

FUSIONES HISTÓRICAS DE PREDIOS ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA ESCRITURA DE SU FORMALIZACIÓN PARA EFECTOS DE SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD COADYUVANDO A LA REGULARIZACIÓN DE PREDIOS EN NUESTRA CIUDAD

Guillermo Oliver Bucio



I. INTRODUCCIÓN

El derecho real de propiedad se caracteriza por ser exclusivo, perpetuo y absoluto y faculta al propietario para usar, gozar y disponer de la cosa objeto del mismo, por lo que, en principio, se podría pensar que el propietario de una cosa puede hacer lo que le venga en gana con ella, por estar facultado para usarla, gozarla y disponer de ella en forma absoluta, al considerar que este derecho es una extensión de la propia personalidad del individuo, quien actúa en forma completamente autónoma.

Sin embargo, la vida de todo individuo se desarrolla necesariamente mediante estructuras y límites, preexistentes y por tanto externas a él, que son generadas y creadas por la naturaleza o por otros individuos, de forma unitaria, colegiada o social, o generadas y creadas por el propio individuo, y en consecuencia propias, reconociendo la coexistencia de ambos extremos que dan cabida a la tensión natural entre las estructuras y límites externos y las estructuras y límites propias, que derivan en la defensa de la existencia individual.

Aterrizando el anterior principio de vida al campo de lo jurídico, igualmente tendremos estructuras y límites impuestas por otros o autoimpuestas, aquellas plasmadas en la ley y éstas dentro del ámbito de la autonomía de la voluntad de cada individuo.

En el caso que nos ocupa, encontramos una línea divisoria en el tiempo marcada por la fecha del 7 de enero de 1976, en la que fue publicada la Ley

de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, a partir de la cual existe una normatividad en materia de expedición de licencias para fusiones de predios; pero antes de dicha fecha, al no existir tal régimen, el propietario de una cosa inmueble, es decir, el propietario de un predio, con base en la autonomía de la voluntad, decidía libremente sin sujeción a permiso o licencia alguno, unir, agregar, anexar, incorporar o fusionar predios de su propiedad, por el solo hecho de ser el propietario de los mismos y otorgar en ese sentido su voluntad en una escritura pública ante notario, la cual se inscribía en el Registro Público de la Propiedad.

Ahora bien, el propietario no siempre manifestaba su voluntad en escritura pública, sino que actuaba simplemente en la realidad para fusionar, de facto, predios de su propiedad conformando una sola unidad topográfica sin realizar acto alguno o gestión adicional. A lo sumo, notificaba al catastro para dejar constancia de la fusión de predios y como evidencia de una unidad topográfica que se formaba, pagando a partir de ese momento sus contribuciones de impuesto predial ya como un solo predio fusionado. Digamos que los predios quedaban fusionados para efectos catastrales, pero no para efectos registrales.

Siempre he considerado, dentro de nuestro marco jurídico, que la propiedad sobre un inmueble es regular si se reúnen dos condiciones: consta en un título de propiedad reconocido por la ley, por regla general en escritura pública y dicho título se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad, de tal manera que la falta de alguna de dichas condiciones, provoca la irregularidad del citado derecho real de propiedad.

En consecuencia, queda delimitado el fin y el alcance del presente estudio, pues no se trata de comentar o analizar el marco jurídico vigente para fusiones de predios, sino de realizar algunos comentarios respecto de sus fusiones históricas llevadas a cabo antes del 7 de enero de 1976, pero que en la época actual nos corresponde intervenir como notarios para lograr su regularización o formalización para efectos registrales y así coadyuvar a la regularización de predios en nuestra ciudad, armonizando situaciones jurídicas creadas en otra época y evitando la aplicación retroactiva de leyes, criterios y posturas en perjuicio del particular.

II. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO

Como ejemplo de la citada evolución, no solo en el marco jurídico, sino en el mundo de las ideas, criterios, interpretaciones y percepciones de la autoridad al respecto, transcribo en su parte conducente la solicitud que presenté en abril del año 2013 a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda,

obteniendo respuesta en sentido positivo a la pretensión de mi cliente en el mismo mes de abril del citado año, de la siguiente manera:

...El suscrito, en mi carácter de titular de la Notaría Pública número 246 del Distrito Federal, para *efectos* de cumplir con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Registral para el Distrito Federal y con lo dispuesto en el artículo 88 del Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, que más adelante transcribo, en relación al Inmueble citado al rubro y toda vez que estoy próximo a que se otorgue en mi protocolo, *la formalización de Fusión de Predios para efectos registrales* sobre el citado Inmueble, solicito se me *confirme que para dicha formalización no es necesaria Licencia actual de Fusión de predios*, pues el Inmueble ha funcionado fusionado como una sola unidad desde mucho antes de la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año de 1976; y para efectos catastrales, pago de impuesto predial, de zonificación, construcciones y alineamiento y número oficial, entre otros, desde aquella época ha sido reconocido como una sola unidad fusionada.

