



Comisión Nacional de los Derechos Humanos México

SÍNTESIS: La Recomendación 55/95, del 31 de marzo de 1995, se envió al Director General de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y se refirió a la queja presentada por la señora Beatriz Preciado Santana. La quejosa manifestó que en el año de 1970 adquirió como ejidataria derechos sobre un terreno ubicado en el poblado de Atemajac del Valle, Municipio de Zapopan, Jalisco; que en 1977 la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra comenzó a prestar sus servicios en esa Entidad Federativa, lo que aprovechó para regularizar el bien inmueble que tenía en posesión; que no obstante que ha cumplido puntualmente lo convenido con la CORETT; ésta le ha negado el otorgamiento de las escrituras respectivas, argumentando que el predio se encontraba afectado por la ampliación de una avenida. En la integración del expediente de queja, esta Comisión Nacional acreditó que la CORETT incurrió en irregularidades dentro del procedimiento administrativo en perjuicio de la señora Preciado Santana. Se recomendó restituir debidamente a la agraviada en el derecho de propiedad de un lote con características similares al que fue materia de regularización o, en su caso, devolverle el dinero erogado para la adquisición del terreno, así como que se indemnice por las construcciones que la poseedora haya efectuado.

Recomendación 055/1995

México, D.F., 31 de marzo de 1995

Caso de la señora Beatriz Preciado Santana

Lic. Carlos Flores Rico,

Director General de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Muy distinguido señor Director General:

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 1o.; 6o., fracciones II y III; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 44; 46 Y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/121/94/ JAL/S00128, relacionados con el caso de la señora Beatriz Preciado Santana, y vistos los siguientes:

I. HECHOS

A. El 13 de enero de 1994, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió el oficio 4458/93 de fecha 27 de diciembre de 1993, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, mediante el cual remitió, por razones de competencia, el escrito de queja presentado por la señora Beatriz Preciado Santana, en contra de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Expuso la quejosa que en el año de 1970 adquirió como ejidataria derechos respecto del terreno ubicado en la zona 003, manzana 119, lote 14, del poblado Atemajac del Valle, Municipio de Zapopan, Jalisco, con una superficie de 106.04 m²; que en 1977, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra inició sus funciones en dicha Entidad Federativa, por tal motivo la quejosa realizó los trámites tendientes a la regularización de su terreno ante dicho organismo.

Que habiendo cumplido con lo dispuesto en el contrato, la señora Beatriz Preciado Santana solicitó las escrituras del predio regularizado, lo cual le ha negado la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en razón de que el predio se encontraba afectado por la ampliación de una avenida, por lo cual su expediente fue remitido al archivo, ya que no podía escriturarse dicho inmueble.

B. En investigación de los hechos, esta Comisión Nacional giró los siguientes oficios:

i El V2/2267 y V2/4386 de 28 de enero y 18 de febrero de 1994, respectivamente, mediante los cuales se solicitó al ingeniero Humberto Mora López, Presidente del Consejo Municipal de Guadalajara, Jalisco, un informe detallado sobre los actos constitutivos de queja.

ii Los oficios V2/2268 y V2/4387 de 28 de enero y 18 de febrero de 1994, respectivamente, dirigidos al ingeniero Ramiro Alpizar Carrillo, entonces Director General de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a quien se le solicitó un informe sobre la situación jurídica del predio motivo de queja.

El 9 de marzo de 1994 se recibió el oficio 116/0778/III/94, suscrito por el licenciado Luis Ramírez Blázquez, entonces Contralor Interno de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, mediante el cual informó que el terreno ubicado en la zona 003, manzana 119, lote 14, del poblado Atemajac del Valle, Municipio de Zapopan, Jalisco, fue contratado por la señora Beatriz Preciado Santana, con la cédula 33426, la cual fue cancelada el 25 de marzo de 1982 para efectos de escrituración, debido a una afectación por vialidad que recayó a una parte importante del predio, y la restante consiste tan solo en 17.09 m².

Mediante oficio LA'1684/94 del 29 de abril de 1994, el ingeniero Alberto Mora López, entonces Presidente del Consejo Municipal de Guadalajara, Jalisco, informó a esta Comisión Nacional que en octubre de 1977, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra presentó ante el Departamento de Planeación y Urbanización de Gobierno del Estado, los planos del proyecto de subdivisión de diversas manzanas, entre ellas la ubicada en la manzana 119, zona 003, lote 14, del poblado y municipio antes referidos, y materia de la queja. Que dicha dependencia señaló la restricción en esa manzana por estar contemplada en el proyecto de trazo y prolongación de la avenida Patria, según decreto 10959 de fecha 30 de marzo de 1982, expedido por el Congreso del Estado de Jalisco, por lo que no se autorizó la inscripción y registro de los lotes que integran dicha manzana.

