

Asentamientos irregulares en propiedad social.  
Revisión de alternativas para  
su prevención y solución

La necesidad de suelo de la población migrante; la falta de normatividad suficiente y eficiente en cuanto a la ordenación del territorio y su incorrecta aplicación; la falta de conciencia y sensibilidad de la propia sociedad que deja toda la responsabilidad al gobierno y la especulación que se da con tierras ejidales, son los factores que inciden en la formación de los asentamientos irregulares.

### I. Algunos elementos que se deben tomar en cuenta **Requerimientos de suelo social para el desarrollo urbano**

De acuerdo con las previsiones del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (PNDU), entre 2001 y 2006 el crecimiento poblacional habrá demandado cerca de 95,000 hectáreas de suelo para vivienda y desarrollo, superficie que equivale a 1.3 veces el área urbana del Distrito Federal. Lo anterior sugiere que en promedio, desde 2001, se habrán incorporado al suelo urbano 15,800 hectáreas anuales. Hasta 2003 existían 1,191 núcleos agrarios que se consideraban urbanos y 6,194 que habían sido invadidos por asentamientos irregulares; dos terceras partes de las tierras que circundan los polígonos urbanos son de propiedad social.

### **Antecedentes en la aplicación de programas de regularización y urbanización de tierras en propiedad social**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 (PNDU) integró programas específicos para atender la problemática del crecimiento de las ciudades de manera ordenada, a través del Programa de 100 Ciu-

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, acreditó el posgrado y cursó el máster en Resolución de Conflictos, ambos en la Universidad de Catalunya, España. Actualmente se desempeña como Subdelegado de Conciliación Agraria, en la Delegación Guanajuato de la Procuraduría Agraria en Guanajuato.

dades y el de Consolidación de las Zonas Metropolitanas, buscando con esto la concurrencia de esfuerzos y el aprovechamiento de las nuevas disposiciones legales e institucionales.

El PNDU<sup>1</sup> estableció dos grandes líneas para fijar sus objetivos: la encaminada al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la relacionada con el desarrollo urbano y sustentable.

En relación con tales líneas, los objetivos generales del PNDU fueron propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas de la población conforme a las potencialidades de las ciudades y regiones, en el caso del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, e inducir el crecimiento de las ciudades de forma ordenada, de acuerdo con las normas vigentes de desarrollo urbano y bajo principios sustentados en el equilibrio ambiental de los centros de población, respetando la autonomía estatal y la libertad municipal, en lo referente al desarrollo urbano y sustentable.

Su política general propuso “consolidar una red de asentamientos humanos jerarquizada, a través de la acción concurrente de los tres órdenes de gobierno, que apoyara y propiciara las condiciones equiparables de desarrollo de los centros urbanos y de sus áreas de influencia en todo el país”, para lo cual se manejaron dos grandes estrategias generales: la articulación económica de las regiones y la coordinación gubernamental.

Por su parte, los programas estratégicos incorporados al PNDU,<sup>2</sup> complementarios entre sí, representaron la orientación operativa que asumió el gobierno de la república para la conducción de la política general de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En el caso del Programa de 100 Ciudades, tuvo como objetivo “garantizar la continuidad del desarrollo urbano ordenado de 116 ciudades medias y pequeñas que cuentan con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales; tienen importante influencia en sus entornos regionales

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*.

<sup>2</sup> Además del Programa de 100 Ciudades y el de Consolidación de las Zonas Metropolitanas, dentro del PNDU se contemplan Programas de Ordenamiento Territorial.

y, junto con las cuatro zonas metropolitanas, constituyen la estructura básica de los asentamientos humanos en el ámbito nacional”.

Por su parte, el Programa de Consolidación de las Zonas Metropolitanas tuvo como objetivo apoyar la consolidación ordenada de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país, considerando como una de sus líneas de acción el mejoramiento urbano de áreas marginadas, siendo una de las formas de instrumentación de esta línea la promoción ante la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) de la facilitación de los trámites de incorporación de suelo al desarrollo urbano y la conformación de inmobiliarias ejidales, para habilitar legalmente suelo ejidal preferencialmente para desarrollos habitacionales dirigidos a la población de ingresos bajos.

