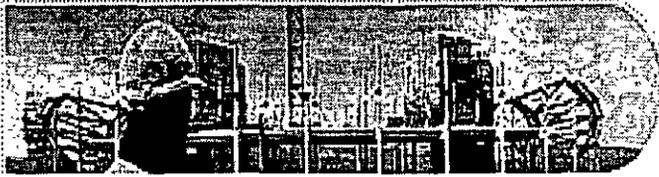


FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM  
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA



...: Ingeniería de Civil

# CURSOS ABIERTOS

DIPLOMADO EN DISEÑO,  
CONSTRUCCIÓN Y  
ADMINISTRACIÓN DE VIVIENDA DE  
INTERÉS SOCIAL

NECESIDADES DE SUELO  
DESTINADO A LA VIVIENDA  
CA 24

TEMA  
INCORPORACIÓN DE SUELO  
A DESARROLLOS DE VIVIENDA

**EXPOSITOR: ING. EDUARDO RAMÍREZ FAVELA**  
**DEL 12 JULIO AL 16 DE AGOSTO DE 2005**  
**PALACIO DE MINERÍA**

**Facultad de Arquitectura**  
**Coordinación de la Maestría en Urbanismo**  
**Campo del conocimiento: Desarrollo Inmobiliario.**

**DIPLOMADO EN VIVIENDA**  
**INCORPORACIÓN DE SUELO**  
**A DESARROLLOS DE VIVIENDA**

**Eduardo Ramírez Favela**

**Julio de 2005**

## **1.- EL FUTURO DE LA VIVENDA COMO PARTE DEL DESARROLLO URBANO.**

### **1.1.- Racionalidad en la creación de espacios para el desarrollo urbano. La economía, la sociedad y el desarrollo urbano<sup>1</sup>.**

El futuro del crecimiento de las ciudades del país debe tener como objetivo el desarrollo integral, con una visión regional que permita elevar la calidad de vida de la población, adelantándose a los acontecimientos y canalizando de manera positiva los impactos de los fenómenos socioeconómicos que se producen en su entorno, de suerte que cada ciudad defina su vocación en el marco globalizado de una competencia feroz por atraer inversiones que generen empleos y, con la intervención de la SEDESOL federal, se inscriba esa competencia con un enfoque sistémico de las ciudades del país.

Esta visión regional pretende dar cauce a un acuerdo de voluntades de los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal- de inversionistas y desarrolladores y de los habitantes de cada región, asumiendo la incertidumbre económica del momento que se vive, la escasez de recursos fiscales y el entorno mundial de competencia, lo que obliga a una actitud cuidadosa que analice con responsabilidad todas las variables socioeconómicas, técnicas y políticas, establezca sus interacciones y proponga un proceso que garantice la mayor eficacia con seguridad jurídica, transparencia y equidad en los proyectos.

El concepto de desarrollo regional integral se basa en el respeto a las relaciones sociales y formas de organización prevalecientes en cada región, con particular énfasis en los valores y tradiciones locales; en la vocación económica de la región en el ámbito mundial; en las condiciones de la producción agropecuaria prevalecientes; el flujo de carga en los diferentes modos de transporte; las condiciones del espacio aéreo; las demandas de asistencia técnica, capacitación y comercialización para el establecimiento de nuevas actividades productivas generadoras de empleo, y las características de la propiedad de la tierra para definir un mecanismo justo y transparente que permita su utilización.

El crecimiento de la economía mexicana durante el último lustro del siglo XX se explica fundamentalmente por el dinamismo del sector externo, del cual dependió, en gran medida, primero la caída de la economía en los tres primeros años del siglo XXI y luego el repunte registrado en su cuarto año. Cada vez son más las empresas nacionales y extranjeras que toman a México como base de sus operaciones para penetrar en los mercados internacionales.

---

<sup>1</sup> Basado en un texto de Roberto Eibenchutz para el Programa Regional Integral ValleTizayuca.

La celebración de tratados de libre comercio ha permitido fortalecer la presencia del país en el exterior y su posición como centro estratégico de negocios, al ser la única economía del mundo con acceso preferencial a la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Israel y diez países latinoamericanos.

### **1.2.- El estado de cosas.**

En el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, celebrado en la Ciudad de Querétaro en agosto de 2004, organizado por la SEDESOL y la CONAFOVI con el apoyo del Colegio Mexiquense, se expresaron puntos de vista como los siguientes:

- La urbanización crece con una clara tendencia a la metropolización.
- Es mayoritaria la demanda de suelo de familias que no tienen acceso al crédito.
- La incorporación de terrenos ejidales a desarrollos de vivienda es por la vía de la compra de parcelas; los sitios se seleccionan en función del precio, de la condición física del terreno, de la factibilidad de infraestructura y cambio de uso del suelo.
- El cambio de uso del suelo es una gestión que realizan los desarrolladores.
- Los sitios elegidos se dispersan en el territorio, los conjuntos de vivienda carecen de servicios educativos y de salud y sus habitantes viven lejos de sus lugares de trabajo.
- Para las familias sin acceso al crédito, la única solución es la compra de suelo en el mercado irregular urbano, en ejidos que, o bien ya se encuentran en proceso avanzado de venta –y por ello con precios relativamente altos- o en ejidos que se encuentran sin atractivos para los desarrolladores, o sea, con las peores condiciones físicas.

### **1.3.- El concepto de macrodesarrollo en la frontera campo-ciudad.**

El concepto de *macrodesarrollo* se desprende de lo expuesto en el 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda, con el que se pretende:

- Que la expansión del desarrollo urbano se conciba como un *proyecto de largo plazo*, en el que los espacios den cabida a la vivienda para los diferentes estratos, a los servicios a la población y a la generación de empleos, evitando las ciudades dormitorio o la construcción de desarrollos habitacionales dispersos, en espera de que *llegue lo demás cuando sea y se acomode donde sea*.
- Es decir, una nueva ciudad autosuficiente, pero colindante y complementaria de la existente, que mantenga espacios abiertos para las actividades primarias –agricultura y ganadería- y para el equilibrio ecológico.
- El diseño del esquema de usos del suelo debe considerar el equilibrio en la demanda de espacios, pero también el equilibrio financiero –ingresos satisfactorios para los propietarios originales por venta de terrenos en bruto vs. precios de venta diferenciados establecidos a los desarrolladores inmobiliarios según su potencial urbano, que hagan factibles sus proyectos puntuales-.
- Garantía que la autoridad estatal o municipal que corresponda exigirá el respeto a los usos del suelo y a las normas técnicas de ordenamiento urbano y ecológico, evitando la promiscuidad urbana.

### 1.3.- Oposiciones al modelo expuesto.

#### *Ocupación urbana v.s. explotación agrícola.*

El modelo de macrodesarrollos en la frontera campo-ciudad enfrenta oposiciones; la más frecuente considera que, siendo la única tierra apta y disponible para los macrodesarrollos en la frontera campo-ciudad la que actualmente tiene uso agrícola y está en el régimen ejidal o comunal, argumenta riesgos sobre los efectos ambientales, la pérdida de tierra agrícola, y las condiciones económicas en que quedan los campesinos después de la conversión. Sobre ello caben los siguientes comentarios:

- La aprobación de las autoridades al proyecto de un macrodesarrollo debe estar fundada en el cumplimiento de lo que disponen la ley y las normas técnicas en materia de ecología; partir del supuesto de que las autoridades no van a actuar con rigor, o que las disposiciones legales no se van a cumplir, es aceptar que el desarrollo del proyecto de macrodesarrollo carece de legalidad y de racionalidad.
- Al año 2000 había en el país 100 millones de habitantes; suponiendo que las manchas urbanas del país tienen una densidad promedio de 100 habitantes por hectárea, equivalente a 30 viviendas por hectárea aproximadamente, incluyendo industria y servicios, los asentamientos humanos ocuparían un millón de hectáreas, de 200 millones que ocupa el territorio nacional.
- La superficie ocupada por asentamientos humanos en el 2000 equivale al 0.5% del territorio nacional y al 5% de la tierra cultivable, última comparación que es una mera referencia, porque no toda la tierra en la frontera campo-ciudad es cultivable.
- Si entre el año 2000 y el año 2020 se requerirán 200 mil hectáreas para crear espacios para el desarrollo urbano –135 mil para vivienda y 65 mil para industria y servicios–, el crecimiento de las manchas urbanas representará el 0.1% del total del país y el 1% de la tierra cultivable, participaciones de poca significación.
- Los ejidatarios y comuneros que venden tierras a desarrolladores en la frontera campo-ciudad, se están beneficiando con la expansión urbana por el equivalente, en el mejor de los escenarios de productividad agrícola, a las ganancias que puede generar la explotación en 20 años, pero la equivalencia en terrenos de temporal de baja calidad puede llegar a ser de 50 años; la preocupación podría orientarse en la vertiente sociológica por el cambio de vida, que para efectos prácticos ya cambió.
- Otra vertiente considera la preocupación por el destino de los ingresos que les genere a los ejidatarios el producto de la venta; en primer término hay que reconocer la existencia de límites jurídicos y prácticos para intervenir en la vida privada de esas personas y, en segundo, el eventual impacto negativo puede mitigarse con instrumentos que se incluyan en el mismo proyecto del macrodesarrollo, como el establecimiento de proyectos productivos y fondos de inversión.