De igual modo, el mismo ingeniero Alberto Mora López, expuso que no obstante lo anterior, si bien es cierto que dentro de los planes del municipio está contemplado el

proyecto de esa avenida, en la actualidad no se tiene programado el desarrollo de la misma a corto plazo, por lo que el predio en cuestión no se encuentra aún materialmente afectado.

C. Del análisis de la queja y de la documentación proporcionada por las autoridades, se desprende lo siguiente:

i El 15 de marzo de 1977, la señora Beatriz Preciado Santana contrató con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en Guadalajara, Jalisco, la adquisición del terreno ubicado en la zona 003, manzana 119, lote 14, del poblado Atemajac del Valle, Municipio de Zapopan, Jalisco, a través de la cédula 33426, y se convino su pago en un enganche de N\$500.00 nuevos pesos; 5 mensualidades de N\$455.00 pesos; un pago de N\$459.60 pesos y un interés de N\$53.60 pesos.

Posteriormente, mediante oficio 2500-1/2329/91 del 13 de noviembre de 1991, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, le comunicó a la señora Beatriz Preciado Santana, que el lote contratado se encontraba afectado en su cartografía por la oficina de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco y por el Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco.

ii Mediante oficio 2500-5/0430/92 del 13 de marzo de 1992, dirigido al secretario particular del Secretario de la Reforma Agraria y signado por el arquitecto Oscar Eduardo de la Torre Guillot, Delegado Estatal de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se aceptó la responsabilidad derivada de haber contratado los predios ubicados en las manzanas afectadas por la ampliación o apertura de vialidades, por un error al anticiparse al dictamen de las oficinas de planeación del Gobierno del Estado de Jalisco, sugiriendo a las personas asentadas en dichos predios, se dirigieran al Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, a fin de verificar si realmente se realizarían las vialidades programadas, pues de lo contrario la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra procedería al trámite de escrituración respectivo.

iii Por otro lado, en el oficio LA'3253/93 de fecha 2 de septiembre de 1993, emitido por el ingeniero Alberto Mora López, entonces Presidente del Consejo Municipal de Guadalajara, Jalisco, y dirigido a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa Entidad, se hizo mención en el sentido de que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra presentó ante el Departamento de Planeación y Urbanización de Gobierno del Estado, en el mes de octubre de 1977, los planos de proyecto de subdivisión de diversas manzanas, entre ellas la 119, zona 003, lote 14, de Zapopan, Jalisco, materia de la queja presentada por la señora Beatriz Preciado Santana. Dicho Consejo Municipal señaló a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra la restricción en esa manzana por estar contemplado el proyecto de trazo de prolongación de la avenida Patria, por lo que no había autorizado su inscripción y registro.

Asimismo, mencionó el Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, que el Congreso del Estado, mediante decreto 10959 de 30 de marzo de 1982, expidió la Ley que Aprueba el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara y la Declaratoria de Reservas, Usos y Destinos de sus Áreas y Predios, en el cual se contempla el proyecto

de prolongación de la avenida Patria; de igual modo, el Ayuntamiento Constitucional de la ciudad de Guadalajara, en sesión de cabildo de fecha 11 de marzo de 1992, aprobó el plan Municipal de Desarrollo, que contempla a mediano plazo la continuación de la citada avenida.

En el mismo oficio LA'3253/93, se señaló que en el caso de que se llegara a programar el desarrollo de la referida avenida, se citaría a todos los propietarios y/o poseedores para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, tal y como lo establecen las leyes y reglamentos de la materia.

iv Por otra parte, mediante oficio 2500-3/2451/93 del 3 de septiembre de 1993, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra informó a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco que, el 2 de enero de 1976, se llevó a cabo la regularización de los asentamientos ubicados en el ejido expropiado, mencionando que todos los predios en los que se demostró ante la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra la legal posesión, con los documentos respectivos, fueron regularizados.

v. El 14 de julio de 1994, visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional acudieron a la calle Río Sena, número 49, Colonia Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, México, Distrito Federal, domicilio señalado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para recibir y oír notificaciones, a efecto de reunirse en mesa de trabajo y llegar a una solución conciliatoria respecto de la queja planteada por la señora Preciado Santana ante esta Comisión Nacional. Se expuso al licenciado Moisés Flores, Jefe de Quejas y Denuncias de la Contraloría Interna, la siguiente propuesta formulada por este Organismo Nacional:

- Que dada la afectación del predio ubicado en la zona 003, manzana 119, lote 14, del poblado de Atemajac del Valle, Municipio de Zapopan, Jalisco, contratado el 15 de marzo de 1977 con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra por la señora Beatriz Preciado Santana, ésta fuera reubicada en un nuevo predio.