### **El Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO)**

Con fecha 26 de marzo de 1999, el gobierno federal puso en marcha el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO), concebido como una estrategia de política pública diseñada por las secretarías de Desarrollo Social y de la Reforma Agraria para aplicarse a partir de un esfuerzo de coordinación con gobiernos estatales y municipales. Su finalidad medular consistió en inducir previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano mediante la constitución de bolsas de suelo que permitió ofertarlo legalmente y en condiciones de justo beneficio para núcleos y sujetos agrarios a instituciones públicas, privadas y sociales comprometidas con proyectos de vivienda, desarrollo inmobiliario y equipamiento urbano.

En términos de planeación, se trató de un Programa obligatorio para el gobierno federal (SEDESOL, SRA, CORETT, PA, RAN y FIFONAFE), convenido para los gobiernos estatales y municipales sobre la base de su participación coordinada y concurrente de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y voluntario para los núcleos agrarios de conformidad con el mandato de sus asambleas.

Las metas programadas para el PISO derivaron de la proyección de requerimientos de suelo prevista en el PNDU. De conformidad con este instrumento de planeación, el país requirió incorporar al año 2000, tan sólo en las cuatro zonas metropolitanas y las 116 localidades medias incluidas en el Programa de 100 Ciudades, aproximadamente 150 mil hectáreas de suelo libre para satisfacer sus necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, de las cuales dos terceras partes correspondieron, en promedio, a suelo propiedad de ejidos y comunidades contiguo a los centros de población.

Las estrategias de instrumentación plantearon pactar con los gobiernos estatales la firma de un convenio que obligara a la creación de un Programa de Incorporación de Suelo Social al desarrollo urbano; formar en cada entidad federativa un comité estatal de Incorporación de Suelo integrado por un presidente, un secretario técnico y vocales ejecutivos, y el que los gobiernos estatales y/o municipales, según se conviniera en cada caso, abran y clasifiquen la relación de predios ofertados legalmente, con usos y destinos autorizados, la forma de conversión asumida o en proceso, y los precios base y las condiciones o requisitos para acceder a los mismos; esta bolsa de suelo será pública y coordinada por el área designada por cada gobierno estatal.

Los métodos de incorporación de suelo que se contemplaron fueron:

- Expropiación concertada para áreas de crecimiento de poblados en regularización.
- Expropiación concertada para incorporación de suelo urbano para vivienda social y popular.
- Aportación de tierras a sociedades inmobiliarias.
- Adquisición del dominio pleno y comercialización autogestiona (en el caso de tierras parceladas).
- Adquisición del dominio pleno y comercialización institucional (en el caso de tierras parceladas).

### **Resultados del Programa piso**

En el marco del Programa, de 1992 a enero de 2007 se constituyeron 27 sociedades mercantiles inmobiliarias, cuyo objeto es el aprovechamiento de tierras de origen ejidal con uso habitacional y urbano; éstas se ubican en los estados de Baja California Sur, Colima, Coahuila, Distrito Federal, Hidalgo, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas como se indica en el siguiente cuadro.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Fuente: Dirección de Apoyo Social Agrario de la Dirección General de Organización Agraria de la Procuraduría Agraria, periodo 1992-2007.

Núm.	Estado	Municipio	Núcleo	Beneficiarios	Superficie has.	Sociedad	Objeto social
1	San Luis Potosí	San Luis Potosí	"Garita de Jalisco"	85	200-00-00	"Residencial La Tenería, S.A. de C.V."	Inmobiliario
2	Distrito Federal	Delegación Cuajimalpa de Morelos	"San Mateo Tlaltenango"	128	45-46-26.28	"Club de Golf Reforma, S.A. de C.V."	Inmobiliario
3	Baja California Sur	Los Cabos	"San José del Cabo"	270	261-33-93.10	"Inmobiliaria Integral de Baja California, S.A. de C.V."	Inmobiliario
4	Coahuila	Torreón	"San Antonio de Los Bravos"	114	532-39-92	"Ciudad Nazas San Antonio, S.A. de C.V."	Inmobiliario
5	Sinaloa	Mazatlán	"El Habalito"	138	1,257-27-00	"Ciudad Industrial Mazatlán, S.A. de C.V."	Inmobiliario
6	San Luis Potosí	San Luis Potosí	"Garita de Jalisco"	85	54-57-09.57	"Lomas de La Garita, S.A. de C.V."	Inmobiliario
7	Distrito Federal	Delegación Cuajimalpa de Morelos	"San Mateo Tlaltenango"	128	31-41-46.81	"Club Hípico La Sierra, S.A. de C.V."	Inmobiliario