#### *Expansión de la ciudad vs. densificación.*

Otra oposición surge de quienes prefieren alojar el crecimiento de la población al interior de las ciudades, para aprovechar la infraestructura urbana existente, ahorrar en la inversión para extenderla y disminuir las distancias para los traslados de la población. Sobre ella caben las siguientes observaciones:

- La demanda de suelo entre los años 2000 y 2020 solo representa el 20% de la superficie ocupada al año 2000 por las manchas urbanas; por ello parece fácil encontrar terrenos al interior de las ciudades que satisfagan la demanda, y de no ser suficientes podrían proyectarse polígonos de actuación orientados a la reconversión de usos del suelo y de intensidad de construcción.
- El problema es el precio de la tierra urbanizada, ya de por sí inaceptable para las viviendas que demanda el grueso de la población y para la industria; al aumentar la densidad permitida automáticamente suben los precios, por lo que resulta difícil desarrollar vivienda de interés social en la mayor parte del interior de las ciudades.
- Históricamente en México no han funcionado los controles directos o indirectos de precios de los terrenos para hacer posible la vivienda de interés social.

## **2.- POSICIÓN EN EL MERCADO DE TERRENOS EN FUNCIÓN DE LAS RESTRICCIONES DERIVADAS DEL MARCO JURÍDICO.**

### **2.1.- La Constitución.**

El artículo 27 establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Para los efectos de esta presentación, interesa las siguientes particularidades que contiene el artículo citado en materia de propiedad de la tierra.

- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y sus accesiones.
- El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, si convienen ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales.
- En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.
- Las leyes de la Federación y de los estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación temporal o la expropiación de la propiedad privada; la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente.
- La indemnización por la expropiación se basará en la cantidad que como valor fiscal de la cosa figure en las oficinas catastrales. El exceso de valor o el demérito que haya tenido por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fijación del valor fiscal será lo único que quedará a juicio pericial o a resolución judicial.
- Se reconoce la personalidad jurídica de ejidos y comunidades, y se protege su propiedad sobre la tierra, del asentamiento humano y de actividades productivas.
- La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.
- La ley regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela.
- La Ley establecerá los procedimientos para que ejidatarios y comuneros puedan asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, otorgar el uso de sus tierras y transmitir derechos sobre parcelas ejidales entre los miembros del núcleo de población; fijará requisitos y condiciones para que la asamblea ejidal otorgue al ejidatario el dominio de su parcela.

- Solo estarán exentos de pagar contribuciones los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, salvo que dichos bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto.

## 2.2.- Leyes federales reglamentarias de la Constitución.

Las principales leyes federales relacionadas con el suelo son:

- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Puertos.
- Ley Agraria.
- Ley de Expropiación.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

## 2.3.- Regímenes de propiedad de terrenos.

RÉGIMEN	DEFINICIÓN	OPERACIONES
i. Terrenos baldíos.	No han salido del dominio de la Nación y no han sido deslindados ni medidos.	No pueden ser objeto de ninguna operación.
ii. Terrenos nacionales.	Son los terrenos baldíos deslindados y medidos, y los que recobra la Nación por nulidad de títulos.	Con intervención de la SRA: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrendamiento.</li> <li>• Venta</li> </ul>
iii. Terrenos del dominio público gubernamental	Los de uso público; terrenos ganados al mar, ríos, corrientes y vasos naturales y artificiales; los destinados a un servicio público, y monumentos históricos, arqueológicos o artísticos.	Con intervención del Gob. Federal, estatal o municipal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concesión y cesión parcial.</li> <li>• Venta, previa desincorporación del dominio público.</li> </ul>
iv. Terrenos del dominio privado gubernamental	Los inmuebles de propiedad gubernamental que no son del dominio público	Con intervención del Gob. Federal, estatal o municipal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrendamiento.</li> <li>• Venta.</li> </ul>

RÉGIMEN	DEFINICIÓN	OPERACIONES
v. Terrenos ejidales y comunales.	Terrenos que han sido dotados al núcleo de población o incorporadas al régimen ejidal, y terrenos reconocidos o restituidos a las comunidades, principalmente indígenas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como terreno ejidal: venta a otro ejidatario; a terceros renta, asociación e hipoteca de usufructo.</li> <li>• Fuera del régimen ejidal: venta de parcelas y aportación de terrenos de uso común a una sociedad.</li> </ul>
vi. Terrenos en el régimen de colonias.	Terrenos agrícolas dotados a campesinos mexicanos con la obligación de vivir en ellos y trabajarlos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrendamiento.</li> <li>• Venta aprobada por asamblea de la colonia a otro campesino mexicano.</li> <li>• Hipoteca adjudicable solo con intervención de la SRA.</li> </ul>
vii. Terrenos de propiedad particular personal	Terrenos en propiedad plena de una persona física o moral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arrendamiento.</li> <li>• Venta.</li> <li>• Aportación a sociedad mercantil.</li> <li>• Aportación y garantía fiduciaria.</li> <li>• Hipoteca.</li> <li>• Garantía colateral</li> </ul>
viii. Terrenos en copropiedad.	Terrenos en propiedad plena de dos o más personas físicas o morales.	Mismas operaciones que las aceptadas para el caso vii, pero con la aprobación unánime de los condueños.
ix. Terrenos en condominio	Terrenos en dominio pleno de dos o más condóminos, compuestos por áreas privativas en dominio pleno de cada condómino y áreas comunes en dominio pleno de los condóminos en carácter de condueños.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para áreas privativas mismas operaciones y condiciones que para el caso vii.</li> <li>• Para áreas comunes mismas operaciones y condiciones que para caso viii.</li> </ul>

### **3.- RESTRICCIONES A LA INCORPORACIÓN DE TERRENOS A DESARROLLOS DE VIVIENDA DERIVADAS DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD.**

Los terrenos susceptibles técnicamente de incorporarse a desarrollos de vivienda pueden encontrarse con restricciones legales por su régimen de propiedad. Se destacan las siguientes:

#### **3.1.- Ley General de Bienes Nacionales**

- Son bienes nacionales los bienes muebles e inmuebles de la Federación –incluye los de entidades y organismos descentralizados-.
- Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, entre otros:
  - Los bienes de uso común;
  - Los inmuebles nacionalizados;
  - Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público, y los inmuebles equiparados a éstos;
  - Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- Son bienes de uso común, entre otros:
  - Las playas marítimas, entendidas como las partes de tierra que la marea cubre y descubre, desde los límites de mayor reflujó hasta los de mayor flujo anuales;
  - La zona federal marítimo terrestre, que es la faja colindante a las playas;
  - Los cauces de corrientes y vasos de lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;
  - Las riberas y zonas federales de las corrientes;
- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley.
- Quedan sujetos a esta Ley y sus reglamentos la adquisición, administración, control, uso, vigilancia, protección jurídica, valuación y enajenación de inmuebles federales.
- Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.
- Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los derechos regulados en esta Ley (concesiones, permisos, autorizaciones y cesiones parciales de derechos).
- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes del dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.
- Los actos jurídicos mediante los cuales se enajenen los inmuebles federales o los pertenecientes a las entidades, en contravención a lo dispuesto en esta Ley, serán nulos.

- Las concesiones sobre inmuebles federales podrán otorgarse por un plazo de hasta cincuenta años, que podrá ser prorrogado varias veces sin exceder ese plazo, atendiendo, tanto para su otorgamiento como para sus prórrogas, a lo siguiente:
  - El monto de la inversión que el concesionario pretenda aplicar;
  - El plazo de amortización de la inversión realizada;
  - El beneficio social y económico que signifique para la región o localidad;
  - La necesidad de la actividad o del servicio que se preste;
  - El valor que al término del plazo de la concesión, tengan las obras e instalaciones realizadas al inmueble por el concesionario, y
  - El monto de la reinversión que se haga para el mejoramiento de las instalaciones o del servicio prestado.
- Tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, la zona federal marítimo terrestre (ZFMT) se determinará:
  - Cuando la costa presente playas, la ZFMT se constituirá por la faja de veinte metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a las playas o a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta cien metros río arriba;
  - En el caso de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina comunicados directa o indirectamente al mar, la faja de veinte metros se contará a partir del punto a donde llegue el mayor embalse anual o límite de la pleamar.
- Sólo podrán realizarse obras para ganar artificialmente terrenos al mar con la previa autorización de SEMARNAT y con la intervención de SCT, las cuales determinarán la forma y términos para ejecutar dichas obras.
- Cuando por causas naturales o artificiales se ganen terrenos al mar, los límites de la ZFMT se establecerán de acuerdo con la nueva configuración física del terreno, de tal manera que se entenderá ganada al mar la superficie de tierra que quede entre el límite de la nueva ZFMT y el límite de la ZFMT terrestre original.
- Cuando por causas naturales o artificiales una porción deje de formar parte de la ZFMT, los particulares que la tuviesen concesionada tendrán derecho de preferencia para adquirir los terrenos ganados al mar, previa desincorporación del régimen de dominio público de la Federación, o para que se les concesionen.

### **3.2.- Ley de Puertos.**

- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:
  - Puerto: Lugar de la costa o ribera habilitado para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario, en su caso por la zona de desarrollo, accesos y áreas de uso común para la navegación interna.
  - Recinto portuario: Zona federal en puertos, terminales y marinas, que comprende áreas de agua y terrenos de dominio público destinados a instalaciones y prestación de servicios portuarios.
  - Zona de desarrollo portuario: Terrenos de propiedad privada o dominio privado de la Federación, entidades federativas o municipios, para industrias y servicios.
- La autoridad en materia de puertos radica en el Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por conducto de la SCT, a la que, corresponderá, entre otras:
  - Otorgar las concesiones, permisos y autorizaciones a que se refiere esta Ley, así como verificar su cumplimiento y resolver sobre su modificación, renovación o revocación;
  - Determinar las áreas e instalaciones de uso público.

- Las construcciones e instalaciones portuarias que ejecuten los particulares en bienes del dominio público se considerarán propiedad del concesionario durante la vigencia de la concesión. Al término de ésta o de su prórroga, únicamente las obras e instalaciones adheridas de manera permanente a dichos bienes, pasarán al dominio de la Nación, sin costo alguno y libres de todo gravamen.

