

La incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano

LEONARDO RIVEROS FRAGOSO*

Introducción

En el párrafo tercero del Artículo 27 de nuestra Constitución se establece que la propiedad en México estará sujeta a las modalidades que dicte el interés público y que el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación estará regulado en beneficio social, con cuatro objetivos fundamentales: hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; cuidar de su conservación; lograr el desarrollo equilibrado del país, y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.¹

* Titular del Órgano Interno de Control de la Procuraduría Agraria.

¹ La Constitución se reformó en su Artículo 27, párrafo tercero, con fecha 29 de enero de 1976, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero del mismo año a instancias de una reforma propuesta por Luis Echeverría Álvarez, introduciendo el siguiente texto: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas



Con esta distinción se significa que el mejoramiento de las condiciones de vida en cada caso implica acciones distintas en el contexto de nuestra Carta Magna, por ejemplo, si hablamos de medidas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales, debemos referirnos obligadamente a la proscripción del latifundio, a la protección de la pequeña propiedad o al fomento de las actividades agropecuarias y forestales; en cambio, en materia urbana y también a manera de ejemplo, las medidas se refieren a la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano, a los usos que los particulares pueden dar a sus propiedades o a los destinos que las autoridades prescriben para satisfacer necesidades públicas en los centros urbanos.

Para los fines de la presente exposición, lo interesante es que, hasta 1976 en que se introduce la reforma, el artículo en comento sólo regulaba la garantía constitucional de la propiedad y la reforma agraria; así que, la diferencia formal entre el medio rural y el urbano que dio nacimiento a la legislación en materia de asentamientos humanos fue muy posterior a la problemática de la incorporación del suelo rural al desarrollo urbano, que inició su efervescencia alrededor de los años cuarenta.

No obstante esta prístina distinción en el texto constitucional, la división en la práctica entre lo rural y lo urbano no es una línea definida con precisión y cla-

provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...” Posteriormente, en la época de Miguel de la Madrid se reformó con fecha 29 de julio de 1987, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto del mismo año, para contemplar los aspectos ecológicos y de fomento a la agricultura, señalándose en la parte relativa: “...para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...] para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural...” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, página web www.cddhcu.gob.mx.



ridad, en realidad es una franja en la que se observa un paisaje rural salpicado de construcciones aisladas que no denotan una traza urbana definida, o en el mejor de los casos, se puede apreciar una retícula que destaca en medio de un ambiente bucólico, pero siempre tiene una conformación dinámica y cambiante, hasta que, sin lugar a dudas, se consolida el área urbana. Esta franja se mueve todos los días en la mayoría de las ciudades de nuestro país, hasta ahora por regla general, en una sola dirección: de la ciudad hacia el campo.

Pero además, la incorporación de los terrenos rurales al desarrollo urbano no necesariamente se hace apegada a las normas aplicables de nuestro sistema de derecho, sino que también se hace de manera irregular² y en todo tipo de propiedad, a saber: estatal, federal, particular,³ ejidal o comunal, pero un altí-

² Es conveniente aclarar que la palabra irregular la utilizamos para referirnos a suelo que no reúne los requisitos para incorporarse al desarrollo urbano dentro del marco de nuestra legislación, no sólo en cuanto a los aspectos de la propiedad, sino a las condiciones y requisitos de cualquier ordenamiento, como sería el caso de las licencias, autorizaciones o permisos en materia urbana y ambiental.

³ La Dra. Ma. Soledad Cruz Gutiérrez, en su análisis denominado *Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano* (publicado en Servicios y Marco Construido (1999) 2º Congreso RNIU, Investigación Urbana y Regional, Balance y Perspectivas, UAM-Azcapotzalco), habla de diferentes formas de “propiedad” privada como “pequeñas propiedades”, “terrenos de los pueblos”, “pequeñas propiedades de los pueblos”, “ranchos”, “haciendas” (p. 94) etc., que en realidad no son más que descripciones en los planos que hay en la Secretaría de la Reforma Agraria, como ella misma lo menciona (p. 93), y que se refiere a colindancias genéricas o imprecisas de los polígonos que ahí se consignan, porque los ingenieros no realizan un análisis documental cuando dibujan los planos; así que no se puede decir, como concluye de esta observación que “...si esto es así, no estamos ante un concepto nítido de propiedad privada...” pues el término propiedad tiene un significado unívoco en el Derecho, que se refiere al poder jurídico que tiene una persona física o moral para utilizar de manera exclusiva los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien; por lo tanto, para acreditar la propiedad, invariablemente tendrá que hacerse bajo las formas que reconoce la legislación, de lo contrario estamos hablando del rubro que se conoce como tenencia de la tierra y que por lo regular se refiere a otro tipo de derecho, que es el de la posesión, finalmente no podemos hablar de propiedad privada en oposición a propiedad ejidal y comunal, pues estas formas también son propiedad privada cuyo concepto sirve para distinguirla de los llamados bienes nacionales o propiedad del estado. Por ello, y de manera convencional, en este artículo referiré a la propiedad particular para diferenciarla de la social o corporativa, compuesta por ejidos y comunidades, aceptando desde ahora que la palabra particular, también se llega a usar como sinónimo de la palabra privada, sólo que esta última es la que usó la Constitución en el primer párrafo del Artículo 27.



simo porcentaje se ha venido dando y se dará en terrenos ejidales o comunales, lo que probablemente se explica porque la propiedad social en nuestro país representa cerca de 51%⁴ del territorio y abarca, en mayor o menor medida, los predios contiguos a las poblaciones; también porque la baja rentabilidad de la producción rural, ante la expectativa económica que significa su enajenación para usos urbanos, no hace atractiva la conservación de la tierra como medio de producción, pero sobre todo porque tienen un gran mercado, ya que son más baratos y de fácil transmisión cuando su incorporación al desarrollo urbano es informal.

El fenómeno de la incorporación de los terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano tiene diversos enfoques desde los cuales se puede analizar, como pueden ser los impactos urbanos, las consecuencias ambientales, las transformaciones de la economía rural, las implicaciones sociológicas, las repercusiones agrarias, las esferas de poder administrativas o sectoriales, el manejo político y social y algún otro que se me pudiera escapar, pero un enfoque básico para entender este fenómeno lo es sin duda el aspecto jurídico agrario, que es el lente mediante el cual vamos a tocar el tema; sin embargo, es necesario tener presente que sólo una visión integral del problema nos llevará a planteamientos sustentables, así que para no caer en una concepción simplista y sesgada, en la medida que sea necesario, nos referiremos al resto de implicaciones para dar contexto a las disposiciones legales.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es dar una panorámica general de la manera en que se han incorporado los terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano y su relación con las disposiciones jurídicas de orden agrario, así como describir la forma en que la interacción de ambos, fenómeno y leyes, determinó derroteros diferentes en el transcurso de su evolución y, por último, ha-

⁴ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Secretaría de Desarrollo Social, Talleres Gráficos de México, México, diciembre, 2001.



cer algunas consideraciones hacia el futuro sobre la legislación actual, pero advirtiéndole que éste es un primer acercamiento y por ello no se agota el análisis ni se perfilan todas las conclusiones posibles.

Para abordar el tema, se identificaron tres momentos definidos por los que ha pasado la incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano; el primero, denominado *la irregularidad*, va de principios de los años cuarenta a mediados de 1973⁵ en que por decreto del 7 de agosto, se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, etapa caracterizada por una ocupación fuera de toda norma urbana y agraria, y sin una regulación para el caso; la segunda es la de *la regularización*, que abarca el periodo comprendido entre la creación del Comité como antecedente de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra —CORETT—, a la expedición de la Ley Agraria el 26 de Febrero de 1992, que se refiere a la manera en que el Estado mexicano decidió afrontar el problema y a su política de reservas territoriales para controlarlo, y la tercera, identificada como *la desregulación*, que va de la expedición de la Ley Agraria a la fecha y que se caracteriza por cambios a la legislación agraria que modifican el régimen de protección de la propiedad de los núcleos de población y a la forma de regularizar y evitar la irregularidad.

La irregularidad

Para iniciar este apartado es preciso ubicar las causas que originaron la irregularidad y, siendo múltiples y variadas, sólo aludiré a las que considero las más significativas en este periodo; la primera se refiere al régimen jurídico agrario y la otra a la acelerada ocupación del suelo rural para fines urbanos.

⁵ Decreto por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1973.



La regulación agraria

En el primer caso, existe la idea de que las disposiciones agrarias que sacaron del mercado formal a los terrenos ejidales y comunales debieron modificarse cuando menos en lo que atañe a los predios cercanos a las ciudades para constituir su reserva de crecimiento, pero esto, que parece muy obvio, era una alternativa de muy difícil realización en el momento en que se requirió, y debido a lo profundo de sus razones es necesario, aunque brevemente, referirse a sus antecedentes para descubrir por qué estas normas fueron inamovibles hasta 1992.

El concepto “Pueblo” como persona ficticia está basado en la diferencia entre la vida y necesidades de los individuos con las de los pueblos como entidad social; en el primer caso, las personas físicas están sujetas a males y circunstancias que dan una perspectiva diferente de lo que son las posesiones terrenales, la vida humana, aun ahora, difícilmente rebasa los 100 años, en cambio los pueblos tienen horizontes más amplios y deben ser más cuidadosos y conservadores para estar provistos de lo necesario en todo tiempo.