Al efecto, los artículos 61 de la Ley Registral y el 88 de su Reglamento, señalan lo siguiente: (aquí se transcribieron).

El marco jurídico actual aplicable en materia de Licencias de Fusión de Predios resulta razonablemente claro al establecer como autoridades en materia de desarrollo urbano a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, así como a los Jefes Delegacionales, de acuerdo al artículo 4 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU). De acuerdo con el artículo 7 de la citada Ley, corresponde a la Secretaría, entre otros, según la fracción I, aplicar la Ley, emitiendo criterios *o cualquier acto administrativo relacionado* y de acuerdo a la fracción XXIII, le compete emitir opinión respecto de la procedencia de solicitudes de fusión de predios que se presenten ante otras autoridades competentes. Sin embargo, según el artículo 8 fracción III de la LDU, es atribución del Jefe Delegacional expedir licencias en el ámbito de su competencia según la propia Ley de Desarrollo Urbano, la cual en el artículo 61 establece que las fusiones se registrarán según lo indicado en el Reglamento, lo que se ratifica en el propio artículo 87 de la LDU que reitera la competencia tanto de la Secretaría como de las Delegaciones en esta materia, en sus respectivas esferas de competencia, conforme lo establecido en el Reglamento. La competencia del Jefe Delegacional en materia de expedición de Licencias de Fusión de Predios se ratifica en el artículo 39 fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

A su vez, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 127 señala que las Licencias actuales de fusión de predios serán expedidas por la Delegación, la cual con base en la Ley Orgánica de la Admi-

nistración Pública Local, sus Reglamentos y el Manual de Organización Delegacional, actúa a través de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, Dirección de Desarrollo Urbano, Subdirección de Normatividad y Licencias, Unidad Departamental de Alineamiento, Uso de Suelo y Licencias Específicas.

Sin embargo, como se dijo desde el inicio, la consulta versa sobre una *situación histórica concreta* y no sobre una actual. Al efecto y de forma adecuada, los artículos de la Ley Registral y su Reglamento arriba señalados, establecen como línea divisoria en el tiempo el año de 1976 en función de la publicación de la primera Ley de Desarrollo Urbano, por lo que, en principio, antes del año de 1976, el Registro Público de la Propiedad no debería solicitar para efectos de formalizaciones de Fusiones, Licencias de Fusión cuando constara que antes de esa fecha el predio resultante ya se había fusionado o agrupado.

El actual Reglamento de Construcciones del año 2004, en su artículo 63 señala que no procede el registro de manifestaciones de construcción respecto de lotes o predios que hayan resultado de la fusión de predios efectuada sin autorización de la Administración; artículo esencialmente idéntico al artículo 58 del Reglamento de Construcciones de 1993 (abrogado por el anterior), salvo por hablar del Departamento (del Distrito Federal) en aquel entonces.

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal del año 1966, en su artículo 394 atribuía competencia en materia de Licencias de Construcción y “comprobantes de aprobación de división de predios” a la Dirección General de Obras Públicas; sin embargo, no se menciona ninguna atribución en materia de fusión de predios.

El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal del año 1942 era omiso tanto para fusiones como para subdivisiones de predios.

Lo que el suscrito pretende resaltar con esta pequeña relación histórica del marco jurídico es que, en la fecha actual no hay duda de a quien le compete y en qué términos expedir Licencias de Fusión de Predios, pero que antes del año de 1976, en principio no había obligación de contar con una Licencia para Fusión y el particular concurría con el Notario para hacer constar agrupaciones o fusiones de predios con base en su voluntad.

La *situación jurídica concreta* del Inmueble ha sido la siguiente:

1. Por instrumento número de fecha 13 de junio de 1968, ante el Licenciado ..., titular de la notaría número.... del Distrito Federal, se hace constar que ... y el menor..., este último representado por los dos primeros, adquieren los dos primeros como usufructuarios y el último como nudo propietario, el predio de con superficie de 572.07 m².