### 3.3.- Ley Agraria

- Los núcleos de población ejidal tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de tierras que les dotaron o que hubieren adquirido.
- Son ejidatarios los hombres y mujeres titulares de derechos agrarios; son avecindados los mexicanos mayores de edad que hayan residido por un año o mas en las tierras del núcleo de población ejidal, y que han sido reconocidos como tales.
- Los órganos del ejido son la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia.
- Las facultades de la asamblea en materia de dominio son las siguientes:
  - Aprobación de contratos para el uso por terceros de las tierras de uso común;
  - Señalamiento y delimitación de áreas del asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, y localización del área de urbanización.
  - Reconocimiento del parcelamiento, y regularización de tenencia de posesionarios.
  - Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas<sup>2</sup> y la aportación de tierras de uso común a una sociedad<sup>3</sup>.
  - Delimitación y destino de las tierras de uso común, y régimen de explotación<sup>4</sup>.
- Para aprobar decisiones de dominio, el quórum de la asamblea en primera convocatoria es del 75% de los ejidatarios, y en segunda y siguientes la mitad mas uno de ellos; en ambos casos, se requiere el voto aprobatorio del 66% de los ejidatarios asistentes y la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.
- El que hubiere poseído tierras ejidales como titular de derechos de ejidatario, que no sean destinadas al asentamiento humano ni sean bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante cinco años si la posesión es de buena fe, o de diez si es de mala fe, adquirirá los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela
- *Los núcleos ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir directamente o a través de la Procuraduría Agraria al Tribunal Agrario para solicitar la restitución de sus bienes.*
- Las tierras del asentamiento humano son irreductibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables; *los solares urbanos serán del dominio pleno de sus titulares.*

---

<sup>2</sup> La autorización a los ejidatarios de adoptar el dominio pleno no implica la obligación para ellos de hacerlo en un plazo determinado; una vez adoptado el dominio pleno sobre una parcela, ésta deja de ser ejidal.

<sup>3</sup> La aportación de tierras de uso común a una sociedad implica que esas tierras pasan a ser propiedad de la sociedad en dominio pleno y dejan de ser ejidales.

<sup>4</sup> Las tierras de uso común pueden ser total o parcialmente objeto de explotación colectiva, o bien, las que no sean de explotación colectiva pueden ser designadas para una determinada forma de explotación por grupos o individuos aislados.

- Para localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá intervención de autoridades municipales, de acuerdo a normas técnicas de SEDESOL, y separando superficies necesarias para los servicios públicos.
- La extensión de los solares se determinará por la asamblea, quien hará la asignación de los mismos a los ejidatarios en primer término, y los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a personas que deseen avecindarse.
- Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, éste podrá beneficiarse de la urbanización de sus tierras. Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales ubicadas en áreas naturales protegidas.
- *En toda enajenación a personas ajenas al ejido de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, se deberá respetar el derecho de preferencia de los estados y municipios establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>5</sup>.*
- Los ejidatarios parcelarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población. El cónyuge y los hijos del enajenante gozarán del derecho del tanto, y tendrán un plazo de 30 días naturales para ejercerlo.
- Para la aportación en dominio pleno de tierras de uso común a una sociedad se atenderá:
  - Los proyectos de desarrollo y de escritura social serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria sobre la inversión, el aprovechamiento de los recursos naturales y la equidad en las participaciones, para informar a la asamblea.
  - A cambio de la aportación de las tierras de uso común del ejido se emitirán acciones o partes sociales serie T, que serán nominadas a favor del ejido o de los ejidatarios.
  - El valor de las acciones o partes sociales será al menos igual al precio de referencia que establezca el INDAABIN<sup>6</sup> o una institución de crédito.
- Autorizados por la asamblea, los ejidatarios podrán, *en el momento en que lo estimen conveniente*, asumir el dominio pleno de sus parcelas; corresponderá al Registro Agrario Nacional dar de baja del registro a esas parcelas y emitir el título de propiedad en dominio pleno, que deberá inscribirse en el registro público de la propiedad.
- En la primera enajenación de una parcela en dominio pleno tendrán derecho del tanto los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, el cual deberán ejercer en un plazo de 30 días naturales.
- La primera enajenación a personas ajenas al ejido de una parcela en dominio pleno será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante, y deberá hacerse cuando menos igual al precio de referencia que establezca el INDAABIN o cualquier institución de crédito.
- Los bienes ejidales y comunales pueden ser expropiados por causa de utilidad pública. Entre las causas destacan las siguientes:
  - El establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos;
  - El ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo.

---

<sup>5</sup> Al referirse a tierras ejidales, se incluyen solares urbanos, tierras de uso común y parcelas. La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil es equivalente a una enajenación.

<sup>6</sup> Antes Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN)

- La creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes y servicios de indudable beneficio para la comunidad.
- La regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural.
- La indemnización será determinada por el INDAABIN atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, excepto para la regularización de la tenencia de la tierra, para la cual se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización.
- *Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se cumple con la causa de utilidad pública, parcial o totalmente, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones la reclamación de la reversión que corresponda y operará la incorporación de los bienes revertidos a su patrimonio.*
- Son terrenos baldíos los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos. Son terrenos nacionales los terrenos baldíos deslindados y medidos, y los que recobre la Nación por nulidad de títulos.
- La Secretaría de la Reforma Agraria está facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares; si la enajenación es para que el particular los dedique a una actividad agropecuaria, el valor lo fijará el Comité de Valuación de la propia Secretaría de la Reforma Agraria, pero si es para fines urbanos, turísticos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la enajenación deberá atender al valor comercial que determine el INDAABIN.

### **3.4.- Ley de Expropiación.**

- Se consideran causas de utilidad pública, entre otras:
  - Establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.
  - Apertura o ampliación de calles, y construcción de puentes, caminos y túneles.
  - Embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de equipamiento urbano, aeropuertos y oficinas del gobierno federal.
  - Creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.
  - Creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
- En casos de utilidad pública, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o limitación de derechos de dominio.
- Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del decreto, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria.
- Si los bienes objeto de expropiación no fueren destinados, total o parcialmente, al fin que justifica la causa dentro del término de cinco años, el propietario podrá solicitar la reversión total o parcial del bien, o el pago de daños causados.
- La indemnización por el bien expropiado será equivalente al valor comercial que se fije, sin que pueda ser inferior, en el caso de inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. La indemnización deberá pagarse en el término de un año a partir de la declaratoria de expropiación.

#### **4.- DISPOSICIONES PARA LA INCORPORACIÓN DE TERRENOS DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ORDENAMIENTO URBANO Y AMBIENTAL Y DE PROTECCIÓN A MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS.**

##### **4.1.- Ley General de Asentamientos Humanos.**

- Las disposiciones de esta Ley tienen los siguientes propósitos, entre otros:
  - Establecer la concurrencia de la Federación, estados y municipios en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
  - Fijar normas para planear y regular el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la fundación, conservación y crecimiento de centros de población.
  - Definir principios para determinar provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población.
  - Determinar bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.
- Para los efectos de esta Ley destacan las siguientes definiciones:
  - Asentamiento humano es el establecimiento de un conglomerado demográfico, con sistemas de convivencia, en área física localizada, considerando elementos naturales y obras materiales.
  - Centro de población es el área urbanizada, las de expansión y las no urbanizables para preservación ecológica, prevención de riesgos y actividades productivas.
  - Desarrollo regional es el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente y la conservación y reproducción de los recursos naturales.
  - Desarrollo urbano es el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
  - Destino es el fin al que se dedica una zona o un predio de un centro de población.
  - Infraestructura urbana es el conjunto de sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en un centro de población.
  - Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos es el proceso de distribución equilibrada y sustentable de población y actividades económicas en el país.
  - Provisión es el área que será utilizada para la fundación de un centro de población.
  - Reserva es el área prevista para el crecimiento de un centro de población.
  - Servicios urbanos son las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas de un centro de población.
  - Uso es el fin particular al que se dedica determinada zona o predio de un centro de población.

- El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en el territorio nacional atenderá a lo siguiente, entre otros aspectos:
  - A bienestar social de la población como objetivo del desarrollo regional y urbano.
  - A la armonización de la interrelación de ciudades y campo y a la distribución equilibrada y sustentable de beneficios y cargas del proceso de urbanización.
  - A la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población.
  - A la regulación del mercado de terrenos y de vivienda de interés social y popular.
  - A la inversión pública y privada en el desarrollo regional y urbano.
  - A la participación social en la convivencia en los asentamientos humanos.
- Se considera de interés público y beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.
- Entre otras, se consideran de utilidad pública las siguientes:
  - La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
  - La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
  - La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.
  - La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
  - La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.
- Las atribuciones que para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano tiene el Estado serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios.
- Corresponden a la Federación, en coordinación con estados y municipios, entre otras, las siguientes atribuciones:
  - Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional.
  - Prever las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano considerando la disponibilidad de agua, y regular los mecanismos para satisfacerlas.
  - Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales, en coordinación con los sectores social y privado.
  - Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para la infraestructura y equipamiento del desarrollo regional y urbano.
  - Formular, ejecutar, controlar y evaluar el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, y proponer a los estados la fundación de centros de población.
  - Asesorar a estados y municipios en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo urbano, y formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial.
  - Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