- Que se indemnizara a la quejosa por el error en que incurrió la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra al contratar la regularización sabiendo que dicho predio se encontraba afectado en su cartografía, así como por aceptar el pago de la señora Beatriz Preciado Santana.

A lo anterior, el licenciado Moisés Flores, Jefe de Quejas y Denuncias de la Contraloría Interna, respondió de viva voz que la propuesta era viable, reconociendo el error cometido por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, pero que la misma sería valorada, haciendo mención de que ya había prescrito la acción de sancionar al servidor público que contrató con la quejosa, según certificación que obra en el expediente de queja.

Posteriormente, mediante oficio 116/2379/VII/94 de 15 de julio de 1994, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, respondió formalmente la propuesta planteada por la Comisión Nacional, exponiendo que no cuenta con predios disponibles que le permitan estar en posibilidad de reubicar a la promovente y solucionar su

problema, por lo que consideran que la autoridad que la afectó es la que deberá reubicarla, reparándole el daño causado; así mismo, se declaró incompetente para seguir el procedimiento administrativo en contra de servidores públicos, por el tiempo transcurrido a partir de que se suscitaron los hechos.

vi. El 30 de agosto de 1994, personal de esta Comisión Nacional entabló comunicación telefónica con quien dijo ser el licenciado Mario Alberto Tovar, abogado de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y encargado del expediente de la señora Beatriz Preciado Santana ante esa misma dependencia; el servidor público reiteró lo mencionado en el párrafo anterior, pero agregó que sólo se devolvería a la quejosa el dinero pagado a ese organismo con motivo de la regularización correspondiente, si desalojaba el predio que actualmente ocupa; además, sostuvo que ya había prescrito la acción para sancionar a algún servidor público de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

II. EVIDENCIAS

En este caso las constituyen:

1. El oficio 4458/93 de 27 de enero de 1993, emitido por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco, mediante el cual, por razones de competencia, remitió la queja presentada por la señora Beatriz Preciado Santana a esta Comisión Nacional, dando origen al expediente CNDH/121/94/JAL/SOO0128.
2. El expediente CEDHJ/93/188/JAL, tramitado inicialmente ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco.
3. La copia de la cédula de contratación 33426 del 15 de marzo de 1977.
4. El oficio 2500-5/430/92 del 13 de marzo de 1992, suscrito por el Delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de Jalisco, mediante el cual se aceptó el error que se cometió al contratar con la señora Beatriz Preciado Santana, bajo la cédula 33426.
5. El oficio LA'3253/93 de 2 de septiembre de 1993, emitido por el Consejo Municipal de Guadalajara, Jalisco, y dirigido a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco.
6. El oficio 2500-3/2451/93 de 3 de septiembre de 1993, signado por el Delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de Jalisco, mediante el cual informó que dicha Comisión llevó a cabo la regularización de asentamientos en el ejido expropiado a todas aquellas personas que demostraron la legal posesión de los inmuebles.
7. El oficio 116/0778/III/94 de 9 de marzo de 1994, signado por el Contralor Interno de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

8. La copia certificada del plano que para su aprobación presentó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra ante el Consejo Municipal de Guadalajara, Jalisco, en el mes de octubre de 1977, mismo que señaló "el corte" por la ampliación de la avenida Patria.

9. La copia del plano de trazo vial, proyecto de la misma avenida, emitido en julio de 1990, por el Director General de Obras Públicas del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco.

10. La copia certificada del decreto 10959 de fecha 30 de marzo de 1982, el cual contiene la Ley que Aprueba el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, Jalisco.

11. La copia certificada del acta de cabildo de fecha 11 de marzo de 1992, en la que se aprobó el Plan Municipal de Desarrollo.

12. El acta circunstanciada de la comparecencia del 14 de julio de 1994, en la que se dio fe de que visitantes adjuntos de esta Comisión Nacional se presentaron en las oficinas de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, a fin de proponer ante dicho organismo una solución conciliatoria a la queja planteada por la señora Beatriz Preciado Santana.

13. El oficio 116/2379/VII/94 del 15 de julio de 1994, a través del cual la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra dio respuesta a la propuesta de conciliación planteada por este Organismo Nacional.

14. Acta circunstanciada del día 30 de agosto de 1994, en la que un visitador adjunto de esta Comisión Nacional hizo constar que entabló comunicación telefónica con quién dijo ser el licenciado Mario Alberto Tovar, abogado de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

El 15 de marzo de 1977, la señora Beatriz Preciado Santana celebró contrato con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, respecto del terreno ubicado en la zona 003, manzana 119, lote 14, del poblado de Atemajac del Valle, Municipio de Zapopan, Jalisco, a través de la cédula 33426.