2. Por instrumento número 15,532 de fecha 10 de junio de 1969, ante el mismo notario que el anterior, los señores y el menor ..., este último representado por los dos primeros, adquieren los dos primeros como usufructuarios y el último como nudo propietario, una fracción interior del predio de número ...con superficie de 179.15 m²., misma fracción interior que *obtendría* salida a la vía pública por su agrupación o fusión al predio señalado en el pun-

to 1 anterior y para ello en los antecedentes de la escritura aquí relacionada, se señaló que la fracción interior se agregaría o fusionaría a la fracción del punto 1 anterior, para quedar un sólo predio ubicado en el número.... de con superficie de 751.22 M2., reconociendo que desde aquella época el Inmueble ya funcionaba como una sola unidad y tenía una sola cuenta de impuesto predial.

Sin embargo, en las cláusulas del citado instrumento únicamente se contiene la compraventa de la fracción interior y no se hizo constar la agrupación o fusión de predios, por lo que al suscrito corresponde en la fecha actual hacer constar la formalización de dicha fusión de predios única y exclusivamente para efectos registrales.

De dicho instrumento del año de 1969 transcribo en su parte conducente lo que sigue:

.... DECLARACIONES...Primera.—(En esta declaración se relaciona el título de propiedad de la fracción interior de 179.15 m2 que es objeto de la compraventa) ...

Segunda.—...adquirieron... por compra.... el predio número ... de la calle de ..., con superficie de quinientos setenta y dos metros cuadrados, siete centésimos y los linderos y medidas que en dicha escritura se especificaron; *predio al cual se fusiona la fracción de terreno descrita en la declaración anterior y por el cual tiene su salida a la calle y que ya está comprendida dentro de la boleta de contribuciones prediales que corresponde al propio predio número de la calle de...; el cual predio total se describe de la manera siguiente: Predio número de la calle de ..., con superficie de setecientos cincuenta y un metros cuadrados, veintidós centésimos y los linderos y medidas siguientes* (se relacionan los linderos del predio resultante de la fusión).

3. En la boleta predial con número de cuenta....., constancia de zonificación obtenida respecto de la cuenta predial anterior, regularización de construcción del año de 1957, alineamiento y número oficial del año 1954 y uno actual del año 2012, las diferentes autoridades reconocieron y han reconocido que el Inmueble marcado con el número... de la calle de ..., es un sólo predio cuya superficie resultó de la agrupación o fusión histórica antes señalada.

Adecuadamente, la actual Ley Registral y su Reglamento señalan el año de 1976 como línea divisoria para exigir o no Licencias de Fusión de Predios, por lo que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y/o la Delegación correspondiente, como autoridades competentes, en su caso y según corresponda, deberán emitir la constancia de que en esa fecha (1969) no se requería Licencia de Fusión con el objeto de cumplir con las Leyes Registrales y proceder a obtener un único antecedente registral del Inmueble que nos ocupa.

En todo caso y de no ser posible lo anterior, deberán señalar lo que procede para cumplir con dichas Leyes Registrales, pues éstas últimas requieren documento de la autoridad competente y Ustedes son autoridad competente en esta materia, como ha quedado demostrado.

Anexos: Se exhiben copia simple y original para cotejo de los siguientes documentos.

1. Escritura número 14,670 de fecha 13 de junio de 1968, ante el Licenciado ..., titular de la notaría número del Distrito Federal.

2. Escritura número 15 532 de fecha 10 de junio de 1969, ante el mismo notario que el anterior.

3. Boleta Predial 2013 con número de cuenta: donde se reporta la superficie global y fusionada.

4. Constancia de Zonificación respecto del número de cuenta predial anterior donde se reporta la superficie global y fusionada.

5. Regularización de ciertas construcciones del año de 1957 donde se reporta la superficie global y fusionada.

6. Alineamiento y número oficial donde se reporta la superficie global y fusionada, tanto del año 1954 como del año 2012.

7. *Oficio 291 A de fecha 30 de octubre de 2012*, expedido por el Director de Desarrollo Urbano de la *Delegación Benito Juárez* señalando que no hay registro alguno de trámite de fusión a partir de 1995 y *sugiriendo acudir directamente a Seduvi* pues es quien antes de ese año debía expedir licencias de fusiones.

8. Oficio 1276 expedido el 28 de enero de 2013 expedido por el Director de Control de Reserva y Registro Territorial de SEDUVI, indicando que no hay antecedentes de fusión de predios....