- Corresponde a los estados, entre otras, las siguientes atribuciones:
  - Formular, aprobar y administrar el plan o programa estatal de desarrollo urbano.
  - Promover la participación social en la convivencia en los asentamientos humanos.
  - Autorizar la fundación de centros de población.
  - Participar en el ordenamiento territorial de asentamientos humanos y centros de población.
  - Convenir con los sectores social y privado acciones e inversiones para el desarrollo regional y urbano.
  - Participar en la constitución y administración de reservas territoriales y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Corresponde a los estados, entre otras, las siguientes atribuciones:
  - Formular, aprobar, administrar y evaluar el programa municipal de desarrollo urbano.
  - Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.
  - Administrar la zonificación prevista en el programa municipal de desarrollo urbano.
  - Proponer la fundación de centros de población.
  - Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
  - Participar en la constitución y administración de reservas territoriales.
- Cualquier ejercicio de propiedad o posesión derivado de la tenencia de inmuebles ubicados en los centros de población se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables.
- La fundación de un centro de población requerirá de decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa, y contendrá las determinaciones sobre provisión de tierras, ordenará la formulación del plan o programa de desarrollo urbano y asignará la categoría político-administrativa al centro de población.
- El decreto para la creación del centro de población deberá establecer:
  - Las áreas de reserva para la expansión del centro de población.
  - La participación de los municipios en la incorporación de porciones de la reserva.
  - Los mecanismos para la adquisición o aportación por parte de los sectores público, social y privado de predios ubicados en las áreas de expansión.
- Los propietarios y poseedores de inmuebles en las reservas y destinos solo utilizarán los predios en forma que no presenten obstáculo al aprovechamiento previsto. El aprovechamiento de predios ejidales o comunales dentro de los centros de población, zonas de urbanización ejidal y tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará lo dispuesto por esta Ley y la Ley Agraria.
- Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y reserva de crecimiento, y para regularizar asentamientos humanos, la asamblea ejidal o comunal se ajustará a las disposiciones de desarrollo urbano, con la autorización del municipio.

- El Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL, promoverá:
  - La transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal para el desarrollo urbano y la vivienda.
  - La asociación o participación que determinen los núcleos agrarios a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda.
  - La adquisición o expropiación de terrenos ejidales y comunales a favor de la Administración Pública Federal, de los estados o de los municipios.
- La incorporación al desarrollo urbano y la vivienda de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal deberá sujetarse a lo siguiente:
  - Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano.
  - Serán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas.
  - Ser soportada con esquemas financieros para su aprovechamiento.
- Los estados y municipios tendrán derecho de preferencia para adquirir los predios ubicados en zonas de reserva, para lo cual las operaciones de compraventa para esos predios deberán ser notificadas a los estados y municipios por los propietarios de los predios, por notarios, jueces y autoridades administrativas que intervengan.

#### **4.2.- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**

- Se consideran de utilidad pública las siguientes:
  - El ordenamiento ecológico del territorio nacional.
  - La preservación de áreas naturales protegidas y de restauración ecológica.
  - La ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad.
  - El establecimiento de zonas de salvaguardia en presencia de actividades riesgosas.
- Para efectos de esta Ley se entiende, entre otras:
  - Áreas naturales protegidas sobre las que la Nación ejerce soberanía, en ambientes no significativamente alterados, o áreas que deben ser preservadas o restauradas.
  - Contaminación: presencia de contaminantes que causen desequilibrio ecológico.
  - Desarrollo sustentable: proceso evaluable para mejorar calidad de vida y productividad de las personas, fundado en el equilibrio ecológico, la protección al ambiente y el aprovechamiento de recursos naturales.
  - Impacto ambiental es la modificación al ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.
  - Manifestación de impacto ambiental: documento que informa del impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de ser negativo.
  - Ordenamiento ecológico: instrumento de política ambiental para regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas.

- Son facultades de la Federación, ejercidas por conducto de SEMARNAT, entre otras:
  - Formulación y conducción de la política ambiental nacional.
  - Aplicación de instrumentos de política ambiental y de acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente en bienes y zonas federales.
  - Expedición de normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento.
  - Establecimiento, regulación, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas de competencia federal.
  - Formulación, aplicación y evaluación de programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino.
  - Evaluación del impacto ambiental de obras y actividades siguientes, entre otras:
    - i. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación y ductos .
    - ii. Industrias del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, cementera y eléctrica.
    - iii. Instalaciones de residuos peligrosos y radioactivos.
    - iv. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades de alto riesgo.
    - v. Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros.
  - Asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o mas entidades federativas.
- Corresponde a los estados, entre otras:
  - Formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal.
  - Aplicación de instrumentos de la política ambiental previstos en leyes locales, conservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción estatal.
  - Establecimiento y administración de áreas naturales protegidas según legislación.
  - Regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales.
  - Formulación, expedición y ejecución de programas de ordenamiento ecológico de la totalidad o de parte del territorio del estado.
  - Atención de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o mas municipios.
  - Vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación en materia de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales.
  - Evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no estén expresamente reservadas a la Federación y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.

- Corresponde a los municipios, entre otras:
  - Formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal.
  - Aplicación de instrumentos de política ambiental, conservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente en bienes y zonas municipales.
  - Aplicación de disposiciones de prevención y control del ambiente por generación, manejo de los residuos sólidos e industriales no peligrosos.
  - Creación y administración de zonas de preservación ecológica en los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y zonas análogas.
  - Formulación y expedición de programas de ordenamiento ecológico local, así como control y vigilancia del uso y cambio de uso del suelo para lo siguiente:
    - i. Determinar áreas ecológicas.
    - ii. Regular usos del suelo fuera de centros de población para nuevos asentamientos humanos y aprovechamiento de los recursos naturales.
    - iii. Establecer criterios para programas de desarrollo urbano.
    - iv. Vigilar cumplimiento de normas federales sobre residuos sólidos e industriales.
      - Equilibrios entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
      - Impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos y vías de comunicación.
- El programa de ordenamiento ecológico general del territorio tendrá por objeto:
  - Regionalización ecológica del país, a partir del diagnóstico de la disponibilidad y demanda de los recursos naturales, de las actividades productivas que en ellas se desarrollen, y de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes.
  - Lineamientos y estrategias para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales, y localización de las actividades productivas y de asentamientos humanos.
- Las bases para los programas de ordenamiento local son las siguientes, entre otras:
  - Congruencia entre ordenamiento ecológico marino, territorial y regional.
  - Extensión geográfica cuyas dimensiones permitan controlar el uso del suelo.
  - Revisiones para del uso del suelo en áreas fuera de límites de centros de población; cuando se pretenda ampliar un centro de población o realizar proyectos de desarrollo urbano, se estará al programa de ordenamiento ecológico respectivo, el cual solo podrá modificarse conforme lo establezca la legislación local.
  - Serán compatibles con las ordenación y regulación de los asentamientos humanos, y preverán los mecanismos de coordinación entre las autoridades involucradas.
- La planeación del desarrollo urbano atenderá, entre otras cosas, a lo siguiente:
  - Tomará en cuenta los programas de ordenamiento ecológico del territorio.
  - Buscará diversidad y eficacia en usos del suelo, y evitará el desarrollo de esquemas segregados y unifuncionales, así como tendencias a la suburbanización excesiva.
  - En áreas de crecimiento urbano fomentará la mezcla de usos habitacionales y productivos que no representen riesgos para la salud de los habitantes, y evitará que afecten áreas de alto valor ambiental.
  - Se establecerán áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.
  - En las áreas de actividades de alto riesgo se establecerán zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán usos habitacionales o comerciales.

### **4.3.- Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**

- Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados en esta Ley y los declarados como tales, de oficio o a petición de parte.
- Los propietarios de inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos deberán conservarlos y restaurarlos, previa autorización del Instituto correspondiente.
- Los propietarios de inmuebles que proyecten obras que puedan afectar a monumentos históricos o artísticos, deben obtener permiso del Instituto correspondiente.
- La restauración y conservación en inmuebles declarados monumentos que se ejecuten sin autorización, o que violen las otorgadas, serán suspendidas y, en su caso, se procederá a su demolición y restauración o reconstrucción.
- En las traslaciones de dominio de inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos deben constar en escritura pública si el bien es monumento. Los notarios mencionarán la declaratoria y darán aviso al Instituto competente en treinta días.
- Mediante decreto presidencial se declarará una zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos. Las zonas de monumentos estarán sujetas a la jurisdicción de los poderes federales.
- Al que dañe o destruya un monumento, se le impondrá prisión de hasta diez años y multa hasta por el valor del daño causado.

## **5.- FIGURAS JURÍDICAS PARA INCORPORAR TERRENOS EJIDALES.**

### **5.1.- La expropiación**

La expropiación fue, hasta 1992, única vía para que terrenos ejidales y comunales pasaran al régimen de propiedad particular, y por ello única vía para crear espacios para vivienda y regularizar la tenencia de la tierra urbana. La expropiación de terrenos enfrenta resistencia creciente, social y política, por demostrada que esté la causa de utilidad pública, lo que sugiere abandonar esta vía, sobre todo habiendo otras; sin embargo persiste la idea de usarla en funcionarios públicos, académicos y algunos desarrolladores.

#### *La indemnización.*

La Ley Agraria establece que el monto de la indemnización lo determina INDAABIN atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados, excepto para la regularización de la tenencia de la tierra, en cuyo caso atenderá a lo que se cobrará por la regularización.

La aplicación general de lo dispuesto para determinar el monto de la indemnización, dadas las diferentes definiciones de valor comercial y los criterios de las instituciones, gremios y peritos de valuación, han dado origen a conflictos que conducen a la cancelación de proyectos.

