbano.

Problemática desde la perspectiva de género

La falta de escrituración o certeza jurídica sobre la propiedad de la vivienda impacta de forma diferenciada y desproporcionada a las mujeres, especialmente a aquellas que son **jefas de hogar, adultas mayores, indígenas o que viven en contextos rurales y periurbanos**. Esta situación no solo limita su acceso a la vivienda digna, sino que también **las excluye de los padrones y beneficios de programas sociales**, al no poder acreditar la legalidad de su domicilio o propiedad.

1. Brecha de género en la tenencia de la tierra y la vivienda

A pesar de los avances normativos, las mujeres continúan enfrentando **barreras estructurales para acceder a la propiedad formal de la tierra o la vivienda**.⁶ De acuerdo con el **Registro Agrario Nacional (RAN) hasta 2023, sólo 28 por ciento de los certificados parcelarios están a nombre de mujeres**, lo que refleja la persistencia cultural en la tenencia y transmisión de la tierra.⁷

En zonas urbanas, el problema se replica: muchas mujeres no figuran como titulares en escrituras o contratos de compraventa, y habitan viviendas en asentamientos no regularizados, lo que las coloca en una situación de **vulnerabilidad patrimonial y administrativa**. Esta condición impide, en la práctica, que puedan inscribirse en programas sociales que exigen comprobantes formales de domicilio o propiedad, **aunque cumplan los requisitos socioeconómicos** para acceder a ellos.

2. Violencia patrimonial e institucional

La exclusión de las mujeres de los programas sociales por no contar con escrituras también constituye una forma de **violencia patrimonial**, reconocida en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esta forma de violencia se manifiesta

cuando se obstaculiza o impide a las mujeres **disponer libremente de sus bienes, acceder a servicios o heredar en igualdad de condiciones**.⁸

Al no reconocer a las mujeres que habitan en asentamientos en proceso de regularización como sujetas de derechos sociales, el Estado perpetúa una forma de violencia institucional y profundiza **la feminización de la pobreza**.

3. Impacto diferenciado por condiciones sociales y de cuidado

Las mujeres que se encuentran a cargo del cuidado de menores, personas con discapacidad o adultos mayores **dependen en mayor medida de programas sociales** como becas, transferencias monetarias o servicios públicos gratuitos. Al ser excluidas por su situación habitacional, **se les niega el acceso a recursos fundamentales para el sostenimiento de sus familias** y para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza.

En comunidades donde existe un proceso de regularización territorial en marcha, **la omisión de criterios con perspectiva de género en la política social acentúa las desigualdades existentes**, al no considerar las desventajas legales e históricas que enfrentan las mujeres en el acceso formal a la vivienda y al suelo.⁹

4. Necesidad de una reforma con enfoque de derechos y perspectiva de género

La adición del artículo 10 Bis a la Ley General de Desarrollo Social busca garantizar que **la situación jurídica de la vivienda no sea un criterio excluyente para acceder a programas sociales**, particularmente en casos donde las personas habitan en colonias o asentamientos que ya han sido reconocidos por la autoridad competente como en proceso de regularización.

Este enfoque no solo respeta el principio de no discriminación previsto en la Constitución y en tratados internacionales, sino que contribuye a **avanzar hacia la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres** en el ejercicio de los derechos sociales.

Justificación

Uno de los principales obstáculos para el ejercicio efectivo de los derechos sociales en México es la **condición de irregularidad jurídica del lugar de residencia** de millones de personas. Quienes viven en asentamientos humanos sin escrituras o sin reconocimiento catastral formal suelen enfrentar barreras administrativas que los excluyen de los programas sociales, aunque cumplan con los criterios de necesidad o vulnerabilidad establecidos por la ley.

La **Ley General de Desarrollo Social (LGDS)** establece como principios rectores la universalidad, la equidad, la justicia distributiva y la no discriminación (artículo 2). También reconoce, en su artículo 7, que toda persona tiene derecho a beneficiarse de los programas de desarrollo social. Sin embargo, **no hay una disposición que garantice el acceso a**

dichos programas cuando la persona habita en un asentamiento sin escrituras, aunque esté en proceso de regularización. Esta omisión ha permitido que, en la práctica, muchas dependencias limiten el acceso con base en criterios formales, como la titularidad de la propiedad o la inscripción del domicilio en registros oficiales.

El resultado es una **exclusión silenciosa y estructural** que afecta especialmente a los sectores más empobrecidos, que son también los más necesitados de los apoyos del Estado. **La falta de título de propiedad no puede seguir operando como una barrera para el acceso a derechos sociales,** cuando se trata de personas que ya habitan en asentamientos reconocidos por las autoridades municipales o estatales como sujetos de procesos de regularización territorial.