En el oficio de respuesta positiva, el Director de Control de Reserva y Registro Territorial, de la Dirección General de Administración Urbana de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal reconoció que "...En este orden de ideas, se debe considerar, que en los años 1968 y 1969, fechas en las que se llevó a cabo la compra de los inmuebles materia de la presente opinión, se encontraba vigente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, misma que en su texto no contenía disposiciones en las que se previesen o fueran exigibles a los particulares solicitudes o permisos para llevar a cabo fusiones.... de predios.... esta autoridad opina que la Licencia de Fusión materia de la presente, no deberá ser exigible, toda vez que la fusión de los predios que integran el predio resultante descrito en el cuerpo del presente, se realizó de hecho, antes de la vigencia de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de enero de 1976...

En la actualidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda ha asumido su carácter de autoridad competente para estos temas, sin embargo, retrospectivamente, el lector podrá darse cuenta de la mera redacción de la solicitud que, hasta hace unos pocos años, todavía no había certeza de quién era la autoridad competente para tales efectos y cuál era el contenido concreto de la resolución a emitir, pues de la delegación política correspondiente nos enviaba a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y viceversa,

y a su vez el Registro Público de la Propiedad tampoco definía claramente su postura en relación a quien reconocía como autoridad competente en la materia.

También debemos tener en cuenta que la Ley Registral para el Distrito Federal apenas se publicó el 21 de enero de 2011, y el Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio meses después, el 13 de septiembre.

Por ello la importancia de establecer los diversos periodos que he podido detectar a la fecha para dejar constancia de la evolución del marco jurídico al respecto, pero también de la evolución en la práctica notarial y en las ideas, criterios, interpretaciones y percepciones sobre este tema que he experimentado en asuntos concretos, para que puedan servir de guía en la actuación notarial.

A. PERIODO DE LA ABSOLUTA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD (¿? - 7 DE ENERO DE 1976)

Durante este periodo y, por lo menos en esta materia, se aplicó de forma absoluta el principio de la autonomía de la voluntad del particular, quien, como propietario y por el solo hecho de serlo, podía agrupar, anexas, unir, incorporar o fusionar predios de su propiedad, plasmando su voluntad en escritura pública ante notario e inscribiendo la misma en el Registro Público de la Propiedad. Esa era la práctica notarial y registral al respecto.

Con lo anterior, el particular podía actuar de dicha manera porque no había marco jurídico aplicable en la materia que lo limitara, no obstante lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6 y 830 del Código Civil, en ese entonces Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; artículos que, por ser vigentes, prevén la posibilidad de establecer restricciones a la propiedad privada como límite a la autonomía de la voluntad, no había normatividad que estableciera la obligación del particular para que, como propietario, tramitara previamente una licencia o permiso de fusión de predios.

La Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y Territorios de la Baja California publicada el 17 de enero de 1933, reguló en sus artículos primero, segundo y tercero, la planificación y zonificación y, entre otros rubros, contempló la normatividad en materia de subdivisión y lotificación de los terrenos de las poblaciones existentes en la entidad, por lo que hacía a la planificación, y por lo que hacía a la zonificación, reglamentó, entre otros, lo relativo a las construcciones, alturas, volúmenes y espacios libres

en las lotificaciones; ley que derogó todas las disposiciones anteriores que se opusieran a su observancia y que no contempló norma alguna en relación a la fusión de predios.

La Ley de Planificación y Zonificación publicada el 12 de junio de 1936 reitera lo señalado en la anterior, sin haber tampoco norma alguna en materia de fusión de predios.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad publicado el 13 de julio de 1940, en su Capítulo Segundo, de las inscripciones en la Sección Primera, establecía normatividad en la materia, señalando en el artículo 51 lo relativo a divisiones de fincas, así como en el artículo 54 que trataba de la enajenación parcial de predios, lo que implicaba una subdivisión y cancelación parcial de propiedad, según léxico de aquella época; en el artículo 52 trataba acerca de los fraccionamientos de predios y en el artículo 53 lo relativo a fusiones de predios, el cual hacía mención de la reunión de dos fincas para formar una sola, inscribiendo la resultante como nueva finca, sin requerir ningún tipo de permiso o licencia para la procedencia de la inscripción de la fusión de predios.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, reglamentaria de la base primera, fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada el 31 de diciembre de 1941, como ha reconocido la actual autoridad competente en la materia, no contiene ninguna obligación a cargo del particular en la materia que nos ocupa, no obstante regulaba en su artículo 23 que eran funciones del Departamento del Distrito Federal, entre otras y en materia de servicios públicos, reglamentar y vigilar lo relativo a planificación y zonificación.