### *Las causales de los ejidatarios afectados para acudir al amparo.*

Además de reclamos sociales y de la presencia de intereses políticos en las manifestaciones en contra de las expropiaciones, esta figura se ha convertido en una vía jurídicamente riesgosa para sustraer terrenos del régimen ejidal. Las causales argumentadas por los quejosos y reconocidas con mayor frecuencia por jueces y magistrados son las siguientes:

- Que no está acreditada la causa de utilidad pública.
- Que el bien por expropiar no es el único que satisface la causa de utilidad pública.
- Que el decreto expropiatorio no contiene el sustento jurídico necesario.
- Que el monto de la indemnización no satisface las expectativas del afectado.
- Que el monto de la indemnización no está debidamente motivado y sustentado.
- Últimamente los jueces y magistrados también consideran como causal para otorgar el amparo que los avalúos para determinar el monto de las indemnizaciones se formulan sin escuchar la opinión de los afectados, lo que es discutible por tratarse de un acto soberano del Estado.

### *Los riesgos y las limitaciones del acto expropiatorio derivados de causales de reversión.*

La Ley Agraria estableció dos causales de reversión del acto expropiatorio:

- Cuando transcurrido cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública<sup>7</sup>.
- Cuando lo expropiado se destina a un fin distinto del señalado en el decreto<sup>8</sup>.

De lo anterior se desprende los siguientes efectos:

- La necesidad de cumplir con la causa de utilidad pública en un plazo menor a cinco años, so pena de que se exija la reversión de todo o de parte del bien expropiado.
- La imposibilidad de cambiar el destino del bien expropiado a otro distinto al que justificó la causa de utilidad pública en un futuro indeterminado, so pena de que se exija la reversión de todo el bien expropiado, incluyendo las mejoras y adiciones realizadas por la promovente<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>Aun cuando la Ley Agraria no es explícita en este tema, se infiere que esta causal puede operar si la causa de utilidad pública no se ha cumplido en la totalidad del bien expropiado, como de hecho la está administrando el FIFONAFE. El ejido o los ejidatarios afectados no participan de los beneficios de la reversión.

<sup>8</sup> Aun cuando la Ley Agraria no es explícita en este tema, se infiere que esta causal no prescribe, como de hecho la está administrando el FIFONAFE. El ejido o los ejidatarios afectados no participan de los beneficios de la reversión.

<sup>9</sup> En el sexenio 89-94 el FIFONAFE realizó una investigación nacional para identificar bienes ejidales y comunales expropiados para los cuales era reconocible cualquiera de las dos causales de reversión para actuar en consecuencia; algunos casos se resolvieron adquiriendo la promovente del FIFONAFE el derecho a la reversión mediante avalúo de la entonces CABIN.

*Los riesgos y limitaciones derivados del derecho de amparo en contra de la expropiación.*

Para la expropiación de terrenos ejidales y comunales, el riesgo derivado del derecho al amparo consiste en que, conforme a la Ley Agraria, si los núcleos ejidales y comunales expropiados consideran que han sido privados ilegalmente de sus tierras podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario para solicitar la restitución de sus bienes, texto del que se desprende que la privación pudo haber sido en un pasado indeterminado, y por ende que los derechos agrarios son imprescriptibles.

Por ello, en cualquier momento, cuando los ejidos o el ejidatario argumenten que constituyó acto ilegal una expropiación porque fue indebidamente fundada, o porque están o está en desacuerdo con la indemnización, un ejido o un ejidatario que haya sido objeto de una expropiación puede acudir, primero al Tribunal Agrario y luego al amparo, colocando automáticamente al bien expropiado en situación de precariedad jurídica, en la que permanece que se resuelva en definitiva el amparo, proceso que puede durar años, y cuya resolución puede recaer a favor del núcleo agrario reclamante, con las consecuencias del caso.

## **5.2.- Otras opciones conforme a la nueva Ley Agraria.**

La intención de modificar en 1991 la legislación agraria fue la de recapitalizar el campo mexicano, pero el impacto se ha dado en la creación de espacios para el desarrollo urbano sin el recurso de la expropiación, y con la libertad de decisión de vender de los ejidatarios y de comprar de los desarrolladores inmobiliarios. La Ley Agraria permite utilizar otras figuras jurídicas para incorporar esos terrenos al desarrollo urbano o regularizar su situación jurídica.

Éstas son las más importantes:

- Compra de parcelas en dominio pleno.
- Aportación de terrenos de uso común a una sociedad mercantil o civil.
- Aportación de parcelas a una sociedad mercantil o civil.
- Compra de terrenos de uso común.
- Compraventa de lotes sin servicios, pero con seguridad jurídica y ordenamiento urbano.

*Compra de parcelas en dominio pleno.*

- i. Emisión de certificados parcelarios por el Registro Agrario Nacional (RAN) con intervención del INEGI por el PROCEDE<sup>10</sup>, o con servicios de una consultora privada.
- ii. Autorización de la asamblea ejidal *dura*<sup>11</sup> para la adopción del dominio pleno.
- iii. Inscripción en el RAN del acta de asamblea.
- iv. Adopción individual ante el RAN del dominio pleno por cada parcelario que participará en la operación.

---

<sup>10</sup> Programa de certificación de derechos ejidales y solares urbanos.

<sup>11</sup> Se entiende por asamblea dura la que exige quórum del 75% en primera convocatoria y del 50% en segunda y subsiguientes, presencia de fedatario y de representante de la Procuraduría Agraria y que las decisiones en materia de dominio se tomen con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes con derecho a voto.

- v. Emisión por el RAN de títulos de propiedad en dominio pleno, inscripción de títulos en el registro público de la propiedad.
- vi. Avalúo del INDAABIB o de una institución de crédito para determinar el precio de referencia<sup>12</sup>.
- vii. Notificaciones y agotamiento de los derechos del tanto y de preferencia.
- viii. Celebración de contratos de compraventa, firma de escrituras ante notario público e inscripción de las escrituras en el registro público de la propiedad.

*Aportación de terrenos de uso común a una sociedad mercantil o civil.*

- i. Emisión de certificados sobre terrenos de uso común por el RAN con intervención del INEGI por medio del PROCEDE, o con servicios de consultora privada.
- ii. Presentación al ejido en asamblea *blanda*<sup>13</sup> del proyecto de desarrollo urbano y de términos de incorporación del ejido o de ejidatarios a la sociedad como socios.
- iii. Inscripción en el RAN del acta de asamblea.
- iv. Presentación a Procuraduría Agraria (PA) del proyecto urbano y de condiciones de participación del ejido para que formule opinión, y solicitud de avalúo al INDAABIN.
- v. Decisión de asamblea *dura*<sup>14</sup> sobre participación del ejido en la sociedad con base en opinión de PA, del desarrollador urbano<sup>15</sup> y del precio de referencia del INDAABIN.
- vi. Inscripción del acta de asamblea *dura* en el RAN.
- vii. Notificaciones y agotamiento de los derechos de preferencia.
- viii. Emisión por el RAN del título de propiedad de los terrenos a nombre de sociedad, inscripción del mismo en registro público de la propiedad y emisión de acciones T.

*Aportación de parcelas a una sociedad mercantil o civil.*

La Ley Agraria no contempla explícitamente la posibilidad de que las parcelas ejidales en dominio pleno se aporten a una sociedad mercantil o civil, pero es posible hacerlo si los parcelarios aceptan en pago de su parcela acciones o partes sociales de una sociedad mercantil o civil.

---

<sup>12</sup> Para esta operación el avalúo puede practicarse con los criterios tradicionales que conducen al valor comercial agrícola, porque en la gran generalidad de los casos el precio de compra de las parcelas es muy superior al valor de referencia así determinado.

<sup>13</sup> Se entiende por asamblea blanda cuando el quorum exigido de la mitad mas uno en primera convocatoria y con los que asistan en segunda, y las decisiones se toman por mayoría simple de los asistentes con derecho a voto.

<sup>14</sup> Igual a nota 9

<sup>15</sup> En su caso de consultor privado designado por el ejido.

### *Compra de terrenos de uso común.*

La Ley Agraria no contempla la posibilidad de que el ejido venda directamente en dominio pleno los terrenos de usos común, pero es posible que, una vez entregadas las acciones serie T al ejido o a los ejidatarios, se les compren las acciones, y los terrenos que eran de uso común del ejido quedan en propiedad de la sociedad mercantil o civil, y el ejido o los ejidatarios quedan fuera de la sociedad, pero reciben el dinero producto de la venta de las acciones, equivalente al menos al valor de referencia de los terrenos, conforme al dictamen del INDAABIN.

### *Compraventa de lotes sin servicios, pero con seguridad jurídica y ordenamiento urbano.*

Este procedimiento es el recomendable para la venta de lotes a las familias de bajos ingresos:

- i. Acuerdo de asamblea *dura* para la delimitación del asentamiento humano y de su reserva.
- ii. Inscripción del acta de asamblea en el RAN.
- iii. Solicitud de autorización a la estado o municipio de la delimitación del asentamiento humano y de su reserva.
- iv. Autorización del estado o municipio del proyecto de lotificación.
- v. Acuerdo de asamblea *dura* para la venta de los solares urbanos libres de construcciones –precio y condiciones de pago-.
- vi. Inscripción del acta de asamblea *dura* en el RAN.
- vii. Venta de solares a las familias de bajos ingresos.
- viii. Emisión por el RAN de los títulos de propiedad e inscripción en el registro público de la propiedad.

## **6.- EL MERCADO DEL SUELO EN LA PERIFERIA DE LAS CIUDADES.**

### **6.1.- Mercado de suelo para uso agrícola**

Los terrenos ejidales no pueden enajenarse en dominio pleno en tanto permanecen dentro de ese régimen; sin embargo, si pueden venderse los derechos ejidales de las parcelas, de suerte que un particular puede adquirir con la parcela la condición de ejidatario, pero también un ejidatario puede comprar mas parcelas, sin mas límite que la superficie total de ellas no exceda del 5% de la superficie total del ejido.