El 25 de marzo de 1982, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra canceló unilateralmente la cédula de contratación 33426, argumentando afectación por vialidad, por lo cual negó la expedición de la escritura correspondiente a la señora Beatriz Preciado Santana, no obstante que ésta cumplió con los requisitos establecidos en la cédula de contratación.

Actualmente, la quejosa ocupa el predio en disputa y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se niega a realizar la regularización o, en su caso, la reubicación de la señora Beatriz Preciado Santana en otro predio.

IV. OBSERVACIONES

El estudio y análisis de las constancias que conforman el expediente, permiten a esta Comisión Nacional apreciar que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra no cumplió con el contrato celebrado con la quejosa, ya que el citado organismo no entregó las escrituras del predio que en su oportunidad pagó la señora Beatriz Preciado Santana y unilateralmente lo canceló.

También quedó plenamente demostrado que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra otorgó la cédula de contratación a la quejosa y permitió que ésta realizara los pagos correspondientes del terreno hasta el año de 1982, fecha en que la canceló unilateralmente, teniendo conocimiento de que dicho predio se encontraba afectado por la ampliación de una avenida desde el mes de octubre de 1977, toda vez que la citada Comisión había presentado ante el Departamento de Planeación y Urbanización del Gobierno del Estado de Jalisco, los planos del proyecto de subdivisión de diversas manzanas, entre ellos, el correspondiente a la zona 003, manzana 119, lote 14, materia de la queja.

Resulta clara la actitud contraria a Derecho que se desprende por parte de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, ya que al permitir que la quejosa continuara pagando las cuotas señaladas para la adjudicación del predio, sabiendo que dicho predio estaba afectado por planes de urbanización del Municipio de Guadalajara, Jalisco, ocasionó un menoscabo en el patrimonio de la quejosa e inseguridad jurídica respecto del bien inmueble que había adquirido desde el año de 1977.

En este sentido, al negarse la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra a indemnizar o reubicar a la señora Beatriz Preciado Santana, en ese entonces contravino lo dispuesto por el artículo 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en el cual se leía:

Artículo 1928.-... El Estado tiene la obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria, y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado.

El anterior precepto fue reformado en enero de 1994, a fin de entablar la responsabilidad solidaria en caso de ilícitos dolosos, y la conservó solidaria para los demás casos. El artículo 1997 establece celoso lo siguiente:

Artículo 1927.- El Estado tiene obligación del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

Por otra parte, es claro que en la actualidad prescribió la responsabilidad administrativa de aquellos funcionarios que autorizaron la contratación de la quejosa, sin previamente verificar los planes de urbanización del Municipio de Zapopan, Jalisco; sin embargo, dicha circunstancia no es óbice para que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra pretenda deslindarse del problema, toda vez que tiene la obligación de realizar sus actos de acuerdo con la normatividad establecida, lo que genera certeza y seguridad en los mismos, y al no hacerlo así, ocasiona inseguridad jurídica a quienes celebran actos jurídicos con la misma y, en su caso, daños y perjuicios en su patrimonio.

En consecuencia, debe concluirse que la quejosa como poseedora del predio en controversia, demostró que actuó de buena fe ante la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, ya que cumplió con todos los requisitos solicitados para obtener la escrituración de su predio, y dicha Comisión no cumplió con lo pactado.

Ante esta circunstancia y toda vez que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra reconoció los errores que se cometieron en la contratación con la quejosa, deberá instrumentar las acciones adecuadas para que a satisfacción de la misma sea reubicada o, en su caso, se le paguen los daños causados.

A mayor abundamiento, el segundo párrafo del artículo 44 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos establece: "En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si proceden en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado".

Independientemente de los ordenamientos jurídicos mencionados, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos está plenamente convencida que de acuerdo con los principios más elementales de equidad y justicia, que son la base del sistema jurídico mexicano, es menester reparar el daño que se le ha ocasionado a la agraviada.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de Derechos Humanos se permite formular a usted, señor Director General, respetuosamente, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Se restituya debidamente a la señora Beatriz Preciado Santana en el derecho de propiedad de un lote con características similares a aquel que fue materia de la regularización.

SEGUNDA. Que a falta o por imposibilidad material de ese organismo público para dar cumplimiento en sus términos a la anterior Recomendación, restituya a la quejosa el dinero que ésta erogó por la contratación de la cédula 33426, así como que se le indemnice por las construcciones que la poseedora tiene en él, de acuerdo con los peritajes y el valor actual de dicha construcción y, en su caso, por los daños y perjuicios ocasionados por las irregularidades presentadas en la contratación correspondiente.

TERCERA. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, nos sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a esta notificación.

Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la Recomendación.

La falta de presentación de pruebas dará lugar a que se interprete que la presente Recomendación no fue aceptada por lo que la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedará en libertad para hacer pública precisamente esta circunstancia.

Atentamente

El Presidente de la Comisión Nacional