Adicionalmente, esta exclusión **impacta de forma diferenciada a mujeres jefas de hogar,** quienes con frecuencia no figuran como propietarias en documentos formales y dependen del acceso a programas alimentarios, becas, salud o transferencias para el sostenimiento de sus familias.

La reforma propuesta busca llenar ese vacío legal con la adición de un artículo 10 Bis, que establezca con claridad que **la falta de escritura o título de propiedad no podrá ser utilizada como criterio de exclusión** para las personas que residen en colonias reconocidas oficialmente como en proceso de regularización. Esta disposición fortalecerá el enfoque de derechos humanos de la política social y garantizará la inclusión efectiva de quienes históricamente han sido marginados por razones administrativas, no jurídicas.

A fin de evitar discrecionalidad y garantizar la equidad en el acceso, se pretende que los mecanismos administrativos alternativos a la escritura pública como constancias de posesión, certificados comunitarios o registros vecinales estén previstos en lineamientos operativos emitidos por las autoridades responsables de los programas sociales. Esto permitirá uniformar criterios a nivel nacional y fortalecer la seguridad jurídica de los beneficiarios.

Argumentos que la sustentan

1. Reconocimiento de realidades urbanas y sociales. Millones de personas en México habitan en asentamientos humanos irregulares que ya forman parte del tejido urbano y que han sido reconocidos por los gobiernos municipales o por instancias como la Sedatu y el Insus como sujetos de programas de regularización. Negarles el acceso a programas sociales por no contar con escrituras es desconocer su existencia y su derecho a vivir con dignidad.

2. Obligación del Estado de garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales. El artículo 1o. constitucional establece que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esto implica **eliminar obstáculos administrativos que impidan el acceso a los derechos** reconocidos en la ley, como la salud, la educación, la alimentación, la vivienda y la seguridad social.

3. Alineación con los estándares internacionales de derechos humanos

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, ratificado por México, exige adoptar medidas legislativas para garantizar el acceso progresivo y no discriminatorio a los derechos sociales. La condición jurídica de la vivienda no debe ser una causa de exclusión, como lo establece la observación general número 4 del Comité DESC de Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada.¹⁰

4. Reducción de desigualdades estructurales y de género. La exclusión por falta de título de propiedad afecta de forma particular a mujeres, personas indígenas y comunidades rurales, quienes enfrentan mayores obstáculos para escriturar. Esta reforma ayuda a **cerrar brechas históricas** y garantiza una política social más justa, equitativa e inclusiva.

5. Fortalecimiento del principio de progresividad. El acceso a los programas sociales debe operar bajo el principio de **progresividad y no regresividad**, lo que implica que ninguna persona puede ver obstaculizado su derecho por condiciones materiales que están siendo atendidas mediante un proceso institucional (como la regularización). Esta iniciativa contribuye a una **armonización entre la política social y la política urbana**.

Beneficios esperados de la iniciativa

La adición del artículo 10 Bis a la Ley General de Desarrollo Social permitirá **cerrar una brecha normativa que actualmente impide el acceso pleno y equitativo a los programas sociales para millones de personas que habitan en asentamientos humanos en proceso de regularización**. Esta reforma reconoce que la **tenencia irregular de la vivienda no puede ser utilizada como barrera para acceder a derechos fundamentales**, especialmente cuando el propio Estado ha identificado dichos asentamientos **como susceptibles de regularización** conforme a los planes urbanos vigentes.

A continuación, se detallan los principales beneficios:

1. Inclusión social de poblaciones históricamente excluidas

Esta iniciativa permitirá incorporar a los padrones de beneficiarios a **millones de personas que actualmente están fuera del alcance de la política social por no contar con escritura de propiedad**, pero que viven en asentamientos reconocidos en proceso de regularización. Se estima que más de **6 millones de viviendas en México están en condición de tenencia informal**, lo que afecta de forma directa a su población residente.¹¹

2. Reducción de la desigualdad territorial y urbana

Al impedir que la ubicación o situación legal del suelo sea causa de exclusión, se contribuye a reducir las brechas territoriales entre colonias formalizadas y aquellas en

proceso de consolidación urbana. Esta medida favorece una **distribución más equitativa del gasto social** y fortalece la política pública en zonas marginadas.

3. Fortalecimiento del principio de no discriminación

La reforma armoniza la Ley General de Desarrollo Social con el **principio constitucional de igualdad y no discriminación**, garantizando que las condiciones administrativas – como la falta de escritura– **no impidan el acceso a derechos sociales** como la educación, la alimentación, la salud, la vivienda o la seguridad social. Esto evitará prácticas excluyentes que afectan de forma desproporcionada a mujeres, personas indígenas y habitantes de zonas irregulares.