Se forma así un mercado de terrenos ejidales legalmente válido, principalmente en el medio rural, equiparable al mercado de terrenos rurales de la pequeña propiedad, pero no igual, porque los agentes económicos que participan en esos dos mercados tienen muy diferente capacidad económica y condición social, y porque los terrenos ejidales mantienen su condición de inembargables.

Sin embargo, los precios que alcanzan los terrenos rurales de propiedad ejidal y de la pequeña propiedad dedicados a la agricultura o al pastoreo tienden a ser iguales, oscilando entre los tres centavos de dólar por metro cuadrado para terrenos de bajo índice de agostadero, hasta los cincuenta centavos de dólar por metro cuadrado para terrenos de riego rodado o de humedad sin mayor infraestructura.

## **6.2.- Mercado de suelo para uso urbano.**

Cuando la expansión de la ciudad se acerca a los terrenos rurales y adquieren con ello vocación urbana, alcanzan condiciones para su incorporación a proyectos inmobiliarios con seguridad jurídica en la propiedad –por tanto la incorporación de los terrenos ejidales requieren el paso previo a dominio pleno-, y con ello, independientemente de su calidad agropecuaria, los precios de los terrenos con superficies entre 20 y 50 hectáreas llegan a venderse por los propietarios ejidales o pequeños propietarios particulares a precios de entre 8 y 10 dólares el metro cuadrado.

Ese rango de precios es casi una constante en las ciudades grandes y medianas del país, y resulta del precio que puede pagar el desarrollador o inversionista de un proyecto puntual aislado de vivienda de interés social por un terreno de 20 a 50 hectáreas, y para obtener una ganancia aceptable.

Las negociaciones se inician con expectativas mayores del propietario original de la tierra – generalmente un solo ejido-, que sólo acepta el precio citado una vez que se convence de que no encontrará un comprador que pague uno mayor, dadas las limitaciones del mercado del producto final que, en la gran mayoría de los casos, es vivienda de interés social.

### **Mercado de suelo para uso urbano (continúa).**

*En la incorporación de terrenos de un solo ejido parcelado a un desarrollo inmobiliario, en que cada ejidatario es dueño de una parcela, y con ello tiene capacidad legal y práctica de aceptar o negar la negociación, el precio que se ofrece y se pacta es igual para todos, al margen del potencial económico del uso de suelo urbano asignado a cada parcela.*

La estrategia de negociación descrita se apoya en considerar que uno de los factores de mayor impacto en la generación de plusvalía de una porción de la tierra incorporada a la creación de espacios para el desarrollo urbano *es el uso del suelo asignado*, porque de él depende la densidad económica del proyecto puntual que se puede desarrollar en esa porción de suelo, y por tanto el precio de incorporación al desarrollo.

Así, si el uso del suelo es de corredor urbano con usos comerciales, el precio será alto; será bajo si el uso es de lotes para pobres y será nulo si es para áreas de protección ecológica. El precio parejo se fija atendiendo –no sujetando- a la rentabilidad *de todo el proyecto del desarrollo inmobiliario*, independientemente de la ubicación relativa, topografía y condiciones del subsuelo de cada parcela ejidal, *y se negocia antes de que los ejidatarios conozcan la distribución de usos de suelo urbano.*

Esta estrategia permite la distribuir usos de suelo urbano atendiendo a la eficiencia funcional y a la racionalidad económica del proyecto, evitando que cada ejidatario quiera negociar un precio particular en función del potencial del uso del suelo urbano asignado a su parcela.

Si la estrategia de negociación fuera con la base de tratar individualmente, y con precio distinto, con cada ejidatario, y para un ejidatario en particular el uso urbano de suelo urbano que se le asigne es de alta densidad económica, *y lo sabe antes de vender o aportar*, estará gustoso de negociar, pero en condiciones ventajosas de precio para él; en cambio, si el uso urbano que se le asigna es de baja o nula densidad económica, *y además sabe que a otros ejidatarios les tocaron mejores usos*, entonces se negará a negociar.

*Con la estrategia de negociar en bloque y con un mismo precio con todos los ejidatarios, las plusvalías de los usos urbanos del suelo de alta densidad económica en relación al precio promedio global sirven para cubrir a los usos urbanos de baja o nula densidad económica. Así, el **precio parejo** para toda la tierra y la **asignación inequitativa de usos urbanos** en el suelo dentro del proyecto implica el cruce de subsidios, o el traslado de plusvalías de porciones del terreno con usos urbanos de elevada densidad económica a las porciones con usos de baja o nula densidad económica. **con equidad para los ejidatarios.***

La plusvalía de los terrenos rurales con vocación urbana se explica:

- En una primera etapa, por la posibilidad de alojar un proyecto inmobiliario ante las necesidades de expansión urbana, principalmente derivadas del crecimiento demográfico, biológico y social.
- Ya incorporados los terrenos al proyecto inmobiliario, es la superación de riesgos la que genera plusvalía: la seguridad jurídica de la propiedad, la autorización de usos urbanos y la colaboración de los tres ámbitos de gobierno para asegurar la introducción de la infraestructura urbana básica.

La plusvalía, hasta antes de las obras de urbanización, queda en su mayor parte en poder del propietario original de la tierra, y una menor en poder del inversionista, al que corresponde gestionar –en su caso- el cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad particular, la autorización gubernamental de usos urbanos del suelo, y la seguridad de la colaboración del gobierno para la introducción de la infraestructura urbana básica, y por ello queda en su poder la plusvalía generada por la garantía de que el proyecto podrá desarrollarse.

*La plusvalía para el inversionista desarrollador en grandes superficies de terreno, sin infraestructura pero con seguridad jurídica en la propiedad, autorización de urbanizar y garantía de factibilidad de obras de cabeza, alcanza un mínimo del 35% si el terreno está cerca de una ciudad importante, pero puede llegar al 100% en el caso de terrenos destinados a proyectos turísticos de gran envergadura, que es pequeña en comparación con la plusvalía de más de 2.000% que llegan a obtener los propietarios originales –ejido o ejidatarios- en relación al mercado de tierra agrícola-*

El pago por la compra de sus tierras a ejidatarios y pequeños propietarios se hace hasta que se han satisfecho todos los trámites de cambio de régimen de propiedad, se tiene certeza jurídica en la operación por realizar y se han agotado los tiempos para que alguien ejerza el derecho del tanto y los gobiernos estatal y municipal agoten el tiempo para ejercer su derecho de preferencia. Por tanto, *el tiempo que transcurre entre el pago por la compra de tierra a ejidatarios y pequeños propietarios -una vez satisfechas las gestiones que garanticen la seguridad jurídica- y la aportación de la misma a un proyecto urbano, es del orden de tres meses.*

## **7.- EL MERCADO DE SUELO AL INTERIOR DE LAS CIUDADES.**

### **7.1.- Características de los terrenos urbanos.**

Al interior de las ciudades existen mercados de terrenos jurídicamente seguros, que cuentan con servicios urbanos y que tienen normados por la autoridad el uso y las restricciones para su aprovechamiento, por lo que pueden caracterizarse como productos terminados con especificaciones definidas, y que son objeto de operaciones sucesivas de compraventa o arrendamiento en tanto permanecen como terrenos desocupados; los mercados generales de terrenos urbanos tienen las siguientes características:

- *Los terrenos son físicamente diferentes, bien sea por sus dimensiones, su forma, su altimetría, su orientación o por su posición con respecto a un punto de referencia dado.*
- *Son variables entre ellos las disposiciones de ordenamiento urbano y ecológico, que limitan sus respectivos potenciales de aprovechamiento.*
- *Son diferentes las condiciones de servicios urbanos, lo que obliga al comprador a evaluar su decisión de compra de un terreno urbano considerando las restricciones que le imponen esas condiciones o las inversiones que deba realizar para superarlas.*
- *Son distintos los entornos económicos y sociales de cada terreno.*
- *Se ofrecen en venta terrenos diferentes en tiempos distintos, en circunstancias económicas y financieras del país diversas, y diferentes modas en el mercado inmobiliario, que también las tiene, lo que refuerza la individualidad de las operaciones y de los agentes que participan en estos mercados.*
- *Se ofrecen y demandan los terrenos en forma individual, y si bien se ha ampliado la presencia de empresas que funcionan como enlaces entre compradores y vendedores, permanece la necesidad en los agentes económicos de manifestar individualmente su intención de participar en estos mercados, en trato directo entre ellos o ante las empresas que funcionan como enlaces.*
- *Es poco significativo el número de terrenos, con características al menos parecidas, que se encuentran en esos mercados en un momento dado y para una zona dada, y todavía menor el número de operaciones que se concretan con ellos en un lapso relativamente corto como para configurar una corriente clara, definida y permanente de precios.*

- Salvo fenómenos sociales o naturales extraordinarios -como obras públicas, accidentes urbanos, o cambios drásticos en el entorno económico y social o en las disposiciones de ordenamiento urbano y ecológico-, los terrenos de este tipo de mercados no pierden atractivos, e incluso en algunos casos los incrementan, pero si son muy sensibles a modas y a perturbaciones económicas y financieras.