Núm.	Estado	Municipio	Núcleo	Beneficiarios	Superficie has.	Sociedad	Objeto social
8	San Luis Potosí	San Luis Potosí	"Garita de Jalisco"	85	578-15-25.94	"Desarrollo del Pedregal, S.A. de C.V."	Inmobiliario
9	Guanajuato	Irapuato	"Irapuato"	274	43-57-66.83	"Irapuato XXI, S.A. de C.V."	Inmobiliario
10	Distrito Federal	Delegación Cuajimalpa de Morelos	"San Mateo Tlaltenango"	128	10-89-59.81	"Río de Santa Fe, S.A. de C.V."	Inmobiliario
11	México	Cuautitlán Izcalli	"La Piedad"	32	55-22-36.918	"Fraccionamiento La Piedad, S.A. de C.V."	Inmobiliario
12	México	Cuautitlán Izcalli	"San Francisco Tepojaco"	158	220-13-15.918	"Inmobiliaria Ejidal San Francisco Tepojaco, S.A. de C.V."	Inmobiliario
13	Zacatecas	Zacatecas	"La Escondida"	135	202-91-18.7345	"Inmobiliaria Ejidal La Escondida, S.A. de C.V."	Inmobiliario
14	Guanajuato	León	"La Joya"	59	25-28-55.18	"Inmobiliaria y Constructora Ejidal La Joya, S.A. de C.V."	Inmobiliario

Núm. Estado	Municipio	Núcleo	Beneficiarios	Superficie has.	Sociedad	Objeto social	
15	Nuevo León	Sabinas Hidalgo	"Sabinas Hidalgo"	98	618-00-00	"Inmobiliaria del Ejido Sabinas Hidalgo"	Inmobiliario
16	Distrito Federal	Delegación Cuajimalpa de Morelos	"San Mateo Tlaltenango"	128	29-13-07.2160	"Cumbres de Santa Fe, S.A. de C.V."	Inmobiliario
17	Jalisco	Lagos de Moreno	"Lagos de Moreno"	148	27-92-17	"Inmobiliaria Ejidal la Virgen, S.A. de C.V."	Inmobiliario
18	Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	"San Agustín"	113	59-85-32.97	"Inmobiliaria Rincón del Palomar, S.A. de C.V."	Inmobiliario
19	Hidalgo	Pachuca	"Venta Prieta"	69	124-73-51.206	"Inmobiliaria Zona Plateada de Pachuca, S.A. de C.V."	Inmobiliario
20	Yucatán	Uman	"Itzincab y Mulsay"	78	12-27-04.774	"Jardines de Itzincab, S.A. de C.V."	Inmobiliario
21	Colima	Colima	"Francisco I. Madero"	17	11-79-24	"El Moralete, S. A. de C.V."	Inmobiliario

Núm. Estado	Municipio	Núcleo	Beneficiarios	Superficie has.	Sociedad	Objeto social
22	Tamaulipas	Reynosa	39	1-91-26.054	"Campesinos Unidos de Rancho Grande, S. C."	Inmobiliario
23	Quintana Roo	Benito Juárez	210	2,168-69-25.88	"Bonfil Nueva Alternativa de Quintana Roo, S.A. de C.V."	Inmobiliario
24	México	Lerma	66	98-47-87.72	"Santa María Atarasquillo"	Inmobiliario
25	Jalisco	Zapopan	125	90-02-24.44	"Río Hondo Residencial, S. de R.L., de C.V."	Inmobiliario
26	Jalisco	Mazamitla	34	67-84-59.923	"Loma Toscana Country Club, S.A. de C.V."	Inmobiliario
27	Hidalgo	Mineral de la Reforma	389	22-82-08.066	"Inmobiliaria y Constructora de Vivienda y Urbanización INCOVU", S.A. de C.V."	Inmobiliario