Eso no quiere decir que el pueblo no esté compuesto por personas físicas, pues cuando las coordenadas tiempo y espacio se unen asistimos a la encarnación del pueblo, sin dejar de reconocer que el pueblo es algo distinto a ellos, al grado que no es poco común escuchar las expresiones “el pueblo quiere”, “el pueblo opina”, “lo que realmente el pueblo necesita es que lo escuchen”, aunque cada una de estas personas asumen la responsabilidad de velar por la conservación de los bienes que les han dado subsistencia, porque deberán transmitirlos a las generaciones futuras.

Desde que se realizó el reparto de la tierra a partir de la conquista y la colonización del territorio nacional se hizo al amparo del derecho occidental, considerando figuras jurídicas que ya existían en España y que permitían una propiedad corporativa por parte de los pueblos, lo que traía como consecuencia



que estuvieran fuera del comercio pues no se podía privar al pueblo de estos terrenos útiles para fines complementarios de la economía y esparcimiento de sus integrantes.

Esta idea se trasladó a Nueva España y no sólo en el caso de los pueblos de los indios,⁶ sino para todos los que se fundaren, incluyendo desde luego los de los españoles, como queda claro de la lectura de las Ordenanzas 129 y 130 de Poblaciones⁷ expedidas en 1523, dictándose desde entonces dispo-

⁶ Aunque debemos recordar que la idea de propiedad tal como ahora la concebimos, no tiene ninguna relación con la de las culturas de Mesoamérica, como fue el caso de la azteca, los indígenas pudieron asimilar con facilidad la idea de la propiedad de los pueblos, debido a la similitud que tenía con conceptos de dominio de la tierra en la época precortesiana, como la apropiación de los frutos de acuerdo con destinos que tenían su origen en necesidades específicas, como las del culto religioso que satisfacían las tierras conocidas como teotlalpan o las de los barrios identificadas con el famoso calpullalli, y las de las necesidades públicas del mismo calpulli, muy parecidas al concepto español de los propios, conocidas como altepetlalli (Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, Porrúa, México, 1971, pp. 18 y 19), al grado que investigadores como Mendieta y Núñez utilizaron estas similitudes para explicar la “propiedad” indígena y él en particular hizo algunas comparaciones como la de asimilar los propios al calpullalli (Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 75), aunque desde nuestro punto de vista, el propio más bien sería comparable con el *altepetlalli*, como lo señala el Dr. Isaías Rivera Rodríguez en *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Mc. Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1994, p. 30.

⁷ Corresponden a las leyes XIII y XIV de las Leyes de Indias, que señalan: Ley XIII. Que se señale exido competente para el Pueblo [...] Los exidos sean en tan competente distancia, que si creciere la población, siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño; Ley XIV. Que se señalen dehesas y tierras para propios. Haviendo señalado competente cantidad de tierra para exido, de la población y su crecimiento, en conformidad, de lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, dehesas que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, cávalos y ganados de la carnicería, y para el número ordinario de los otros ganados, que los pobladores por ordenanza han de tener, y alguna buena cantidad mas, que sean propios del Concejo, y lo restante en tierras de labor, de que hagan fuertes, y sean tantas como los solares, que puede haver en la población; y si huviere tierras de regadío, assimismo se hagan fuertes y repartan en la misma proporción á los primeros pobladores y las demás queden valdías, para que Nos hagamos merced a los que de nuevo fueren á poblar; y de estas tierras hagan los Virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los Pueblos que no los tuvieren, de que se ayude á la paga de salarios de los Corregidores, dexando exidos, dehesas y pastos bastantes, como está proveído y assí lo executen. Fabila, Manuel, *Cinco siglos de Legislación Agraria*, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México-Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981, p. 8.



siciones para establecer en los pueblos ejidos y propios⁸ en adición al fundo legal que era el caserío o área urbana de los poblados; además, hay otra disposición que suele entremezclarse o confundirse, que se refiere al concepto de bien común contenido en la Ley VII, expedida en 1533,⁹ por el Emperador y la Emperatriz, para que los montes y pastos de sus dominios fueran bienes comunes, es decir no fueran objeto de apropiación y fueran disfrutados por españoles e indios por igual.

Desde el inicio de la conquista las condiciones de los indios fueron de vasallaje y se tradujeron en despojo y esclavitud, aunque cuando llegó a oídos de la corona los múltiples abusos cometidos en su contra, no sólo por los españoles en lo individual, sino por las propias autoridades designadas por los reyes, se dictaron medidas especiales para proteger la propiedad y el patrimonio de los indígenas, ordenándose por Cédula Real del 31 de mayo de 1535,¹⁰ que se respetaran sus tierras y que se les levantaran los tributos que se hubieren impuesto más allá de los que los reyes habían ordenado, así como que las tierras que se les hubieren quitado se les restituyeran, preocupaciones que serían objeto de diversas disposiciones hasta llegar al grado de prohibición de la enajenación de las propiedades de los indios,¹¹ además se ordenaron repartos de tierras a las que se conoció como de común repartimiento cuando el objetivo era entregar un medio de subsistencia a los pobladores, como el postrero de 1812.¹²

⁸ Los ejidos se destinaban a la recreación de la población y para dejar en libertad los animales y los propios servían para procurarse ingresos con su explotación, generalmente agrícola, destinándose, entre otras cosas, para el pago de servidores públicos.

⁹ Ley VII. Que los montes y pastos de las tierras de Señorío sean bienes comunes. Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 13.

¹⁰ Cédula de 31 de Mayo de 1535, previniendo que se devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado, *Ibidem*, p. 13.

¹¹ Instrucción para evitar la venta y enajenación de tierras de Indios, del 23 de febrero de 1781, *Ibidem*, p. 43.

¹² Bando del Virrey Calleja con el real decreto de 14 de enero de 1812, sobre abolición de las Leyes y Ordenanzas de montes y pastos, *Ibidem*, p. 71.



En esta sinópsis histórico-jurídica sólo he destacado disposiciones significativas para tratar de esclarecer que durante la Colonia, en materia de propiedad, se reconocía la individual de españoles e indígenas y que esta última fue objeto de protección especial sacándola incluso del comercio, que adicional a lo anterior existía una propiedad corporativa de los pueblos, que de la figura tradicional de ejidos y dehesas, llegó en algunos casos a repartos de tierras cultivables y, por último, que en general los bosques y los pastos, mientras no fueran titulados, eran propiedad de la Corona permitiendo a sus súbditos el disfrute, para concluir que de todo ello lo que subsistió fue el concepto de la propiedad de los pueblos y éste transitó hasta la Revolución Mexicana en donde se utilizó como eje de la reforma agraria.

Pero hay algo que es necesario aclarar, la propiedad ejidal, como hoy la conocemos, no tuvo su origen en las instituciones de la Colonia, pues aunque en principio se buscó restituir a los poblados de las tierras despojadas, se encontraron con la dificultad de localizar títulos y probar el despojo. Estas restituciones, junto con el reconocimiento de las tierras que los pueblos aún conservaban con o sin título real o virreinal, forman el régimen jurídico que hoy conocemos como “bienes comunales” o “comunal”,¹³ que a la fecha no involucra más de 1,500 poblados, así que, como podrá apreciarse, sobre estas bases no podía llevarse a cabo una reforma agraria.

Por eso, la bandera de los pueblos del centro de la República fue la reconstitución de los ejidos que, materializada por Luis Cabrera en su proyecto de Ley de 1912, desembocó en la Ley del 6 de Enero de 1915, y desde entonces a la dotación se le conoció como ejidal.¹⁴ Con ello, nació la propiedad de los

¹³ Este es el origen de la clasificación de comunidades de hecho y de derecho, que agrupa a las que tienen los llamados títulos primordiales o de la época de la Colonia y a las de hecho, que no tienen esos documentos pero conservan la posesión de sus tierras desde épocas inmemoriales, sobre el caso véase la Tesis 223, Tomo III, Parte SCJN, p. 158, Registro 391,113, Segunda Sala, Séptima Época, Apéndice de 1995, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



aproximadamente 30,000 ejidos, ya no sólo para fines recreativos y de pastoreo, ni mucho menos para el disfrute común bajo la propiedad del Estado, sino que fueron terrenos para que el pueblo tuviera un medio de subsistencia mediante el usufructo que hicieran sus habitantes, pero la nuda propiedad sólo la tendría el pueblo.

El concepto de pueblo tuvo distintas acepciones desde la Ley del 6 de enero de 1915 y fue regulado estableciéndose categorías políticas equivalentes, en la Ley de Ejidos expedida por Álvaro Obregón el 28 de diciembre de 1920, en su artículo primero, se enumeran con capacidad para recibir tierras por dotaciones o ampliaciones a los pueblos, las rancherías, las congregaciones y las comunidades, pero en el artículo tercero se crea el concepto de núcleo de población con un mínimo de 50 personas, que posteriormente se redujo a 20.