El Reglamento de las Construcciones y de los Servicios Urbanos publicado el 23 de julio de 1942, no contiene norma alguna respecto del tema que nos ocupa, haciendo referencia exclusivamente a las licencias para fraccionamientos en su capítulo 13, artículos del 1 al 6.

El Reglamento del Registro Público de la Propiedad, publicado el 15 de diciembre de 1952, en su capítulo segundo, sección segunda, se refería a la Finca y a las Segregaciones y Agrupaciones, en los artículos del 158 al 167, resaltando que el término utilizado en la materia era el de agrupación de fincas o de porciones y que en el artículo 165 se establecía que todas las operaciones de registro relativas a agrupación, división o segregación, solo se harían cuando constaran en escritura pública o documento auténtico, siendo necesario que dicha escritura o documento describiera las fincas que se agruparan o dividieran o que fueran objeto de segregación parcial, así como las fincas nuevas resultantes de cualquiera de dichas operaciones y las porciones restantes.

La Ley de Planificación del Distrito Federal de 1953,¹ estableció en su artículo primero como de interés y utilidad pública la ejecución de obras de planificación, y en el artículo tercero indicó que la planificación comprendería, entre otros, los fraccionamientos de terrenos y la lotificación o relotificación de inmuebles, pero no hizo referencia a la fusión de predios. Dicha ley sufrió una fe de erratas publicada el 23 de enero de 1954, se reformó el 29 de diciembre de 1966 y el 31 de diciembre de 1971, pero únicamente siguió contemplando lo relativo a fraccionamientos, divisiones o subdivisiones de predios.

El Reglamento de Construcciones² hacía referencia exclusiva a la división de predios, estableciendo la obligación de contar con la previa aprobación de la Dirección General de Obras Públicas para que los notarios pudieran autorizar escrituras relativas a dichas fracciones o lotes, pero no hacía mención a la fusión de predios.³

B. PERIODO DE LA LIMITACIÓN A LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD (7 DE ENERO DE 1976-A LA FECHA)

El 7 de enero de 1976 se publicó la Ley del Desarrollo Urbano, la cual, según su artículo primero, tenía por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, el cual declaró como de utilidad pública e interés social. Dicha ley como especial de la ley marcó que fue la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 26 de mayo de 1976, que en su artículo 47 señaló que las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, estarían sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dictaran las autoridades conforme a la ley.

Asimismo, en su artículo octavo hizo énfasis en la utilidad pública e interés social que caracteriza la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, de acuerdo al artículo 27 constitucional y al artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, reiterando en su artículo noveno que el derecho de propiedad, la posesión o cualquier otro derecho derivado de la tenencia de predios, sería ejercido de conformidad con las limitaciones y modalidades previstas en dicha ley, dejando en claro a partir de entonces la intervención de la autoridad como límite a la autonomía de la voluntad del propietario, como particular.

¹ Publicada el 31 de diciembre.

² Publicado el 9 de febrero de 1966.

³ *Cfr.* Artículo 394.

Dicha ley, en su sección tercera, trató de la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamientos de terrenos, en forma más sistemática que la normatividad anterior,⁴ destacando en su artículo 54 el concepto de fusión de predios al indicar que se entiende por fusión la unión en un solo predio de dos o más terrenos colindantes, requiriendo para ello previa autorización del Departamento del Distrito Federal según lo indicó el artículo 63, declarando ilegales las fusiones que no hayan estado autorizadas.⁵

Reglamentariamente, se publicaron el 9 de diciembre de 1976 el Reglamento de Planes Parciales, el 10 de diciembre de 1976 el Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano y el 20 de abril de 1982 el Reglamento de Zonificación, reformado el 3 de julio de 1987, sin que en ninguno de dichos ordenamientos se incluyera alguna normatividad para el caso que nos ocupa.