## II. Formas de transmisión en la propiedad social, aspectos que favorecen la irregularidad

### **Antecedentes**

La reforma constitucional de 1992 marcó un parteaguas en la forma como se venía regulando la propiedad ejidal y comunal, durante los 71 años que duró el proceso de reforma agraria prevaleció un esquema de prohibición sobre diversos actos jurídicos, no existía la posibilidad de asociación de ejidatarios entre sí y de éstos con terceros, la tierra debería ser trabajada por el mismo ejidatario, so pena de ser privado de sus derechos. La unidad de dotación no podía ser objeto de transmisión, enajenación, cesión, venta o arrendamiento; todo esto generó un clima de caciquismo al interior de los núcleos agrarios, propiciada por una legislación agraria anacrónica.

Con la reforma se limita la intervención del estado a la tarea de asesoría y gestión, dejando en plena libertad tanto al núcleo agrario, como al ejidatario o comunero para decidir de manera libre qué hacer con sus tierras; incluso cambiar de régimen de propiedad social a privada o la extinción del ejido, previo dictamen de la Procuraduría Agraria (PA).

Es importante señalar que la propiedad social en México se integra por 31,557 núcleos agrarios con una superficie de 103,603,380 hectáreas,<sup>4</sup> en los que se agrupan alrededor de 3.5 millones de ejidatarios y comuneros.

A 15 años de la reforma constitucional, tenemos un campo mejor ordenado producto de la aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), cuya instrumentación se llevó a cabo en el periodo comprendido de 1992 a 2006, en este lapso se regularizaron 28,681 núcleos agrarios que equivalen a 96% del total de núcleos,<sup>5</sup> con una superficie de 88,325,334 hectáreas, de un total de 103,515,321, que representa

<sup>4</sup> Barrios Hernández, Hortencia y Núñez Ramírez, Rogelio, "Universo de Núcleos Agrarios", Revista Estudios Agrarios, núm. 33, Procuraduría Agraria, p. 76.

<sup>5</sup> Fuente: <http://www.ran.gob.mx/ran/archivos/PROCEDE/mapa2.htm>, avances al 30 de noviembre de 2006.

85% en cuanto a superficie certificada,<sup>6</sup> en referencia a los beneficiarios se tiene un total de 4,259,777, con 9,207,243 documentos entregados entre certificados parcelarios, de derechos a tierra de uso común y títulos de solares.<sup>7</sup>

El Artículo 27 constitucional derivado de la reforma de 1992 y su Ley Agraria (LA) tiene aspectos positivos, sin embargo, también es necesario señalar que hay situaciones que se han salido de control, como la facilidad con la cual a partir del PROCEDE, ejidatarios y poseesionarios, sobre todo de los núcleos agrarios cercanos a las manchas urbanas de las ciudades, han hecho la transmisión de sus parcelas, fraccionandolas o adoptando el dominio pleno, cambiando con ello el régimen de propiedad ejidal a propiedad privada.

Los esquemas de prohibición a los actos traslativos de dominio de parcelas ejidales, bajo la legislación agraria anterior a 1992, encontró en las investigaciones generales de usufructo parcelario ejidal (artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria), la posibilidad de regularizar las ventas de parcelas, que si bien estaban prohibidas por la ley referida, en la práctica se daban, al privar al ejidatario que ya no trabajaba directamente su parcela, como lo establecía el artículo 85, para adjudicarla a través de la Comisión Agraria Mixta a favor del comprador, para con ello convertir algo ilegal en legal.

### **Enajenaciones con base en el artículo 80 de la Ley Agraria**

Lo referido en el punto anterior, ejemplifica situaciones que también al amparo de la LA actual se dan, como se indica a continuación:

**Artículo 80.** Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

<sup>6</sup> Fuente: <http://www.ran.gob.mx/ran/archivos/PROCEDE/mapa3.htm>, avances al 30 de noviembre de 2006.

<sup>7</sup> Fuente: Registro Agrario Nacional. Dirección de Titulación y Control Documental. Avance del PROCEDE histórico 1993 al 30 de junio de 2006.

Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte el Comisariado Ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciere la notificación, la venta podrá ser anulada.