Esto significó un cambio radical en el concepto original, pues ya no se requería la categoría política, ni siquiera la existencia previa del poblado, sino que bastaba con que se juntaran este número de personas con necesidad de tierras, sin embargo, la idea original de que se estaba restaurando una institución jurídica de la Colonia, como era el ejido, subsistió y por eso se legisló sobre dotaciones y ampliaciones de ejidos, aunque en la práctica era una nueva institución jurídica que para ponerla en marcha sólo requería de sujetos capacitados para ser dotados de tierras.

Sobre estas bases se llevó a cabo el reparto de tierras y hubo una actividad muy prolífica para elaborar normas que tenían por objeto regularlo, que desde luego han sufrido cambios y reconsideraciones; pero hasta la fecha subsisten dos principios que son de especial significado para nuestro tema: la propiedad social o corporativa de los núcleos de población y la protección de sus terrenos mediante la substracción del mercado inmobiliario.

¹⁴ El Dr. Isaías Rivera Rodríguez señala que la formalización de la palabra ejido para la dotación se hizo a partir de la Ley del 28 de diciembre de 1920; Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, p. 30.



Estos principios, que tenían fuerte raigambre en el Derecho mexicano, fueron adoptados en la legislación moderna porque uno de los problemas que subyacía era la debilidad económica que siempre ha sido endémica en el medio rural, que a la larga podría propiciar que la tierra entregada fuera vendida o arrebatada a los campesinos beneficiados y así acabar nuevamente concentrada en pocas manos, lo que revertiría el avance social que en aquel entonces representaba llevar a cabo una reforma agraria. Para impedirlo, en primer término, se limitó la propiedad como medio de producción rural y nació la pequeña propiedad, y en segundo, inspirados en la legislación colonial, se estableció una protección que impediría la legal transmisión de este tipo de predios, otorgándoseles la naturaleza de inalienables, inembargables, intransmisibles e imprescriptibles¹⁵ y además se generó un control social, pues la propiedad se otorgó a los poblados, lo que excluía cualquier forma de dominio por los campesinos en lo personal.¹⁶

Bajo este panorama de antecedentes históricos se explica que la percepción de que el cambio de las leyes agrarias era la forma de evitar la irregularidad, pasa por alto lo que significaba el régimen agrario, pues la revolución fue hecha por los campesinos y al concluir ésta se convirtieron en un factor real de poder, cuya fuerza poco había disminuido en 1940, cuando se empezó a gestar la irregularidad, por lo tanto también eran un importante apoyo político a los gobiernos que se sucedieron en aquella época y cuyos presidentes competían entre sí por ser defensores de las causas agrarias, sin dejar de aceptar que, además, estaban plenamente convencidos de la justeza de estas pretensiones, por lo tanto no era congruente ni factible actuar en contra del principal logro de la lucha armada.

¹⁵ Esta regulación protectora también proviene de la Ley del 6 de enero de 1915 y se repitió en toda la legislación agraria hasta la Ley Agraria de 1992.

¹⁶ Artículo 1°. Se declaran nulas: I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades...” Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 272.



Por el contrario, en toda la legislación de este periodo se podrá ver claramente una marcada tendencia no sólo a no modificar el régimen agrario, sino a fortalecerlo, como quedará evidenciado en el capítulo en que más adelante trataremos el análisis de las disposiciones jurídicas que van de la Ley del 6 de enero de 1915 a la Ley Federal de Reforma Agraria.

La urbanización

Ahora haré referencia a la ocupación acelerada de suelo rural para fines urbanos como la otra causa importante que propició la irregularidad y que también dejará en claro que las leyes agrarias no fueron el motivo exclusivo de la irregularidad.

Durante la época de la Colonia, los españoles implantaron los modelos arquitectónicos del viejo continente sobre algunas ciudades existentes, como el caso de Tenochtitlan en donde, como signo de poderío, se derruyeron edificios y sobre estos se construyeron casas y edificios públicos que requerían los conquistadores, pero en realidad estas fueron las excepciones, porque lo verdaderamente importante fue la fundación y creación de nuevos centros de población, así en el siglo XVI se fundaron cerca de 80 villas y para 1568 ya había aproximadamente 1,268 poblados.¹⁷

Toda esta efervescencia se mantuvo dentro de un equilibrio, debido en parte al establecimiento de los fundos legales que delimitaba la zona de caserío de los terrenos de cultivo, y a otras que se ocupaban de la forma en que se debían constituir las poblaciones, que iban de lo elemental como la Ley I —“Que las

¹⁷ Covarrubias, Francisco (1986), “La formulación del sistema urbano en la época colonial”, Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Urbanismo, México, p. 6, citado por Estefanía Chávez de Ortega, en “Urbanismo en ciudades medias y pequeñas”. Prácticas operativas para la elaboración y revisión de planes y programas de desarrollo urbano, UNAM-CH-PUEC, México, 1996.



nuevas poblaciones se funden con las calidades de esta ley”—, dictada en 1523,¹⁸ hasta la famosa Real Ordenanza de Felipe II, expedida el 3 de mayo de 1576, que se ocupa en detalle de diseño urbano y elementos arquitectónicos referido a sitios, plazas, calles y edificios públicos; por lo tanto, durante todo este periodo, no se presentó ningún conflicto entre el medio rural y urbano que hubiera reclamado alguna disposición sobre el particular, ya que aun en los casos de los asentamientos no planificados, los espacios eran tan grandes que las áreas urbanas no reñían con el cultivo de la tierra o cualquier otra actividad agropecuaria o forestal.

Aunque a partir de la Independencia hubo una gran concentración de la población en la Meseta central, con lo que poco a poco los límites de los fundos legales fueron superados y no siempre se siguieron las formalidades para ampliarlos, el crecimiento de las ciudades de alguna manera se avino a las circunstancias y limitaciones que representaba la topografía o la voluntad de los propietarios de la tierra.

En cuanto a la propiedad de los poblados continuó bajo el amparo de las disposiciones jurídicas que se dictaron en la Colonia y, a pesar de que se trataba de un nuevo Estado, no se dictaron nuevas normas sobre el particular, sino que se respetaron los principios básicos sobre los que se había constituido y así continuaron durante la vigencia de las Leyes de Desamortización y los cambios a la Constitución de 1857, que abolieron la propiedad de las corporaciones civiles y

¹⁸ Como dato curioso, transcribo una parte de este documento, que se refiere a los lugares para la fundación de los pueblos, en la que se establece entre otras cosas que: “...no elijan sitios para poblar en lugares muy altos, por la molestia de los vientos y dificultad del servicio y acarreo, ni en lugares muy baxos, porque suelen ser enfermos: fundense en los medianamente levantados, que gocen descubiertos los vientos del norte y mediodía: y si hubieren de tener sierras o cuestras, sean por la parte de levante y poniente; y si no pudieren excusar de los lugares altos, funden en parte donde no ésten sujetos á nieblas, haciendo observación de lo que más convenga á la salud, y accidentes, que se puedan ofrecer: y en caso de edificar á la rivera de algún río, dispongan la población de forma que saliendo el sol, dé primero en el pueblo que en el agua...” Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 6.



dentro de ellas las de los pueblos,¹⁹ en la Reforma, en el Porfiriato, situación que se mantuvo hasta la Revolución y en específico hasta el primer ordenamiento federal sobre reforma agraria expedido el 6 de enero de 1915, que le devolvió personalidad jurídica a los pueblos para la defensa de sus propiedades.

Durante este tiempo, la planificación del desarrollo urbano caminó de manera paralela a la legislación agraria, pero sin ninguna relación entre sus disposiciones, sólo que las leyes dedicadas al reparto agrario avanzaron con mucho más celeridad que las urbanas y rápidamente generaron el Derecho agrario como una nueva rama del Derecho,²⁰ lo que sucedería para el Derecho urbano hasta la década de los ochenta.

Así que la forma virreinal de que cada pueblo tuviera un fundo legal fue relegada y no se pensó en la delimitación de las áreas urbanas, sino hasta épocas muy tardías; además, no se tenía conciencia de que muchas poblaciones y ciudades importantes podrían ver complicado su crecimiento natural por motivo de las dotaciones y ampliaciones de ejidos, que se empezaron a constituir muy cerca de los límites de los centros de población.²¹

Sin embargo las disposiciones en materia agraria, en principio, no tuvieron ningún efecto importante relacionado con la situación urbana, porque desde su inicio la legislación agraria exceptuó a los centros de población de cualquier afectación agraria y la expansión de las ciudades estaba determinada por el cre-

¹⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, Porrúa, México, 1970, pp. 130 y 131.

²⁰ Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1966, p. 23.