Asimismo, el 14 de diciembre de 1976 se publicó el Reglamento de Construcciones, el cual trataba indirectamente de las divisiones de predios al señalar que no se otorgaría licencia de construcción respecto de lotes o fracciones que hayan resultado de la división de predios efectuada sin autorización del Departamento, pero no había normatividad en relación a la fusión de predios.⁶

El 17 de enero de 1979 se publicó el Reglamento del Registro Público de la Propiedad en cuyos artículos 123, 124 y 125 se trataba el caso de las fusiones de predios o fincas para formar una sola, o cuando se fusionan dos o más porciones de diferentes fincas para formar una nueva, aclarando que las diversas operaciones registrales que esos casos implican, solo se realizarían cuando las fusiones o segregaciones se hubieran efectuado y hecho constar conforme a lo dispuesto por las leyes y reglamentos aplicables y cuando se describieran con claridad y precisión los nuevos fundos resultantes.

El 5 de agosto de 1988 se publicó el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, en cuyo artículo 58 se señaló que, al fusionarse dos o más fincas para formar una nueva, se procedería a cancelar los asientos originales que se conservarían como antecedentes y se harían nuevos folios para las fincas resultantes y en dichos folios se harían constar las variantes producidas.

El 21 de julio de 1993 se publicó una nueva Ley General de Asentamientos Humanos que abrogó la de 1976, reiterando que para cumplir con el mandato del artículo 27 constitucional, el ejercicio del derecho de propie-

⁴ Cfr. Artículos 54 al 72.

⁵ Cfr. Artículo 71.

⁶ Cfr. Artículo 71.

dad, posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles, se sujetaría a lo que determinarían las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.⁷ En su artículo 32 señaló que la legislación estatal debería contemplar las acciones para la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y en su artículo 36 indicó que las leyes locales preverían los casos en los que no se requirieran o se simplificaran las autorizaciones, permisos y licencias para el uso del suelo urbano, construcciones, subdivisiones de terrenos y demás trámites administrativos conexos a los antes señalados.

El 2 de agosto de 1993 se publicó el Reglamento de Construcciones, que reiteraba la norma relativa a subdivisión de predios en el sentido de que no se otorgaría licencia de construcción respecto de lotes o fracciones de terrenos que hayan resultado de la subdivisión o relotificación de predios, incluyendo el concepto de fusión de predios, que se hayan efectuado sin autorización del Departamento del Distrito Federal.⁸

El 29 de enero de 1996 se publicó una nueva ley de desarrollo urbano que abrogó la anterior, la cual reiteraba su carácter de orden público e interés social, cuyo objeto era, entre otros, regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del Distrito Federal, misma ley que fue reformada en diversas ocasiones y que por reforma del 23 de febrero de 1999, en su Capítulo IV reguló la fusión, subdivisión, “Relotificación de terrenos y conjuntos”, en sus artículos del 42 al 49, reiterando el concepto de fusión de predios de la ley anterior y haciendo un reenvío al reglamento de la ley para todo lo relativo a las características, especificaciones y procedimientos para fusionar o subdividir un predio.

El 4 de junio de 1997 se publicó el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del año 1996, el que, en su título quinto, “De las certificaciones y licencias”, capítulo tercero, de las licencias de fusiones y subdivisiones, regulaba lo relativo a nuestro tema, señalando que sería la delegación correspondiente la que expediría la licencia de fusión de predios en los términos y con el procedimiento ahí señalados.⁹

El 29 de enero de 2004 se publicó el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano que abrogó el anterior, el que, en su capítulo segundo, “De las Licencias”, sección primera, de las licencias de fusión y subdivisión, artículos del 127 al 129, regula el procedimiento para su obtención, reiterando que

⁷ Cfr. Artículo 27.

⁸ Cfr. Artículo 58.

⁹ Cfr. Artículos 41 al 44.

será la delegación correspondiente la que expedirá la licencia de fusión de predios. Dicho reglamento sufrió su última reforma el 14 de enero de 2016, por lo que sigue vigente.

El mismo 29 de enero de 2004 se publicó el Reglamento de Construcciones, el cual no contiene normatividad para el caso que se trata, salvo por la mención en su artículo 63, al indicar que no procede el registro de manifestaciones de construcción respecto de lotes o predios que hayan resultado de la fusión de predios efectuada sin autorización de la administración.

El 24 de noviembre de 2006 se publicó el Reglamento del Registro Público de la Propiedad, en cuyo artículo 62 se reiteró que al fusionarse dos o más fincas para formar una sola, se crearía un folio para la finca resultante, cancelando los asientos originales que se conservarían como antecedentes y que en los folios de las fincas modificadas se harían constar las variantes producidas.