**Artículo 13.** Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere.

El artículo 80 citado da la posibilidad a los ejidatarios de enajenar sus derechos parcelarios. El legislador dispuso candados, al establecer que dicha enajenación se hiciera al interior del ejido, a favor de ejidatarios y avecindados, es decir, un tercero ajeno al ejido no estaría en aptitud de adquirir tales derechos.

Sin embargo, tal situación no es respetada en la práctica, ya que infinidad de personas sin reunir los requisitos que establece el artículo 13 de la LA citado, han sido reconocidas como avecindados a través de las asambleas ejidales y habilitados para adquirir por enajenación parcelas ejidales; así, con el acta de reconocimiento como avecindado, el contrato de enajenación, las notificaciones del derecho del tanto, el pago de derechos y otros documentos, se ingresa el trámite a la delegación correspondiente del Registro Agrario Nacional (RAN) y ésta, en un tiempo que va de uno a cuatro meses, expide el nuevo certificado parcelario a favor del nuevo

adquirente, convertido en virtud de este acto jurídico en poseionario.

Cabe señalar que muchas de las parcelas que se están adquiriendo por personas ajenas a los núcleos agrarios, son las que se ubican cerca de las manchas urbanas de las ciudades medias y grandes que después serán fraccionadas, vendidas en lotes, se especulará con ellas, generando a la postre asentamientos irregulares.

### **Enajenaciones de parcelas con dominio pleno**

**Artículo 81.** Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

**Artículo 82.** Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

La adopción del dominio pleno viene a ser la parte complementaria de lo que señalamos en el punto anterior, es decir, una vez que las personas ajenas al ejido son reconocidas como avecindados por parte de las asambleas ejidales y han acudido a las oficinas del RAN,

para obtener el certificado parcelario que los acreditará ante el núcleo agrario como poseionarios, el próximo paso a seguir será solicitar a la asamblea del ejido la adopción del dominio pleno, en términos de los artículos 81 y 82 antes enunciados, teniendo como consecuencia jurídica el cambio de régimen ejidal a propiedad privada de las parcelas tituladas con motivo del dominio pleno y una vez inscritos los títulos en el Registro Público de la Propiedad, se registrarán por el derecho común, hecha excepción de la primera enajenación, que todavía estarán regidas por la LA.

Recapitulando, parcelas que habían sido inalienables antes del 1992, después de este año pasarían de manos de ejidatarios a terceras personas, muchos de ellos especuladores inmobiliarios, logrando hacerse poseionarios y después propietarios, para iniciar procesos de fraccionamiento y lotificación de parcelas, muchas veces parapetados en asociaciones civiles –para evitar incurrir en fraudes–, procediendo a la venta de los lotes, creando asentamientos irregulares.

### **Las tierras de uso común, cambio de destino de las mismas**

**Artículo 73.** Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

**Artículo 74.** La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley.

El reglamento interno regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y vecindados respecto de dichas tierras.

Los derechos sobre las tierras de uso común se acreditan con el certificado a que se refiere el artículo 56 de esta ley.

La mayoría de los ejidos del estado cuando fueron dotados, tenían tres tipos de tierra: parceladas o de cultivo que eran las tierras en las que se llevaba a cabo la siembra; las de asentamiento humano, en donde se asentaba el poblado y las de uso común, tierras que generalmente se utilizaban para el pastoreo de ganado, incluso cuando fueron certificados por el PROCEDE, aún conservaban estos tres tipos de tierra.

Sin embargo, en los últimos años han proliferado las asambleas de cambios de destino, a través de las cuales los ejidos —generalmente cercanos a las ciudades— han convertido las tierras de uso común en tierras parceladas; en otras palabras, se están repartiendo de manera individual tierras de naturaleza colectiva, que no sirven para la siembra de vegetales, pero en el corto plazo servirán de asiento a numerosas viviendas; se opta por individualizar las tierras por las complicaciones prácticas que implicaría mantenerlas como de uso común, sobre todo para su fraccionamiento y venta, ya que de esta forma es la asamblea la que seguiría teniendo el control de las mismas.