²¹ Prueba de ello es que desde la Circular número uno de la Comisión Nacional Agraria, expedida el 14 de abril de 1916, se estableció que para el señalamiento de los ejidos, se tomarían como base las disposiciones de la legislación española, midiéndose desde el centro del poblado en las 4 dimensiones de los puntos cardinales, la extensión de “dos kilómetros y noventa y cinco metros” y cuando no fuera posible trazar de esta forma el cuadrángulo, se podría trazar otro pero con la “misma figura de cuadro” que tenga “cuatro kilómetros y ciento noventa metros por lado”; lo que fue el antecedente mas lejano del famoso radio legal de afectación que se amplió a siete kilómetros a partir del poblado para encontrar superficies afectables y que provocó en el caso de algunas poblaciones y ciudades importantes. Fabila, Manuel, *op.cit.*, pp. 285 y 286.



cimiento natural de su población mediante la reproducción biológica, lo que hacía que la demanda de suelo fuera previsible entre una generación y otra, independientemente de que había suficientes espacios urbanos para atenderla, por lo que no había una ocupación de suelo urbano particularmente preocupante dentro de la propiedad de los pueblos, de hecho en el discurso pronunciado por el diputado Luis Cabrera en 1912, deja claro que dentro de los ejidos, los propios y los “cascos”, que eran la circunscripción destinada a la vida urbana de los pueblos,²² no había por que ocuparse de estos últimos. En otras palabras, no había ningún problema que ameritara propuestas legislativas.

Durante el decenio de 1930 se inició la promoción del turismo y la industrialización que avanzaron de una manera incipiente, porque el Gobierno tenía más presente el problema del reparto agrario, como se puede observar de las grandes afectaciones que llevó a cabo el presidente Lázaro Cárdenas en la Laguna y Yucatán.

De 1940 a 1946 se empezó a gestar un cambio que sería radical en nuestra vida económica y política pues el comercio con Europa representaba 33% del total entre 1937 y 1938 y ya para 1946 sólo era 5% de las importaciones y 2.0% de las exportaciones; en cambio, Estados Unidos absorbió 90% de las exportaciones mexicanas en 1940 y suministró 90% de las importaciones en 1944.²³ Una de las consecuencias en el aumento del comercio fue una mayor participación financiera estadounidense enfocada a la industria manufacturera, con lo que la economía dejó de basarse exclusivamente en la exportación de materias primas para empezar a sustentarse en la industria de la manufactura, de esta manera se inició la transformación del sistema económico de una economía agropecuaria

²² *Idem*, p. 225, tomado del *Diario de los Debates* de 3 de diciembre de 1912.

²³ Investigación de Ana Paola Riveros sobre análisis de Nighth Allan, en “México, 1930-1946” contenido en “Panorama de la Economía”, tratado en la obra *De la Revolución Mexicana al Desarrollo Estabilizador, Problemas de la realidad Mexicana Contemporánea*, Departamento Académico de Estudios Generales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001, p. 207.



con un desarrollo industrial incipiente, hacia un desarrollo industrial pleno concentrado en unas cuantas ciudades.

Lo que además tuvo un importante apoyo en una demanda interna que poco a poco se iría convirtiendo en una demanda cautiva y que provocaría el aumento del capital estadounidense a nuestro país por el atractivo de los rendimientos,²⁴ pues la guerra redujo la afluencia de importaciones americanas y se empezaron a tomar las medidas de protección de la industria para generar la política de sustitución de importaciones a lo que contribuyó la devaluación del peso en 1948-1949 y la de 1954, pasando el peso de \$4.85 a \$12.50²⁵ por dólar.

El éxito de esta política quedó de manifiesto en el crecimiento del Producto Interno Bruto, que entre 1940 y 1960 pasó de 21,700 a 74,300 millones de pesos (en precios constantes de 1950, ajustándose así a la inflación). Año en que la participación en el Producto Interno Bruto de la manufactura fue de 19.3% y llegó en 1979 a 24.9%; en cambio, la agricultura pasó de 16.2% en 1960, a 9.0% en 1979.²⁶

El auge trajo consigo un cambio sin precedente en la vida urbana, no sólo por la explosión demográfica, pues si bien es cierto que se aceleró el crecimiento de la población en el decenio de 1940, de 20 pasó a 36 millones en 1960, con una de las tasas de crecimiento más altas del mundo (alrededor de 3.6% anual) y a 70 millones en 1980,²⁷ no menos lo es que en este periodo se inicia y desarrolla una concentración masiva de la población en los centros urbanos en desarrollo que se convirtieron en un atractivo irresistible, no sólo para los habitantes

²⁴ *Idem*, p. 208.

²⁵ Investigación de Ana Paola Riveros sobre análisis de Smith, H. Peter en “México 1946-1970” contenido en “Panorama de la Economía”, tratado en la obra *De la Revolución Mexicana al Desarrollo Estabilizador; Problemas de la realidad mexicana contemporánea*, Departamento Académico de Estudios Generales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001. p. 238.

²⁶ *Idem*, pp. 238 y 239 (visto en *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 21, Latin America Center, Los Ángeles, 1983).

²⁷ *Idem*, p 224.



del medio rural, sino para los de otras ciudades que no tuvieron un desenvolvimiento industrial, aunque este fenómeno no sólo se debió al apoyo que se le dio a la industria, sino a la desatención al campo y a medidas que afectaron los rendimientos económicos de la producción agropecuaria como el sistema de precios de garantía y de control estatal de la distribución de granos básicos, lo que al final de cuentas vino a representar una “transferencia a gran escala de recursos del campo a la ciudad”,²⁸ aunado a los apoyos que se dio a las ciudades que se vieron favorecidas en renglones fundamentales como medicina social, prestaciones laborales, educación, comunicaciones, esparcimiento y comodidades.

En términos de ocupación de suelo, la combinación de estos dos factores, demografía y atracción de la población hacia los centros urbanos, potenció la conversión de suelo rural en suelo urbano dentro de un lapso muy corto que produjo una aceleración que trajo consigo la imposibilidad de controlarlo, lo que dio lugar a un fenómeno único y probablemente irrepetible que cambió para siempre el esquema de desarrollo urbano imperante hasta entonces y cuyas consecuencias aún están presentes.

El proceso de urbanización acelerada se puede comprender rápidamente, si consideramos que en 1900 únicamente 9.2% de la población mexicana vivía en ciudades (definidas como comunidades de 20 mil habitantes o más). En 1940, la cifra había ascendido hasta ubicarse en 18%, pero ya en 1970 era alrededor de 35%.²⁹

Ni el Estado, en su sentido más amplio (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial a nivel federal y local) ni mucho menos el sector privado y social realizaron acciones que correspondieran a las dimensiones del problema que permitiera esperar una atención que pudiera resolverlo o cuando menos encauzarlo, de hecho ni siquiera estuvieron en condiciones de preverlo ya que era inimaginable la

²⁸ *Idem*, p. 243.

²⁹ *Idem*, p. 245.



demanda de suelo para el desarrollo urbano que traería consigo este esquema económico.³⁰

Esta afirmación se evidencia ante el hecho de que se carecía de un sistema de planeación para los asentamientos humanos, es decir, no había forma de coordinar una política a nivel nacional que permitiera tomar medidas para diagnosticar y prever los flujos de población hacia los centros urbanos.

Sin embargo algo se hizo, a partir de 1948 se procuró generar una forma de inducción de los asentamientos humanos mediante planos reguladores y el Gobierno Federal inició la promoción para su elaboración desde la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; posteriormente, entre mediados de los años cincuenta y sesenta actuó la Subsecretaría de Urbanismo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, junto con otras instituciones de la época como las Juntas Federales de Mejoras Materiales y la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano del País en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,³¹ que desde la planeación trataron de manejar la situación con acciones inductivas hacia las autoridades locales, ya que el Gobierno

³⁰ Algunos diagnósticos oficiales e investigadores ubican el inicio del fenómeno a partir de la década de los cuarenta, sin embargo, ya para entonces se había percibido un anormal crecimiento de la ocupación de suelo y un deterioro creciente de las condiciones de la vida urbana por la falta de servicios, lo que sin duda es un rezago urbano íntimamente ligado al tema que nos ocupa, es el caso del Reglamento de Asociaciones Pro-mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de marzo de 1941, en el que en sus Considerandos: “Que el número de colonias en la Ciudad de México y sus contornos ha venido aumentando en los últimos años de una manera inusitada, por el afán muy justificado de llegar a poseer una casa propia; que por regla general los vecinos de las colonias de reciente formación han adoptado la práctica de fundar Uniones, Juntas y otros organismos para la defensa de sus derechos. Para ayudarse mutuamente y para otros fines que ameritan la ayuda de la Autoridades; pero que no siempre estas agrupaciones cumplen con tan loable finalidad, sino que con frecuencia se convierten, como la experiencia lo ha demostrado en instrumentos de especulación y abuso en perjuicio de los mismos colonos...” (tomado de anexo 3 de: Azuela de la Cueva, Antonio, en su obra *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho* (Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano. El Colegio de México, 1a. reimp., 1999, pp. 84 y 85.

³¹ Chávez de Ortega, Estefanía, *op. cit.*, p. 38.



Federal no tenía facultades para intervenir en materia urbana, pues hasta 1975 el desarrollo urbano era facultad única de las autoridades locales. Por lo tanto adoptar los planes no era obligatorio y más bien sirvieron como referencias para los gobiernos de las ciudades que los elaboraron, entre otras cosas porque no les podían dar ninguna fuerza legal y porque en la mayoría de los casos se ocupaban de generalidades mediante la circunscripción de polígonos y desde luego no tocaban el problema de la irregularidad.