## **7.2.- Características de los mercados.**

- En estos mercados es diversa la cultura y la intención de los agentes económicos que participan en ellos: algunos participan en una o dos operaciones en su vida y actúan por impulsos o por recomendaciones de supuestos expertos, y otros, generalmente bien informados y con recursos de análisis, intervienen con propósito de hacer negocio.
- Así, se observan en un extremo terrenos urbanos que, o bien duran largo tiempo en oferta sin que logren venderse, o se venden en precios absurdos al alza o a la baja, porque se juegan en el mercado por agentes inexpertos o que participan con criterios patrimonialistas y especulativos.
- En el otro extremo se observan operaciones pactadas en negociaciones muy profesionales, a precios que equilibran los intereses de las partes, incluyendo los casos de propietarios que venden en condiciones de apremio financiero, porque aún en ellos se da la lucha por el equilibrio de intereses entre el comprador y el vendedor.
- En los mercados de terrenos urbanos es difícil que un individuo o una empresa logre, como comprador o como vendedor, imponer precios.
- En estos mercados se presentan condiciones cercanas a la competencia perfecta, pero los productos -los terrenos- se distinguen entre sí por sus características intrínsecas y por las restricciones que le imponen el ordenamiento urbano y ecológico y su entorno socioeconómico, lo que conduce a la formación de muchos mercados, tantos como se puedan formar conjuntos de terrenos con características aproximadamente iguales.

### **Características de los mercados (continúa).**

- Si en una determinada zona de una ciudad existen muy pocos terrenos desocupados de una determinada característica -dimensión, forma, accesos viales, etc.-, o uno sólo, por ese hecho, en esa zona de esa ciudad y para ese tipo de terrenos puede presentarse un mercado con características oligopólicas o francamente monopólicas.
- En esos mercados influyen las condiciones generales de la economía de la ciudad en que se ubican, estimulando o restringiendo la demanda, y por tanto presionando a la alza o a la baja los precios.
- En mercados en condiciones de crisis económica o financiera, se presentan agentes económicos inexpertos y golondrinos que adquirieron terrenos a un precio determinado, que ya en la crisis pretenden, para recuperar su inversión, vender al mismo precio en que los adquirieron, incluso dolarizando el importe, en tanto que la demanda y los precios se caen, el peso se devalúa, y por tanto no logran venderlos.

- Por el lado de los compradores, además de los factores objetivos derivados principalmente de las condiciones generales de la economía y de las finanzas y de las características específicas de un determinado terreno y de su entorno, en la determinación de los precios influyen factores subjetivos relacionados con el propósito para el cual se desea adquirir ese terreno.

## **8.- LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y LA VIVIENDA.**

### **8.1.- El panorama.**

El 2º Foro Nacional de Suelo para Vivienda organizado por la CONAFOVI y la SEDESOL recogió opiniones sobre el mercado irregular de suelo para la vivienda urbana, de entre las cuales destacan las siguientes:

- El proceso de urbanización lleva mas de 50 años y los asentamientos irregulares ocupan una gran parte de las ciudades. En ello han participado significativamente ejidos y comunidades con la venta irregular de lotes para familias de menores ingresos, con consecuencias negativas al generar el *precarismo urbano*, y positivas al permitir que las familias hayan tenido espacio para autoconstruir su vivienda.
- Fue la falta de previsión de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno la que explica en gran medida el fenómeno.
- La realidad expuesta obliga a la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) a continuar con la regularización de los asentamientos irregulares, resolviendo los problemas sociales, políticos y jurídicos que se presenten.
- Pero la CORETT debe buscar otras formas de regularización que simplifiquen, agiliten y hagan mas oportunas las acciones de regularización.

### **8.2.- La vivienda precaria.**

Si se considera un promedio conservador de cuatro habitantes por vivienda para asentamientos de familias de menores ingresos, que es en los que se presenta el precarismo en la vivienda, en el país:

- 30 millones de personas viven en casas con techos ligeros.
- 18 millones en casas con paredes ligeras.
- 12 millones en casas con pisos de tierra.

La calidad de vida disminuida por la precariedad de la vivienda se manifiesta en la salud y en conductas antisociales que afectan, no solo a los habitantes de los asentamientos en los que predominan esas condiciones, sino trascienden al resto de la ciudad, de suerte que las acciones orientadas a mejorar la vivienda se enmarcan en una filosofía de justicia social, y también como parte de los esfuerzos para mejorar la seguridad de las ciudades.

En el cuadro siguiente se observa que en once de las entidades federativas se encuentran entre el 53% y el 55% de las viviendas precarias del país, entre ellas dos de las que se consideran como prósperas: Baja California y Chihuahua. Las que presentan mayor precariedad, con participaciones de entre 60% y 76% en techos son Veracruz, Guerrero, Baja California, Oaxaca, Tabasco y Chiapas, de menor a mayor.

ENTIDAD FEDERATIVA	TECHOS		PAREDES		PISOS
	LIGEROS (1)	SÓLIDOS (2)	LIGEROS (3)	SÓLIDOS (4)	TIERRA
<b>NACIONAL</b>	<b>7,649,941</b>	<b>13,737,973</b>	<b>4,429,632</b>	<b>16,968,348</b>	<b>2,844,60</b>
Baja California	363,528	191,160	179,008	376,460	23,539
B. California Sur	42,990	60,534	18,216	85,369	10,451
Colima	48,224	75,867	12,028	112,122	14,269
Chiapas	593,819	180,614	373,166	402,077	295,033
Chihuahua	365,969	362,882	234,131	495,182	44,571
Durango	96,107	224,064	141,079	179,354	39,308
Guerrero	408,368	238,218	314,961	331,893	235,624
Oaxaca	492,620	242,127	350,512	384,529	289,341
Tabasco	287,605	121,010	88,850	319,961	52,039
Veracruz	969,526	621,753	476,773	1,114,859	418,148
<b>SUBTOTAL</b>	<b>4,043,866</b>	<b>2,784,819</b>	<b>2,445,491</b>	<b>4,387,109</b>	<b>1,574,713</b>
<b>PARTICIPACIÓN</b>	<b>52.86%</b>	<b>20.27%</b>	<b>55.19%</b>	<b>25.85%</b>	<b>55.36%</b>

FUENTE: INEGI 2000

1/ Láminas de asbesto o metálica, palma, tejamanil, madera, teja, material de desecho y lámina de cartón.

2/ Losa de concreto, tabique, ladrillo, terrado con viguería y otros materiales.

3/ Carrizo, bambú, palma, bajareque, madera, lámina de asbesto y metálica, adobe, material de desecho y lámina de cartón.

4/ Tabique, ladrillo, block, piedra, cantera y cemento.

Si se considera un promedio conservador de cuatro habitantes por vivienda para asentamientos de familias de menores ingresos, que es en los que se presenta el precarismo en la vivienda, en el país:

- 30 millones de personas viven en casas con techos ligeros.
- 18 millones en casas con paredes ligeras.
- 12 millones en casas con pisos de tierra.

La calidad de vida disminuida por la precariedad de la vivienda se manifiesta en la salud y en conductas antisociales que afectan, no solo a los habitantes de los asentamientos en los que predominan esas condiciones, sino trascienden al resto de la ciudad, de suerte que las acciones orientadas a mejorar la vivienda se enmarcan en una filosofía de justicia social, y también como parte de los esfuerzos para mejorar la seguridad de las ciudades.

En el cuadro se observa que en once de las entidades federativas se encuentran entre el 53% y el 55% de las viviendas precarias del país, entre ellas dos de las que se consideran como

prósperas: Baja California y Chihuahua. Las que presentan mayor precariedad, con participaciones de entre 60% y 76% en techos son Veracruz, Guerrero, Baja California, Oaxaca, Tabasco y Chiapas, de menor a mayor.

### **8.3.- Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).**

La función de la CORETT es la de regularizar la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal y comunal. Desde su origen en 1975, y hasta la fecha, el trabajo de la CORETT se realiza resolviendo el paso del régimen ejidal o comunal a propiedad particular por la vía de la expropiación, lo que se explica porque hasta 1992 la expropiación era la única vía para el cambio de régimen de propiedad, y porque hasta esa fecha la expropiación de bienes ejidales y comunales para la regularización de la tierra urbana solo procedía a favor de la CORETT.

Las expropiaciones son, en general, percibidas como agravio por los núcleos agrarios afectados, al margen de que el monto de indemnización sea aceptable; la titulación de la tenencia de la tierra en asentamientos irregulares de origen ejidal y comunal tampoco es aceptada de buen talante por los poseedores, porque no sienten la necesidad de la titulación y si les duele tener que pagar una cantidad adicional a lo que ya pagaron cuando el ejido o la comunidad les dio posesión del lote.

A partir de 1992, la expropiación puede hacerse a favor de cualquier promovente, privado y público de los tres ámbitos de gobierno; además, existen otras vías para regularizar la tenencia de la tierra urbana, pero la inercia ha impedido explorar esas vías, que podrían ser operadas por la propia CORETT y por los gobiernos estatales y municipales.

### **8.4.- Factores sociales y políticos.**

El rechazo a la regularización se explica hasta 1988 porque:

- Las indemnizaciones se basaban en el valor comercial agrícola mas el 20% de las utilidades obtenidas de la titulación. Los ejidos y comunidades, además de considerar muy bajo el valor comercial agrícola<sup>16</sup>, nunca recibían la participación de utilidades. Ahora la indemnización es solo función de la recaudación esperada por la titulación.
- El precio de titulación del lote tipo se fijaba en el 20% del supuesto valor comercial de los lotes tipo libres de construcciones en el mismo asentamiento o en asentamiento vecino, regular o irregular. Los poseedores lo consideraban caro por el hecho de ser adicional a lo que ya habían pagado, y los municipios aprovechaban para iniciar el cobro del impuesto predial y de contribuciones<sup>17</sup>. Ahora el precio de titulación depende de la moda en el

---

<sup>16</sup> Incluso claramente divergente con el mercado de suelo urbano; en Mexicali, en 1988, los asentamientos pobres estaban en terrenos fértiles de riego, con alto valor comercial agrícola, y los asentamientos residenciales estaban en arenales, de nulo valor agrícola.

<sup>17</sup> En estricto derecho los ejidos y comunidades no están exentos del pago del impuesto predial (art.115-IV constitucional), pero en la mayoría de los municipios, por razones políticas, no se les cobra y por ende tampoco a los poseedores.

ingreso de las familias y del grado de consolidación del asentamiento medido por la calidad de la vivienda y por los servicios con que cuenta.