III. Formas específicas a través de las cuales se genera el fraccionamiento de tierras ejidales y el establecimiento progresivo de asentamientos irregulares

#### **Revisión de casos**

En parcelas ejidales

- a) El ejidatario o poseionario que cuenta con certificado parcelario, decide de manera unilateral fraccionar la totalidad de su parcela, para después venderla en lotes, sin observar ninguna normatividad al respecto. Aquí el ejidatario o poseionario asume que con el hecho de tener un documento que le acredita la propiedad, puede fraccionar y vender lo que considera su tierra.

- b) El ejidatario o posesionario, prefiere realizar el fraccionamiento y venta progresiva en lotes su parcela, es decir, no la fracciona toda, la divide a medida que la necesidad de obtener recursos lo obliga; en función de la demanda de compradores de lotes; incluso espera a que haya mayor consolidación de viviendas o hasta servicios para lograr un mejor precio.
- c) Otro caso es cuando el ejidatario no realiza estas operaciones por sí mismo, sino a través de un tercero que conoce mejor el negocio de la venta de lotes (*coyote* o especulador) y es éste quien negocia a favor del ejidatario o posesionario la venta de los mismos.
- d) El ejidatario o posesionario realiza la venta de la totalidad de la parcela a una persona ajena al ejido, que representa a una asociación civil, que posteriormente la fraccionará y empezará a plantear ante el municipio la obtención de escrituras, cuando la parcela aún es del ejidatario, pues la venta no se ajustó a lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley Agraria.
- e) El ejidatario con la intervención de un notario público, genera contratos de compra-venta entre el titular de la parcela ejidal y los compradores de los lotes en que se ha fraccionado que es contrario a lo que dispone la LA, ya que la parcela mientras permanezca como ejidal es indivisible y sólo puede ser objeto de enajenación la totalidad con base en el artículo 80 de la LA.
- f) Hay casos donde el ejidatario efectuó el fraccionamiento y venta de lotes antes de que se desarrollaran los trabajos del PROCEDE en el ejido, la asamblea no reconoció esta situación y dejó la parcela, a nombre del ejido o bien a favor del propio ejidatario, lo que vino a ocasionar conflictos por la posesión o titularidad de la parcela y/o lotes, lo que acarreará la irregularidad de los poseedores y sus familias, que ante la acción de un heredero del titular de la parcela podrían quedar indefensos o a merced de éste.

- g) El ejidatario enajena su parcela con base en el artículo 80, a una persona ajena al ejido que la asamblea reconoció como avecindado, pero las notificaciones del derecho del tanto no se hicieron como lo establece el citado artículo, cuando el comprador ya realizó el fraccionamiento y venta de los lotes se produce la nulidad de la enajenación por parte del Tribunal Agrario, originando un conflicto social, pues los compradores estarían en riesgo de perder la posesión de sus lotes.

En reservas de crecimiento

- a. Muchos de los ejidos certificados por el PROCEDE dispusieron a través de las asambleas ejidales establecer áreas de reserva de crecimiento, que servirían para el asentamiento humano conforme fuera creciendo el poblado, sin embargo, estas áreas se han ido repartiendo sin observar ninguna norma en materia urbana, lo que está generando situaciones de irregularidad porque tampoco se están concluyendo los trámites que prevé la ley para obtener los títulos de propiedad a favor de los poseedores, ni se está dando la intervención a los municipios.

En tierras de uso común

- a) En las tierras de uso común de los ejidos se ha generando un proceso de fraccionamiento y lotificación, a través de un reparto individual que han hecho las asambleas ejidales de manera económica, a favor de cada uno de los ejidatarios, para después fraccionar y vender en lotes la parte que les corresponde.
- b) A partir de la certificación de los núcleos agrarios por el PROCEDE, en los últimos años se viene dando una constante, sobre todo en ejidos cercanos a las ciudades de promover a través de sus asambleas el cambio de destino de las tierras de uso común a tierras para asentamiento humano o bien como parcelas; en estos procesos existen ejidos que han cambiado el destino de la totalidad de sus tierras, para beneficiarse fraccio-

nándolas y vendiéndolas en lotes, sin observar para ello ninguna norma en materia urbana.