El otro medio de control que había a la mano eran las disposiciones sobre fraccionamientos,³² pero en el caso no se aplicaban ni se podían aplicar, porque sólo servían para normar el suelo que estaba dentro del mercado regular y que podía reunir los requisitos legales para ser lotificado. Además, estos medios para obtener suelo que se pudiera incorporar formalmente al desarrollo urbano no podían servir para llenar esta necesidad por múltiples razones, pero baste señalar que se trataba de negocios particulares cuyo legítimo objetivo era el lucro y su alcance era limitado a cada proyecto, sin un programa ni una visión global, lo que estaba reñido con la necesidad de tierra barata y suficiente que reclamaba la situación y que sólo se podía dar mediante una solución planeada de manera integral, bajo estrategias que incorporaran a las autoridades federales, estatales y sobre todo municipales y que estuviera soportado con un esquema viable de financiamiento.

La velocidad con que se requería poner suelo con servicios a disposición de los demandantes, implicaba una inversión altísima en urbanización que aumentaría el costo de la tierra y el Estado no disponía de los recursos ni organización para llevar a cabo esta empresa.

³² Destacan en esta materia los casos del Reglamento de Fraccionamiento de Terrenos del Distrito Federal expedido en 1941; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976; Ley sobre Planeación General de la República y Ley de Fraccionamientos del Estado de México de 1958. Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, pp. 60, 61, 62 y 90, pie de página 9.



Por otro lado, el eslabón más delgado de la cadena lo representaba las clases populares, pues la riqueza producida por la industrialización no se había repartido a través del salario,³³ así que, una gran parte de la necesidad del suelo no podía ser pagada por los ocupantes al precio de la tierra regular urbanizada.

No puede pasar inadvertido que el principal motivo de la ocupación de terrenos ejidales y comunales fue la vivienda y que el tipo de vivienda que en ellos se empezó a construir pertenece a la categoría de la autoconstrucción, con materiales de baja calidad o reciclados y sin servicios, cuya diferencia con el mercado formal da lugar a “dos tipos de ciudades: una regularizada y otra irregular”,³⁴ así que cuando el Estado intervino, lo hizo tratando de evitar las áreas irregulares, con criterios limitados a la resolución parcial de problemas de vivienda y no de suelo, mediante programas de organismos especializados como INFONAVIT o FOVISSSTE, que buscaron tierra bajo esquemas de acceso al suelo regular para sus acciones de vivienda.

Visto por el lado del problema urbano que se estaba generando, ¿era comprensible que las autoridades de la época no se dieran cuenta de esta situación?, en realidad el problema estaba claro y lo convirtieron en solución, porque la irregularidad en la tenencia de la tierra era una alternativa para satisfacer la demanda sin invertir en el financiamiento del desarrollo urbano, que fue y ha sido uno de los problemas fundamentales del crecimiento de las ciudades en nuestro país, así que consciente o inconscientemente se tomó la decisión de permitir la ocupación irregular ante la imposibilidad de contenerla por la vía regular de la oferta

³³ Alrededor de la década de los cuarenta, la inversión en el sector manufacturero se quintuplicó demandando mano de obra barata que fue satisfecha por la vía de la inflación, pues los precios casi se triplicaron, pero el salario mínimo apenas si se duplicó; la producción manufacturera creció casi 50%, iniciándose un auge de construcción en las ciudades mas importantes, pero con mucho la Ciudad de México superó a todas ellas. Investigación de Ana Paola Riveros, *op. cit.*, p. 215.

³⁴ Maya, Esther, *El sector privado y la vivienda de interés social, en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, impreso por Su Casita, Hipotecaria, México, 1999.



de suelo, por eso vemos que en el periodo 1940-1973 las disposiciones sobre regulación urbana no tocan este aspecto.

El mercado inmobiliario urbano ejidal y comunal

Desde que la frontera urbana se fue ubicando a las puertas de los ejidos y de las comunidades, se fueron realizando adquisiciones de terrenos que se sumaron al mercado inmobiliario de las ciudades; pero si en general el “Mercado Inmobiliario es virtualmente un vacío de conocimiento”,³⁵ el de terrenos ejidales y comunales fue prácticamente inexplorado porque sus agentes se movieron en la clandestinidad, ya que fue un mercado negro de la tierra debido a su naturaleza de ilegal y esto limitó el acceso a las fuentes de información, así que no hay información precisa para saber cómo se fue integrando, ni las características de su conformación; pero no hay duda de su existencia y si aceptamos que el mercado está formado por submercados, es decir agrupaciones que se caracterizan por inmuebles que representan opciones reales para quienes pretenden satisfacer la necesidad de un terreno,³⁶ entonces los terrenos ejidales llegaron a formar un submercado importante en las principales ciudades de nuestro país.

Las características de este submercado no están determinadas por la ubicación, el tipo de fraccionamiento, los accesos o cualquier otra relacionada con el inmueble, sin por la capacidad de pago de los compradores.

³⁵ Kunz Bolaños, Ignacio, *El mercado inmobiliario habitacional de la Ciudad de México*, Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNAM, México, Plaza y Valdés, p. 21.

³⁶ *Idem*, p. 57.

³⁷ Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, señala que no se puede hablar de falta de formalidad en las transmisiones irregulares, ya que en estos casos existen otros mecanismos que deberían más bien ser designados como “multiformales” y no informales; sin embargo consideramos que en este caso siempre se habla de la forma que el derecho prescribe para considerar la validez de un acto de acuerdo con las normas que lo regulan; por eso, cuando nos referimos a lo formalizado, quiere decir que ha quedado perfeccionado el acto con



La prohibición legal que serviría para sacarlos del mercado formal³⁷ por ser inalienables, imprescriptibles, inembargables y en general intransmisibles, entrañaba un alto riesgo para quien la violara pues no había ninguna protección legal, pero su vecindad con la ciudad no podía ser soslayada, entonces considerando que su valor³⁸ no era alto, pues habían sido recibidos en dotación, que desde luego era gratuita, y que no tenían ninguna inversión para dotarlos de servicios, la opción obvia fue fijar un precio muy por debajo del resto de bienes inmuebles y más bien atendiendo a la capacidad de pago de los posibles compradores.³⁹

En efecto, los potenciales adquirentes en su mayoría no habían sido absorbidos aún por la economía formal o estaban en los estratos más bajos de ésta y no tenían los recursos para acceder al mercado formal, unido al hecho de que el riesgo no estaba presente en ellos en la misma dimensión que lo estaba en quienes tenían instrucción o cuando menos una cultura urbana acendrada, a la par de que los trámites para la adquisición de propiedad inmobiliaria les eran ajenos y fuera de su realidad.

Así que, junto con los terrenos particulares irregulares que de hecho tenían precios similares aunque dependiendo de la localidad había más disposición de

los signos exteriores que la ley exige, por lo tanto es correcto hablar de actos formales y no formales o desprovistos de forma, para evitar la confusión que se puede presentar con el vocablo irregular que es más general y que en el contexto del presente análisis se utiliza para significar en las transmisiones, incorporación del suelo, asentamiento humano o cualquier otro concepto en que se use, que existe una anomalía que los desvincula de lo prescrito por cualesquier norma pero no necesariamente por la forma. En particular consideramos que la expresión mercado formal es especialmente descriptiva pues se trata de los inmuebles que cumplen con la forma para acreditar su propiedad y su legal transmisión y que por este solo hecho lo compradores perciben seguridad jurídica y por ello tienen un mejor precio en el mercado, sin involucrar ningún otro tipo de anomalía

³⁸ La palabra “Valor” está utilizada en la acepción económica que tiene que ver con los costos de adquisición, producción y otros relacionados con las características objetivas del bien. Ramírez Favela, Eduardo, *Valuación, apreciación o pronósis inmobiliaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 65.

³⁹ *Idem*, pp. 58 y 59.



unos que de otros, ésta fue la única opción para adquirir suelo urbano para las clases económicamente débiles: sin formalidad en su transmisión, sin pago de urbanización, sin licencias de construcción, sin pago de plusvalías ni impuestos, sin pago de derechos y honorarios pero, sobre todo y por todo ello, al alcance de su bolsillo.

Por estas razones, se creó un submercado continuo y creciente enmarcado por todo un comportamiento social (en él se involucraron no sólo ejidatarios, comuneros y colonos, sino autoridades, organizaciones sociales e inversionistas) que estuvo determinado por múltiples conductas, que a su vez tuvieron tres motores básicos: necesidad, lucro y especulación.