4. Reconocimiento jurídico de procesos institucionales de regularización

El nuevo artículo dará certeza legal al concepto de “**colonia o asentamiento en proceso de regularización**”, ya utilizado por instituciones como el **Insus, la Sedatu** y gobiernos estatales y municipales. Al hacerlo, permite que la política social **actúe de forma coherente y coordinada** con la política de ordenamiento territorial, promoviendo un enfoque integral de desarrollo.

5. Enfoque de género e impulso a la autonomía económica de las mujeres

Las mujeres –especialmente jefas de hogar– son las más afectadas por la exclusión asociada a la informalidad patrimonial. Muchas de ellas no figuran como propietarias, aun siendo residentes permanentes o constructoras de su vivienda. Esta reforma abre la puerta a que **las mujeres puedan acceder a programas sociales** sin estar sujetas a relaciones de dependencia legal sobre la propiedad, lo cual fortalece su autonomía económica y reduce la violencia patrimonial.

Para mayor referencia, se compara el texto vigente, con el texto que se propone adicionar y modificar:

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
SIN CORRELATIVO	<p>Artículo 10 Bis. Ninguna persona será excluida de los padrones ni de los beneficios de los programas de desarrollo social por carecer de escritura pública o título de propiedad, cuando resida en una colonia, asentamiento o comunidad reconocida oficialmente como en proceso de regularización conforme a los planes y programas de desarrollo urbano o territorial.</p> <p>Las autoridades responsables de los programas deberán establecer mecanismos administrativos conforme a los lineamientos que emitan las dependencias competentes que permitan la incorporación progresiva de estas personas, garantizando el principio de no discriminación, el acceso efectivo a los derechos sociales y el enfoque de inclusión territorial.</p>

En mérito de lo anterior se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un artículo 10 bis a la Ley General de Desarrollo Social, en materia de acceso a programas sociales para personas en asentamientos en proceso de regularización.

Artículo Único. Se adiciona un artículo 10 Bis a la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 10 Bis. Ninguna persona será excluida de los padrones ni de los beneficios de los programas de desarrollo social por carecer de escritura pública o título de propiedad, cuando resida en una colonia, asentamiento o comunidad reconocida oficialmente como en proceso de regularización conforme a los planes y programas de desarrollo urbano o territorial.

Las autoridades responsables de los programas deberán establecer mecanismos administrativos conforme a los lineamientos que emitan las dependencias competentes que permitan la incorporación progresiva de estas personas, garantizando el principio de no discriminación, el acceso efectivo a los derechos sociales y el enfoque de inclusión territorial.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de programas sociales deberán, en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, adecuar sus reglas de operación y emitir los lineamientos correspondientes que definan los mecanismos administrativos alternativos para acreditar la residencia o posesión, conforme a lo dispuesto en éste.

Tercero. La implementación de lo dispuesto en este Decreto se realizará con cargo a los presupuestos aprobados para el ejercicio fiscal correspondiente de las dependencias y entidades competentes o responsables, por lo que no implicará erogaciones adicionales.

Notas

1 DOF, 2025, Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos para el ejercicio fiscal de 2025,
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5748227&ut

2 Insus (2024). Programa de Regularización de Asentamientos Humanos. Informe 2023-2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/946735/15_PI_INSUS_AyR23_24.pdf

3 Coneval (2022). *Estudio diagnóstico del derecho a la vivienda en México*, https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2024/Comunicado_19_Evaluacion_Integral_Vivienda.pdf

4 Naciones Unidas-PIDESC (1991). Observación general número 4: El derecho a una vivienda adecuada,
https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf

5 Instituto Nacional del Suelo Sustentable (2024). Avance y resultados, enero de 2023-junio de 2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/946735/15_PI_INSUS_AyR23_24.pdf

6 Tribunal Agrario, 2023, *La mujer en los datos del campo mexicano*, <https://www.tribunalesagrarios.gob.mx/ta/wp-content/uploads/2023/06/memoria-lamujerenelcampomexicano.pdf>

7 Registro Agrario Nacional (2023). Estadística con perspectiva de género,
<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>

8 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

9 Coneval (2020). *Informe de pobreza y género en México*, <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-y-genero-en-M%C3%A9xico.aspx>

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (1991). Observación general número. 4: El derecho a una vivienda adecuada. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Derechos%20Econ%C3%B3micos,y%20dignidad%20en%20alguna%20parte>

11 Insus (2024). Programa de Regularización de Asentamientos Humanos. Informe 2023-2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/946735/15_PI_INSUS_AyR23_24.pdf

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2025.

Diputada Laura Cristina Márquez Alcalá (rúbrica)

SIL