El 22 de julio de 2008 se publicaron los Criterios Registrales en Materia de Propiedad, en cuyo criterio 4, que tuvo por rubro “Condominio. Fusión, subdivisión o lotificación”, se estableció que “en condominios, fusiones, subdivisiones, lotificaciones o relotificaciones, deberá anexarse o transcribirse, la licencia o certificado de zonificación, resolución u orden judicial, según corresponda”.

El 15 de julio de 2010 se publicó la Ley de Desarrollo Urbano que abrogó la anterior, que reitera su carácter de orden público e interés general y social, para establecer las bases de la política urbana, la que en su capítulo sexto, trata de la fusión, subdivisión y relotificación de predios en los artículos del 61 al 64, señalando que las fusiones y subdivisiones de predios urbanos o la improcedencia de realizarlas, así como las características, especificaciones y procedimientos para llevar a cabo las que se autoricen, se registrarán por las disposiciones del reglamento.¹⁰

El 21 de enero de 2011 se publicó la tan esperada Ley Registral, en cuyo artículo 61 se reitera la postura registral en la materia ya señalada y se añade un último enunciado que dice “...Se requerirá el permiso de fusión solo cuando la legislación vigente en la fecha en que se hubiese formalizado dicho acto jurídico así lo hubiere exigido...”

El 13 de septiembre de 2011 se publicó el Reglamento de la Ley Registral y del Registro Público de la Propiedad y de Comercio el que en su artículo 88 señalaba que:

¹⁰ Cfr. Artículo 61.

Artículo 88.—Cuando en el instrumento respectivo se solicite la fusión o subdivisión de predios que *se hubieren* agregado o segregado o que de cualquier forma se hubieren anexado o separado *a otros antes* de la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 7 de enero de 1976, *no será necesaria* la presentación de permiso alguno y se llevará a cabo la fusión o subdivisión correspondiente, anotando en el asiento la circunstancia descrita *siempre que se relacionen los documentos de la fecha en los que las autoridades respectivas conocieron de dicha operación o bien se presente documento de las autoridades competentes en donde hacen constar dicha circunstancia*.

El 18 de noviembre de 2015 se publicó el Reglamento de la Ley Registral en cuyo artículo 94 se señala lo siguiente:

Cuando en el instrumento respectivo se solicite la fusión o subdivisión de predios se deberá presentar el permiso correspondiente, o en su caso, *la negativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal en la cual se establezca que no es necesaria la expedición de dicho permiso*.

No obstante, tratándose de predios en los que se solicite la fusión o subdivisión de los mismos, que se hubieren agregado o segregado o que de cualquier forma se hubieren anexado o separado a otros antes de la publicación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 7 de enero de 1976, no será necesaria la presentación de permiso alguno y se llevará a cabo la fusión o subdivisión correspondiente, *siempre que se relacionen los documentos de la fecha en los que las autoridades respectivas conocieron de dicha operación o bien se presente documento expedido por las autoridades competentes en donde hacen constar dicha circunstancia*. En el asiento que se practique se anotará la circunstancia antes descrita.

En cualquiera de los casos, el permiso o los documentos que sean presentados deberán señalar la superficie, medidas y linderos del o de los predios resultantes de la fusión o subdivisión.

En el mismo ordenamiento que se acaba de mencionar, se señala que cualquier modificación por la que se incremente o se disminuya la superficie del predio inscrito, se deberá solicitar en escritura pública y solo será procedente si media apeo y deslinde, resolución o diligencia judicial u orden o constancia administrativa de autoridad competente, reconociendo como autoridad competente para efectos de dicho artículo entre otras a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, precisando que el documento exhibido deberá contener las medidas, linderos, colindancias y superficie del predio.¹¹

¹¹ Artículo 107.

En consecuencia, dentro de este segundo periodo en el cual la autonomía de la voluntad del propietario, como particular, se encuentra limitada por la acción de la autoridad, podemos distinguir los subperiodos siguientes:

1. El comprendido desde la entrada en vigor de la Ley de Desarrollo Urbano el 7 de enero de 1976 hasta el año de 2005 aproximadamente, periodo durante el cual las escrituras públicas que contenían la formalización de fusión histórica de predios para efectos registrales que se otorgaron ante el suscrito (o ante el notario con el cual realizaba mi práctica notarial antes de llegar a serlo), se inscribían en el Registro Público de la Propiedad siempre que al instrumento público se le anexara algún documento de autoridad que reconociera la fusión, por ejemplo y normalmente, la boleta predial que evidenciara la existencia de una cuenta catastral única que abarcara la superficie total del predio resultante, como muestra de la no exigencia actual de una licencia o permiso especial por tratarse de una fusión histórica de predios que se encontraban ya fusionados catastralmente y que además, en dicho instrumento constara claramente la superficie, medidas y linderos del predio resultante, para lo cual bastaba, en principio, un levantamiento topográfico realizado por un perito particular a solicitud del propietario, con lo cual se confirmó durante dicho periodo la práctica notarial y registral al respecto y que coincide esencialmente con la evolución del marco jurídico antes relacionada.