El conocimiento de la dimensión de este submercado inmobiliario en el periodo de la irregularidad está sujeto a estimaciones y proyecciones que tampoco nos dan una cifra precisa, pero sí podemos tener una idea clara de su magnitud. La CORETT, al inicio de sus acciones, diagnosticó una ocupación irregular que involucraba aproximadamente un millón de lotes, que se puede suponer estaban ocupados por igual número de familias y que, por los promedios de los miembros de las familias que habitan en estas zonas, involucraba aproximadamente cinco millones de mexicanos, en una superficie aproximada de 40,000 hectáreas. El impacto en las ciudades varía considerablemente de una a otra, pero la mayoría fueron motivo de este fenómeno como: Guadalajara, Puebla, Mazatlán, Acapulco, Durango, Culiacán, Tabasco, Lázaro Cárdenas, Chihuahua, Mexicali, Veracruz, Querétaro, Aguascalientes, Oaxaca, Mérida, Campeche, Coatzacoalcos y otras más,⁴⁰ incluyendo, desde luego, la Zona metropolitana de la Ciudad de México, donde se ha calculado que la ocupación urbana en terrenos ejidales y comunales abarcó aproximadamente 27% del total de la superficie dedicada a

⁴⁰ En algunas ciudades como Monterrey no dejó de darse la ocupación irregular, sin embargo, en este caso se dio sobre otro tipo de propiedades diferente de las ejidales y comunales.



este fin,⁴¹ aunque no hay datos para estimar qué porcentaje respecto de la superficie incorporada al desarrollo urbano de manera irregular, pero es posible que en ciertas zonas sea relativamente mayor, como es el caso de ejidos y comunidades de la zona conurbada del Valle de Cuautitlán, que representan 33.7% de la superficie total municipal y que según estimaciones de la Procuraduría de Justicia del Estado de México, la superficie irregular es mayor que la detectada en propiedad particular.⁴²

El tránsito del fenómeno en la legislación agraria

Ahora analizaré las disposiciones que en materia agraria se dictaron en relación con este fenómeno durante la época de la irregularidad, para tener una visión de cómo percibió el Estado mexicano su impacto en la propiedad social y cuál fue su propuesta de solución.

En el Código Agrario del 22 de marzo de 1934, por primera vez se menciona que al ejecutarse las resoluciones presidenciales y de acuerdo con la necesidad del poblado, se separará la zona de urbanización,⁴³ lo que refleja una preocupación de carácter urbano dentro de las disposiciones agrarias y también se ve que a estas fechas el pueblo había crecido lo suficiente como para que se hablase de la expropiación de los ejidos “para crear y desarrollar centros urbanos” según se estableció en el Artículo 141 de este ordenamiento legal,⁴⁴ e inclu-

⁴¹ Según el estudio de Ma. Soledad Cruz Rodríguez, *op. cit.*

⁴² Bernal Mendoza, Héctor, “El colectivismo agrario en la Sierra y Huasteca de Hidalgo”, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 21, Procuraduría Agraria, México, 2002, pp. 190 y 192.

⁴³ Artículo 133. Al ejecutarse las resoluciones presidenciales, el proyecto de fraccionamiento y adjudicación, se sujetará a las siguientes bases: I. Se separarán, de acuerdo con las necesidades del poblado, la zona de urbanización...”. Fabila, Manuel, *op. cit.*, p. 598.

⁴⁴ Artículo 141. Las superficies comprendidas dentro de los ejidos, sólo podrán expropiarse: a) para crear y desarrollar centros urbanos...”. Fabila, Manuel, *op. cit.*, p. 602.



so se proveía que el fondo común de los ejidos y los productos de las expropiaciones se podían destinar, entre otras cosas, para “la ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.”, relativo obviamente a los ejidos.⁴⁵

Ya para el año de 1940, en la exposición de motivos del nuevo Código Agrario expedido el 12 de agosto de ese año, el presidente Lázaro Cárdenas señala que “las dotaciones de tierras incluirán, en lo sucesivo las superficies necesarias, no sólo para la parcela escolar, sino para el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos dotados...”;⁴⁶ no obstante lo anterior, en el texto de la Ley la única mención a este término se lleva a cabo en el artículo 85, cuando establece que en la dotación de tierras se considerarán las necesidades para el fundo legal, pero posteriormente en el artículo 132,⁴⁷ cuando habla del fraccionamiento de las tierras ejidales para el disfrute de los derechos agrarios individuales, ordena que de acuerdo con las necesidades del poblado se separe “la zona de urbanización” sin volver a tocar para nada el concepto de fundo legal.

De ahí en adelante, en toda la legislación agraria se empezó a cambiar la terminología para tratar de separar el concepto de zona urbana del de fundo legal, seguramente porque el término de fundo legal era aplicable a cualquier centro de población y tenía su propia regulación jurídica, encaminada a resolver los problemas de los centros de población urbanos, sin que tuvieran ninguna relación con los ejidos y comunidades.

Zanjado lo anterior, en el artículo 143 se establecieron las regulaciones que sirvieron de ejemplo para orientar todas las disposiciones relativas a la constitución de las zonas urbanas ejidales, prescribiendo que cada uno de los miembros

⁴⁵ Artículo 153. “...Dicho fondo se destinará preferentemente a los objetos siguientes: A) ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.”, *Idem*, p. 606.

⁴⁶ *Idem*, p. 692.

⁴⁷ *Idem*, p. 688.



del núcleo de población recibiría un solar y los excedentes podrían arrendarse a los individuos que quisieran radicar en el poblado, pero siempre y cuando se dedicaran a cualquier ocupación u oficio útiles a la comunidad, en otras palabras el motivo de esta área se justifica en función de la necesidad urbana de los ejidatarios y en esta disposición se señalaba que estos avecindados sólo podrían tener los solares sobrantes “después de hechas las reservas de la zona de urbanización destinadas al crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos”,⁴⁸ pero a pesar de ello no dejó de reconocerse que la propiedad urbana era diferente de la agraria y que debería ser particular, lo que se establece por primera vez en este mismo ordenamiento en el artículo 90, aunque no con toda la claridad que reclamaría un precepto de este tipo, debido probablemente a la corriente generalizada en materia agraria de proteger de los riesgos del mercado a la propiedad que estuviera dentro de los núcleos de población, aunque su regulación fuera de propiedad particular. El artículo en cuestión prevenía: “...las casas y anexos del solar ocupadas por los campesinos beneficiados en la restitución, dotación y ampliación, *quedarán a favor de los mismos...*”⁴⁹

Luego entonces, desde el principio el tratamiento agrario fue exclusivamente relacionado con el núcleo de población dotado, al grado que se disponía que los estudios y proyectos del fraccionamiento de la zona urbana sólo fueran aprobados por el Jefe del Departamento Agrario. Estas limitaciones no fueron óbice para que la legislación fuera lo suficientemente previsora para hablar de una zona de reserva, lo que también nos da la idea de que las cuestiones relativas a la demanda de suelo ya eran una preocupación de las autoridades de la época.

Sin embargo, desde entonces, los requisitos para titular los solares en las zonas urbanas ejidales estuvieron muy alejados de la dinámica urbana, ya que

⁴⁸ *Idem*, p. 732.

⁴⁹ *Ibidem*.



obligaba a todos los habitantes a no abandonar el mismo solar durante cuatro años, lo que fue tomado de la legislación colonial sin considerar las necesidades tan diferentes de aquel momento en que se empezaba a regular estas zonas, además, el abandono del solar durante un año implicaba la pérdida de los derechos del poseedor y el solar quedaba a disposición del núcleo de población para adjudicarlo a otra persona que careciera de solar.

La falta de un perfeccionamiento de la propiedad concomitante a la expedición de la resolución presidencial que creaba las zonas urbanas ejidales, marcó el inicio de la irregularidad en estas áreas y fue una pauta generalizada que se mantuvo en toda la legislación agraria hasta 1992, lo que trajo consigo la desvalorización de estas propiedades en los ejidos y el desinterés no sólo en la titulación, sino en la constitución de las zonas urbanas.⁵⁰

En el Código Agrario de 1940 referido, se cambió la descripción de la causa de utilidad pública relacionada con los problemas entre las superficies ejidales cercanas a las ciudades y los requerimientos de suelo urbano de éstas, para que tuviera una descripción más general y para que las expropiaciones de bienes agrarios se justificaran también en función de la instalación de medios de producción al quedar como justificación: “la creación o mejoramiento de centros de población, y de sus fuentes propias de vida”, según la fracción V del art. 165.⁵¹ Por otra parte, en la fracción I del artículo 170 relativo al pago de la indemnización se establece que si la expropiación tuviera por objeto crear un centro urbano, se debería entregar gratuitamente un lote del fraccionamiento correspondiente a cada uno de los ejidatarios que tuvieran derechos parcelarios, adicional desde luego “al valor económico de los bienes expropiados”.

⁵⁰ Hubo algunas excepciones, sobre todo en poblaciones importantes en que se siguieron todos los trámites hasta la titulación como el caso de Iztapalapa en que se entregaron títulos a sus ocupantes.

⁵¹ Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 739.



La legislación posterior fue casi inmediata, pues el 31 de diciembre de 1942 se expidió otro Código Agrario que duraría 29 años, es decir el tiempo más prolongado de una legislación agraria y que correspondió a la época del crecimiento urbano y de las ocupaciones de forma irregular en ejidos y comunidades.

Este ordenamiento estableció con toda claridad el carácter de los bienes agrarios como inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y que los actos de particulares o de autoridades administrativas o judiciales, federales o del orden común que hubiera atendido o tengan por consecuencia privar de sus derechos agrarios a los núcleos, serán inexistentes. La claridad de esta disposición no dejaba lugar a dudas de que cualquier ocupación en terrenos ejidales o comunales no podría ser perfeccionada bajo ningún concepto. De esta forma nació “la inexistencia agraria”, diferente de lo que hasta entonces se conocía como nulidad absoluta o inexistencia de los actos jurídicos en la teoría tradicional de las nulidades en el derecho común, lo que implicó, además de la imposibilidad de convalidar los actos, que no era necesario acudir a ningún tribunal para que se declarara la nulidad, sino que bastaba con demostrar que el acto era motivo de alguna superficie dentro del polígono perteneciente al núcleo de población para que no tuviera ningún efecto.