- Conflictos con los poseedores de los lotes que fueron ocupados con una delimitación original trazada precariamente por ejidatarios o comuneros, consignando en el documento de posesión una superficie que con frecuencia resulta distinta a la real, por lo que el deslinde de los lotes genera tensiones, tanto de las familias entre sí como entre las familias y los representantes del ejido o comunidad.
- Desde una perspectiva electorera, se ha considerado que la regularización de la tenencia de la tierra urbana rendía beneficios políticos al partido dominante hasta el 2000 en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, pero los conflictos descritos conducen a que el efecto político resulte con frecuencia neutro o negativo.
- De ahí que los estados y los municipios se resistan a responsabilizarse de esos procesos, porque ellos están más cerca de los inconformes, y sufren con mayor fuerza sus efectos políticos negativos.
- Por ello ahora, que ya no existe un partido dominante en el poder de los tres ámbitos de gobierno, en un ambiente de competencia entre los diferentes partidos políticos para ganarse la simpatía del electorado, resulta riesgoso para los ámbitos de gobierno estatal y municipal asumir la responsabilidad de regularizar la tenencia de la tierra urbana, de ahí que persista la idea de que el Gobierno Federal asuma los costos políticos y sociales por conducto de la CORETT.

#### **8.5.- Factores financieros.**

El proceso de regularización requiere de erogaciones previas a la titulación, además de los requeridos para la promoción y operación de la titulación, que se describen a continuación:

- Trabajos técnico-informativos para determinar la poligonal objeto de la expropiación, el censo de ejidatarios o comuneros derechosos y el avalúo del INDAABIN.
- Levantamiento de planos manzaneros y lotes deslindados del asentamiento.
- Pago del monto de la indemnización y ejecución del decreto de expropiación<sup>18</sup>.
- Promoción y operación de la titulación.

Las erogaciones previas se recuperan al ritmo en que avanza la titulación, que es lento porque los poseedores realizan los trámites de titulación siguiendo frecuencias con la configuración de la campana de Gauss, con un plazo para pagar de 36 meses.

Es decir, la CORETT debe financiar con recursos propios los gastos previos, y le es posible porque la recuperación que se genera en asentamientos con titulación avanzada sirve para financiar los asentamientos en preparación para titularse. Es difícil pensar que los gobiernos estatales y municipales estén dispuestos a destinar parte de sus limitados recursos fiscales a la regularización.

#### **8.6.- Obstáculos a la regularización de la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal o comunal.**

---

<sup>18</sup> El artículo 95 de la Ley Agraria prohíbe que se ocupe la tierra expropiada antes de pagar la indemnización, a menos que los parcelarios o la asamblea del ejido o de la comunidad lo apruebe, según se trate de parcelas o de terrenos de uso común

- El primero surge si el ejido o comunidad por expropiar tiene litigios pendientes, que deben ser resueltos conforme a derecho, lo cual toma tiempo, además de la solución de los aspectos políticos y sociales que se involucren en el problema judicial.
- El segundo resulta de que el decreto expropiatorio debe ser refrendado, entre otros, por el titular de la SEDESOL, con base en un dictamen técnico, en el cual se asienta:
  - Que es procedente la expropiación para la regularización atendiendo a que el asentamiento *no se encuentra en zona de riesgo por fenómenos naturales, ni en un área en la que puedan existir vestigios arqueológicos.*
  - *Que se ubica dentro del perímetro del área considerada como urbana por los planes o programas de ordenamiento territorial o de desarrollo urbano municipal.*
 De ser negativos los dos primeros obligarían a la reubicación del asentamiento o a la realización de obras de protección que no son materia de la acción de la CORETT, y el tercero detiene el proceso expropiatorio en tanto el cabildo municipal modifica los planes o programas citados.
- Los que surgen después de publicado y ejecutado el decreto expropiatorio, e incluso cuando ya está avanzado el proceso de titulación: amparos interpuestos por ejidatarios parcelarios o por el ejido o comunidad, amparos interpuestos por particulares que se dicen dueños de todos o de parte de los terrenos del ejido, etc.

#### **8.7.- Opción para regularizar la tenencia de la tierra urbana de origen ejidal y comunal.**

La opción que se expone para regularizar la tenencia de la tierra tiene el mismo esquema descrito en el apartado 5.2, pero en lugar de la venta de solares urbanos libres de construcciones a familias de menores ingresos, la venta es de los solares urbanos ocupados por construcciones de a vecindados –vivienda, comercio o industria-.

Al abandonar la vía de la expropiación se evitan expectativas desmedidas de indemnización con cargo al Gobierno Federal, y apetitos de lucro de abogados con la imprescripción de los derechos agrarios.

El proceso requiere:

- De una negociación con el ejido para que la asamblea *dura* apruebe la propuesta de delimitación del área del asentamiento humano y de su reserva de crecimiento.
- De obtener la autorización de la autoridad estatal y municipal que corresponda.
- De gestionar la autorización de la asamblea *dura* del ejido para el cobro de los servicios de titulación de los solares y el reparto de excedentes entre el ejido y el organismo titular.

El proceso puede apoyarse en la constitución de un fideicomiso, en el que los títulos de propiedad quedan fideicomitados como garantía fiduciaria del cumplimiento de pago de los poseedores de los solares, el fiduciario recibe el pago de los poseedores y lo entrega en las partes convenidas al ejido y al organismo titular, y una vez que cada poseedor acaba de pagar, recibe su título de propiedad.

La adopción de este modelo de regularización, con el consiguiente abandono de la vía de la expropiación, implica la posibilidad de no cubrir ningún pago a los ejidos y comunidades, o al menos disminuirlo, por lo que es de esperarse un rechazo de ejidatarios y comuneros; sin embargo, si en la propuesta que se someta a la aprobación de la asamblea *dura* del ejido, se incluye un espacio desocupado, libre de posesionarios, como reserva del asentamiento humano con un mínimo de ordenamiento urbano, que el ejido pueda vender a desarrolladores o a nuevos vecindados, inclusive con apoyo del organismo regularizador, es posible esperar que el ejido apruebe la propuesta.

Conforme avance el cambio de modelo, las resistencias de otros ejidos se irán venciendo y, lo que es más importante, los ejidos y comunidades empezarán a encontrar más rentable la venta a desarrolladores o a familias de ingresos menores de los lotes libres de construcciones, pero ya con un mínimo de ordenamiento urbano y con seguridad jurídica, aunque sin servicios, que exigir una indemnización legal y financieramente condicionada al nivel de ingresos de las familias posesionarias.

Si además de la venta de lotes libres de construcciones se ofrece al ejido una participación de los ingresos que se generen por la titulación, y conforme se generen, por la titulación, el punto crítico de negociación entre ejidatarios, posesionarios y organismo regularizador es el importe a cobrar a los posesionarios, pues un importe elevado por el servicio de titulación es rechazable para los posesionarios y aceptable para los ejidatarios, y viceversa, considerando que el organismo titular es un ente gubernamental que solo aspire a recuperar los gastos.

#### **8.8.- Beneficios de la regularización.**

Es frecuente escuchar que la regularización de la tierra urbana alimenta la irregularidad y que, por tanto, es preferible suspenderla y orientar los esfuerzos financieros a la creación de espacios para que las familias de menores ingresos tengan acceso a la tierra urbana con servicios mínimos, construyan su vivienda y con ello se logre mejorar el ambiente de las ciudades y se eliminen los riesgos asociados a los fenómenos naturales.

Sin dejar de reconocer que es deseable ampliar los esfuerzos para la creación de espacios para la oferta de tierra urbana con servicios mínimos para las familias de menores ingresos, es necesario considerar lo siguiente:

- Los asentamientos irregulares existen, no es posible ignorarlos y es necesario regularizarlos, principalmente para mejorar sus condiciones de habitabilidad, mas que por la seguridad jurídica que, en términos generales, no les es necesaria para mantener la posesión, que las familias perciben como derecho real de propiedad.
- En tanto no exista la organización y los recursos para crear los espacios para la oferta de tierra urbana con servicios mínimos para las familias de menores ingresos, e incluso para las familias que tienen ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos que, al no poderlos demostrar, no tienen acceso al crédito, esas familias tendrán que seguir comprando tierra irregular a los ejidos, y así la ciudad escapa de la ocupación violenta de espacios.
- Para los tres ámbitos de gobierno es importante la titulación, porque coloca al asentamiento en el marco de derecho que facilita la interrelación con las familias asentadas: cobro de

impuestos y contribuciones, otorgamiento de créditos para el mejoramiento de la vivienda y reducción de riesgos políticos y sociales.

- Para los poseionarios un cobro bajo y la posibilidad de acceder a un crédito para mejoramiento de la vivienda los invita a solicitar la titulación, a pagar el impuesto predial y a contribuir para la introducción o mejoramiento de los servicios.

El problema principal lo constituyen los ejidatarios y comuneros, acostumbrados a las indemnizaciones relativamente elevadas frente a las resultantes de la capacidad de pago de los poseionarios, y que además deben ser pagadas por adelantado, mucho antes que inicie el proceso de titulación, y por tanto la recaudación del organismo regularizador.

Por ello, debe ser un atractivo que se les pague a los ejidatarios un beneficio equivalente a los gastos en que incurre el organismo titular –aproximadamente el 30% del actual monto de indemnización-, y el organismo titular se convierta en un agente para la mejor venta de solares libres de construcciones, incluyendo un eventual espacio de expansión del asentamiento humano, cobrando dicho organismo solo un porcentaje por la intermediación, quedando el resto en beneficio de los ejidatarios.