2. El comprendido desde aproximadamente el año de 2005 hasta el 22 de julio de 2008 en que se publicaron los Criterios Registrales en Materia de Propiedad, en cuyo criterio 4 se trató el tema que nos ocupa, periodo en el cual no había certeza de cuál era la mejor manera para dejar acreditado en la escritura pública de formalización de fusión histórica de predios para efectos registrales, los dos extremos señalados en el punto inmediato anterior, es decir, por un lado el documento idóneo por el que él se acreditara que no era necesaria una licencia actual de fusión de predios, y por otro lado, el documento idóneo para acreditar la superficie, medidas y linderos del predio resultante, provocando un obstáculo para la regularización de predios en nuestra ciudad.

3. El comprendido desde la publicación el 22 de julio de 2008 del criterio registral antes citado hasta la publicación de la Ley Registral el 21 de enero de 2011 y su reglamento el 13 de septiembre de 2011, periodo en el cual y no obstante la buena intención al publicar el citado criterio, dada su ambigüedad, se generó también un periodo de incertidumbre para acreditar los dos extremos indicados en una escritura de fusión histórica de predios,

ya que había diferentes posturas de los registradores del Registro Público de la Propiedad tanto en lo referente al documento idóneo para acreditar la no exigencia de licencia actual de fusión de predios como respecto del documento idóneo para acreditar la superficie, medidas y linderos del predio resultante, llegando a solicitar ante la duda, incluso diligencia de apeo y deslinde, provocándose de nueva cuenta un obstáculo para la regularización de predios en nuestra ciudad.

4. El comprendido desde la publicación de la Ley Registral el 21 de enero de 2011 y su Reglamento el 13 de septiembre de 2011 hasta la publicación el 18 de noviembre de 2015 del nuevo Reglamento de la Ley Registral, periodo durante el cual también se generó un periodo de incertidumbre pues en relación al documento idóneo de la autoridad competente en la materia para dictaminar la no exigencia de la licencia actual de fusión de predios, la delegación política correspondiente señalaba que únicamente podía intervenir en licencias de fusiones actuales y no históricas y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, no definía claramente su postura al respecto, haciéndolo finalmente y prueba de ello es el oficio obtenido y transcrito en su parte conducente líneas arriba; sin embargo, aunque la secretaría tomó partido para emitir oficios de este tipo, consideró en su momento que no podía intervenir para solventar el segundo punto en cuestión, es decir, el relativo a la determinación del documento idóneo para dejar constancia de la superficie, medidas y linderos del predio resultante, con lo cual se dio un avance considerable en la materia, pero dejando un punto esencial todavía por esclarecer.

5. El comprendido desde la publicación el 18 de noviembre de 2015 del nuevo reglamento de la ley registral hasta la época actual, periodo durante el cual, finalmente queda esclarecida la actuación en la materia, al reconocer el Registro Público de la Propiedad en su Reglamento de forma clara y contundente que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es autoridad competente en materia de fusiones históricas de predios, por lo que dicha Secretaría como autoridad competente será quien esté legitimada para emitir oficio que abarque las dos condicionantes para lograr la inscripción de una escritura de formalización de fusión histórica de predios, es decir, tanto por lo que se refiere a la opinión de que no es necesaria una licencia actual de fusión de predios, como también por lo que se refiere a que, como autoridad competente, determine cuál es la superficie, medidas y linderos del predio resultante, con lo cual el Registro Público de la Propiedad podrá realizar el asiento de inscripción correspondiente, avanzando en la regularización de predios en nuestra ciudad.

Sirva el presente trabajo para dejar constancia de la necesidad de contar con leyes claras y precisas que, en su caso, generen la coordinación adecuada entre las diversas dependencias con las cuales interactuamos y que como notarios nos permitan actuar con diligencia en beneficio de los ciudadanos, que, como particulares, merecen certeza y seguridad jurídicas dentro de un estado de derecho.