Se puede decir que desde el punto de vista jurídico esta es la norma que da cabida a la irregularidad de toda la ocupación urbana en terrenos ejidales y comunales y se repetiría casi de manera idéntica en la Ley Federal de Reforma Agraria que estuvo vigente hasta 1992.

Sin embargo, esto no dejaba de lado que se buscaran alternativas para evitar la ocupación irregular, como fue el caso de las permutas, pues aunque ya se autorizaban entre los núcleos de población, no es sino hasta 1942 cuando se empiezan a permitir con terrenos particulares, pero sólo cuando la operación fuera evidentemente favorable para el ejido, la aceptara 90% de los ejidatarios y hubie-



ra una opinión favorable de las autoridades agrarias y del Banco de Crédito Ejidal si éste refaccionaba al ejido.⁵²

Este tipo de permuta no tenía ninguna justificación relacionada con el reparto de la tierra, como tampoco se podía pensar que los pequeños propietarios o latifundistas tuvieran interés en permutar tierras de mejor calidad y extensión que las que recibían, sino que es claro que la figura se ideó a partir de la necesidad de dar cabida a la venta urbana de estos terrenos mediante el cambio de régimen jurídico.

Sobre los efectos de este precepto hay un punto de vista eminentemente agrario que refleja el senador Manuel Hinojosa Ortiz en una publicación intitulada *Código Agrario y sus reglamentos, prólogo y comentarios*, ley comentada en la que a propósito de la permuta opina: “...con el transcurso del tiempo, la interpretación de este artículo se deformó y se aplicó con tanta frecuencia que la permuta vino [a] hacer el camino para eludir el régimen inalienable e imprescriptible de la propiedad ejidal. Por medio de la permuta se realizó una tremenda especulación con los terrenos ejidales que podían destinarse a fines urbanos, industriales o turísticos.”

Para controlar esta situación, el 15 de abril de 1959 el entonces presidente Adolfo López Mateos expidió el “Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales”, por virtud del cual se crea el “Fondo Nacional de Fomento Ejidal” mediante un contrato de fideicomiso que en su artículo 16⁵³ prescribía que las permutas de terrenos ejidales pro-

⁵² Artículo 146. “...sólo cuando la operación sea evidentemente favorable para el ejido, la acepte el 90% de los ejidatarios y opinen favorablemente a ella la Secretaría de Agricultura, el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione al ejido. Citado en *Código Agrario y sus Reglamentos, prólogo y comentarios* de Manuel Hinojosa Ortiz, Talleres Tipográficos de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1960. *Código Agrario de 1942*, Talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1960.

⁵³ *Ibidem*, p. 116.



cederían cuando se tratara de terrenos por terrenos y no en efectivo, que el particular permutante dedicara los predios a fines agrícolas, bajo pena de rescisión y pérdida de los terrenos que hubiere permutado y que hubiera opinión del comité técnico y de inversión de fondos.

Independientemente de las observaciones jurídicas, porque en realidad se modificaba el alcance de la ley en un reglamento, pues la ley no preveía que las permutas con particulares no fueran válidas en el caso que se destinaran los terrenos ejidales a necesidades urbanas, es evidente la rectificación para que no se usaran las leyes agrarias en detrimento del principio de protección de la propiedad de los núcleos de población.

En las consideraciones que sirvieron de base para expedir el Reglamento, se señala: “Que el éxito de nuestro agrarismo depende de la medida en que se consume y lleve a sus últimas consecuencias a los ideales que movieron al pueblo, con la inflexible rectitud, para impedir que se deformen o nulifiquen las instituciones revolucionarias”.⁵⁴

Por cuanto a la zona de urbanización en el Código de 1942 no hubo mayores cambios respecto a los criterios del Código Agrario de 1940, sólo que se creó el sistema de certificación, es decir, que mientras transcurría el tiempo de los cuatro años y se cumplían los requisitos de pago, se acreditaría la posesión del solar mediante “un certificado de derecho a solar urbano que garantice la posesión”, y sólo hasta que se cumplieran con todos los requisitos se expediría, por el propio Departamento Agrario, el correspondiente título de propiedad.

Catorce años después de la expedición del Código Agrario de 1942, el 25 de marzo de 1954, ya de lleno en la problemática de la ocupación de terrenos ejidales en forma irregular, se expidió “el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos” y dentro de sus consideraciones el presidente Adolfo Ruiz

⁵⁴ *Idem*, p. 114.



Cortines señalaba como una preocupación y justificación para la expedición del reglamento “que, a veces, con el pretexto de dar zonas de urbanización a algunos poblados cercanos a ciudades se ha hecho en realidad una ampliación de los fundos legales de éstos o de sus zonas urbanas, pagándose cantidades irrisorias a los ejidatarios, con lo que, además de las irregularidades que antes se anotan, se sustrae parte del patrimonio de los ejidatarios al régimen jurídico que los protege, colocándolo como instrumento de especulación inmoral y contraviniendo los postulados que inspiran la Reforma Agraria”.⁵⁵

La creación de las zonas urbanas ejidales, a lo más que aspiraba era a “agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios del agua potable, la electricidad y, en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural”;⁵⁶ como se establece en la justificación de Reglamento, pero lo que era sobresaliente es que el gobierno estaba preocupado porque se estaba generando un negocio fuera de control, que en él participaban los ejidatarios, aunque no con las mayores ganancias y que en consecuencia el régimen de protección jurídica de la propiedad ejidal era ineficaz frente al avance urbano.

La respuesta fue, como era de esperarse, que el Reglamento complicaba más la posibilidad de la titulación en zonas urbanas ejidales, entre otras cosas ordenando que el Departamento Agrario realizara periódicamente inspecciones en las zonas de urbanización para comprobar que no hubiera invasiones de particulares en áreas destinadas a servicios públicos o de usos comunes como plazas, jardines, parques deportivos, mercados, etc., y ver si el adjudicatario había construido su casa habitación y habitado, así como la fecha en que hubiera ingresado al inmueble con el número de personas que con él vivieran y si el solar conservaba sus dimensiones originales. Estas inspecciones se llevarían a cabo cuando

⁵⁵ Hinojosa Manuel, *op. cit.*

⁵⁶ *Idem*, p. 291.



menos cada año durante los cuatro años previos a la titulación y expresamente prohibía la expedición de títulos de solar urbano al mismo tiempo que se dictara la resolución presidencial que adjudicara los solares urbanos, es decir si un ejido tenía una zona urbana irregular, no podía regularizarse con la resolución presidencial, sino que a partir de ésta contaban los términos y el cumplimiento de los requisitos para que se pudiera titular el solar. Pero además era posible la privación de los derechos del solar urbano, por falta de pago, por abandono por más de un año, cuando no construyera su habitación y hubieran transcurrido los cuatro años y cuando se hubiera incurrido en acaparamiento de solares directamente o por interpósita persona.

Como se podrá observar no era posible que, ya que hablamos de 1954, la alternativa para el crecimiento de las ciudades fueran las zonas urbanas ejidales o las permutas.

En realidad la alternativa que se había escogido y que contenía las disposiciones del Código Agrario de 1942 fue la de la expropiación, bajo la misma causa de utilidad pública de creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida. El criterio para el pago de las indemnizaciones fue tomar como base el valor económico de los bienes expropiados y desde aquí se empezó a abrir una brecha entre el valor que estos predios tenían en el mercado inmobiliario y el que se les empezó a dar como valor económico de la tierra como un medio de producción rural.

Esta diferencia provocaría años más tarde la resistencia de los ejidatarios a ser expropiados cuando, y más aún, si había la posibilidad de pagar la expropiación con bienes equivalentes a los expropiados, pero en cuanto a su calidad rural, según lo preveía el artículo 192 de este Código, lo que los convertía en terrenos agrícolas que nunca serían de la misma calidad desde el punto de vista urbano; asimismo, se mantuvo el criterio de entregar un lote a cada uno de los ejidatarios cuando la expropiación fuera para fines urbanos,



pero este no alcanzaba a compensar lo que podría significar los ingresos de la venta irregular.

En 1959, en el Reglamento de los Fondos Comunes Ejidales referidos anteriormente, se dieron facultades al Comité Técnico y de inversión de fondos para opinar en el caso de las expropiaciones cuyo destino fuera la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, sobre el monto de la indemnización y su pago simultáneo, pero en realidad era más que una opinión, pues si era negativa, no procedería continuar con el trámite. Además, estaba facultado para intervenir en la vigilancia y fiscalización de todas las operaciones del fraccionamiento y la venta de lotes urbanizados. El reglamento también estableció por primera vez que, cuando se tratará de expropiaciones diferentes a las de servicio social o servicios públicos, los predios expropiados pasarían al patrimonio del fideicomiso del fondo, sin que procediera la devolución de la indemnización pagada.

Con la expedición de estas disposiciones se termina por confirmar que para el Estado mexicano la única opción al problema de requerimiento de suelo urbano en terrenos ejidales era la expropiación, ya que, y en concordancia con la percepción agraria, sólo una causa de utilidad pública podía justificar que se restaran superficies a los núcleos de población dotados, máxime si se aprecia que el asunto por el lado urbano se veía como un negocio inmobiliario que traía ganancias a los inversionistas con la única justificación del lucro, pero sin beneficio social, cosa que por lo demás era cierta, porque no había una política coherente para el desarrollo urbano ni mecanismos por los que pudiera intervenir el poder público para regular la incorporación de suelo social al mercado de la tierra urbana.

El 22 de marzo de 1971 se expide la Ley Federal de Reforma Agraria y ante el panorama descrito cabía esperar reformas profundas en la legislación agraria y que en ella se contemplaran provisiones especiales ante el problema de los asentamientos humanos irregulares, pero no sucedió así; por el contrario, se re-



frendan los criterios anteriores, incorporando algunas variantes como especificar que las zonas urbanas ejidales se establecerían para satisfacer necesidades propias de los campesinos y no la de las poblaciones o ciudades próximas a los ejidos y que el tamaño de los solares se determinará por las características, usos y costumbres de la región y nunca mayores de 2,500 metros cuadrados, y lo más significativo, que el ejidatario recibiría el solar que se le entregara gratuitamente como patrimonio familiar (artículo 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria), lo que lo pondría fuera del mercado, aunque en la práctica esta disposición nunca se cumplió, entre otras cosas porque ya no se titularon zonas urbanas ejidales bajo estas disposiciones, en efecto, de los 244 expedientes de certificados de derechos a solar urbano, sólo fueron titulados 54 hasta esa fecha.

En cuanto a las expropiaciones se prescribe que en igualdad de condiciones la expropiación se debería llevar a cabo en propiedades privadas, pues si la necesidad de suelo era la causa de utilidad pública, primero deberían ocuparse las tierras privadas, dado que la preservación de los terrenos ejidales y comunales era de interés público debido a que la Ley Federal de Reforma Agraria tenía este carácter por disposición de su artículo segundo.

En materia urbana se restringe la posibilidad de ser beneficiado con terrenos expropiados facultando para este fin sólo al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y al Departamento del Distrito Federal para el caso en que el objeto sea la constitución de fraccionamientos urbanos y suburbanos,⁵⁷ que fue el principio del criterio por el que se estableció que la incorporación al desarrollo urbano de los terrenos ejidales y comunales debería hacerse con la intervención del Estado. Había la idea de que este tipo de predios si no podían ser utilizados para los fines agrarios para los que fueron dotados, entonces su aprovechamiento sólo lo podía determinar el Estado, lo que después influyó en la

⁵⁷ Artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria.



concepción patrimonialista por parte del Gobierno para la generación de reservas territoriales.

Las otras dos novedades estaban, por un lado, en las indemnizaciones, ya que se reconoció la necesidad de dar participación de las utilidades a los ejidatarios y comuneros en 20%, con la posibilidad de que a cuenta de ellas se les entregaran anticipos en efectivo y el restante 80% quedaría a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que en esta ley se convirtió de fideicomiso a organismo público descentralizado; además, debían recibir dos lotes tipo urbanizados en lugar de uno como lo prescribía la legislación anterior, y también por primera vez, se reconoció que el valor de los terrenos no debía ser el de tierras rurales, sino que había que significar su situación urbana, para lo que la indemnización se estimaría en dos veces el valor comercial agrícola. Al mismo tiempo que se abría una nueva alternativa para el destino de la indemnización, ya no era requisito indispensable que se destinara a reconstituir el núcleo agrario con compra de tierras, sino que se previó la posibilidad de que los campesinos cambiaran de actividad, como de hecho ya lo habían venido haciendo, permitiéndoseles por acuerdo de asamblea general crear en el poblado otras fuentes de trabajo, conectadas o no con la agricultura.

Otra innovación consistía en incorporar aspectos que tenían relación con los problemas urbanos, pues ordenaba que al realizarse los fraccionamientos deberían satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalaban las leyes y reglamentos locales aplicables, y el organismo beneficiado con la expropiación debía destinar las áreas que fueran convenientes para el incremento de la vivienda popular.⁵⁸

Finalmente se suprimieron las permutas con los particulares y únicamente se permitieron entre ejidos y comunidades,⁵⁹ porque se consideraban lesivas a su

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ Artículos 63 y 336 a 338 de la Ley Federal de Reforma Agraria.



patrimonio, lo que no podía interpretarse más que en el sentido de que de alguna manera, y a pesar del reglamento de 1959 ya analizado, sólo las permitía para efectos rurales, las permutas se siguieron dando en terrenos que podían ser incorporados al desarrollo urbano y así el valor de los predios que recibían los ejidatarios era inferior al de los que entregaban, porque aunque los terrenos permutados propiedad de los particulares normalmente eran mejores desde el punto de vista agropecuario, no tenían el valor urbano de los terrenos ejidales y comunales. Por su parte los líderes de los ejidatarios recibían bienes adicionales que disminuían la posibilidad de anulación de estos actos, pues no había quien los promoviera y los permutantes estaban dispuestos a correr este tipo de riesgos ya que precisamente estos valores hacían una diferencia importante que permitía una ganancia atractiva.

Todas estas medidas de la ley tampoco controlaron el problema y la incorporación de los predios ejidales y comunales al desarrollo urbano continuó de manera irregular de la misma forma que con las legislaciones anteriores; estaba visto que el asunto no se había solucionado ni se solucionaría con la expropiación para fraccionamientos, porque el fenómeno de la irregularidad había ido más allá, pues ahora se había convertido en un problema social que tenía una enorme trascendencia política.

En 1972 el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, intentó llevar a cabo una Programa de carácter administrativo, para tratar de dar solución a la irregularidad utilizando las disposiciones de las zonas urbanas ejidales, creando lo que se conoció con el nombre de Programa Nacional de Zonas Urbanas Ejidales PRONARZUE, que más debe su fama a que apareció en una publicación que emitió posteriormente la CORETT, como antecedente de los programas de regularización que a cualquier otro efecto que en la práctica hubiese tenido, ya que este programa no tuvo ningún resultado, ni bajo su amparo se tituló ninguna zona urbana.



En conclusión de esta primera etapa de “irregularidad”, con las limitantes de las zonas urbanas ejidales, la ineficacia de las permutas, expropiaciones con pagos incongruentes con los valores urbanos y un régimen legal que no podía ser lo suficientemente flexible para contener el problema, se había redondeado el círculo para generar la irregularidad en terrenos ejidales y comunales.

Pero es muy importante captar que la defensa de las disposiciones agrarias era una posición ideológica, firme y definida que estaba claramente perfilada en ordenamientos específicos, dentro de la cual el problema de la irregularidad era inferior ante la necesidad de preservar el régimen agrario y esto es lo que de ahí en adelante le dio el éxito al sector campesino para sostener el manejo de la incorporación del suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano durante esta etapa de la irregularidad, enfoque agrario que no siempre estuvo motivado por ideales ya que fueron muchos los que se aprovecharon y beneficiaron de la necesidad indiscutible de suelo urbano que generó un mercado de tierra irregular.

Por otro lado, el ámbito urbano percibía a la irregularidad como un parte enferma de las ciudades.

El alejamiento frente a los asentamientos humanos irregulares fue un común denominador de las autoridades locales, porque la materia agraria era de orden federal y, en adición, porque intervenir con los vecindados en los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades era extremadamente delicado, pues los medios que se tenían a la mano no daban más alternativa que la suspensión de las construcciones, desalojos o denuncias penales,⁶⁰ lo que podía traer una problemática mayor de la que se trataba de resolver, y si por otro lado, aunque los ocupantes carecieran de los títulos de propiedad correspondientes, las auto-

⁶⁰ En la mayoría de los casos no había denuncias penales pues no eran invasiones violentas sino ocupaciones consentidas por los ejidatarios o comuneros y casi siempre mediante una contraprestación, por lo tanto aunque se justificaba el delito de despojo pues el titular de las tierras era el núcleo de población, nadie estaba interesado en seguir los procedimientos penales para su sanción.



ridades locales hubieran querido adecuar la ocupación del suelo, entonces se habrían enfrentado al problema de la insuficiencia de recursos para introducir la infraestructura urbana necesaria, pues la velocidad que provocaba la demanda convertía grandes superficies de suelo rural en urbano.

Por lo tanto la planeación y las leyes sobre fraccionamientos, únicas e insuficientes herramientas que de manera directa podían utilizarse para actuar sobre el suelo urbano, no podían afrontar de forma adecuada la magnitud del fenómeno.

Así llegamos hasta el inicio de la década de los setenta, sin un tratamiento adecuado a este fenómeno en la frontera entre campo y la ciudad, cuya historia continua con la etapa de la *regularización* y la que vivimos en nuestros días, de la *desregularización*, pero que por razones de espacio y del tiempo de los lectores, nos ocuparemos en otros artículos, si es que el tema y el enfoque son de su interés.