Asambleas de cambio de destino

- a) El ejido a través de asambleas de cambio de destino, convierte las tierras de uso común en área parcelada y las asigna a favor de personas determinadas por la propia asamblea, pero las superficies fluctúan entre 100 y 1000 m<sup>2</sup>; se hace de esta manera para evitar el cambio de destino a área de asentamiento humano y con ello evadir la intervención del municipio y la normatividad en materia urbana. En el trámite de parcelas se obtendrán certificados parcelarios expedidos por el RAN.

En parcelas con dominio pleno

- a) El ejidatario que fracciona y vende en lotes su parcela y ante la presión de los compradores por obtener un documento de propiedad, decide adoptar el dominio pleno de la parcela y una vez que obtuvo el título, acude ante el notario público para escriturar a favor de los compradores, sin que pueda llevar a cabo su cometido, ya que no cuenta con los permisos de subdivisión correspondientes por parte del municipio.
- b) El ejidatario enajena su parcela sin respetar el derecho del tanto y de preferencia a que se refieren los artículos 84 y 89 de la LA, lo que pudiera generar la nulidad de la venta; hay casos donde incluso las empresas constructoras de vivienda omiten estos requisitos y los notarios públicos tampoco se percatan de estas omisiones.
- c) Hay casos de parcelas en las que se había adoptado el dominio pleno, que se están retornando a los ejidos a través de procedimientos de Incorporación de Tierras al Régimen Ejidal (ITRE), con el propósito de evitar la normatividad, entre otras leyes y reglamentos, para posteriormente, a través de asambleas de cambio de destino, asignar parcelas que en realidad son

lotes por la superficie que tienen y se están generando verdaderos asentamientos humanos.

#### IV. Propuestas legislativas que permitan prevenir los asentamientos irregulares en propiedad social

##### **Propuestas de modificación a la Ley Agraria**

###### Modificación al artículo 13

**Artículo 13.** Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere.

Para evitar que personas ajenas al ejido estén siendo reconocidas por las asambleas al margen del artículo en cita, se propone agregar un segundo párrafo en los términos siguientes:

“Para efectos de demostrar el requisito de residencia a que se refiere este artículo, se deberá emitir la constancia correspondiente por parte de la autoridad municipal”.<sup>8</sup>

###### Modificación al artículo 28

Artículo actual:

**Artículo 28.** En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de

<sup>8</sup> Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el Secretario del Ayuntamiento tiene como facultades: ...Fracción X. Expedir las constancias de residencia que soliciten los habitantes del municipio...

la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público.

La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de esta ley.

Serán nulas las asambleas que se reúnan en contravención de lo dispuesto por este artículo.

### **Propuesta de modificación**

**Artículo 28.** En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público.

La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de esta ley.

En caso que el representante de la Procuraduría asistente a una asamblea, advierta en la misma que se han cometido irregularidades o existan violaciones al marco jurídico agrario, se harán constar éstas en el acta que se levante y se deberá hacer del conocimiento de oficio, al Tribunal Agrario competente en un plazo de treinta días naturales a partir de la celebración de la asamblea respectiva, para que dicho órgano jurisdiccional determine lo conducente.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Para lo cual se propone agregar una fracción al actual artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, recorriendo la fracción XV, para que ahora sea XVI, en los siguientes términos: ...Artículo 18. Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo. Los tribunales unitarios serán competentes para conocer: ...Fracción XV (de nueva creación)... De las irregularidades o violaciones al marco legal agrario que se deriven de las asambleas ejidales y

La disposición anterior, es sin perjuicio de las acciones que pudiera emprender algún ejidatario o cualquier otra persona que se sienta perjudicado con los acuerdos emanados de la asamblea, pudiendo en todo caso, apersonarse al procedimiento que inicie de oficio la Procuraduría ante el Tribunal Agrario.

### **Modificación al artículo 56**

**Artículo 56.** La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes de dichas tierras a individuos o grupos de individuos, y

III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

---

sean denunciadas de oficio por el Representante de la Procuraduría Agraria en términos del artículo 28 bis de la Ley Agraria... Asimismo en la Ley Agraria en la parte que regule la justicia agraria, se propone crear un procedimiento sumario mediante el cual, en una sola audiencia y habiéndose emplazado al comisariado ejidal y demás interesados, el Tribunal Unitario Agrario pronuncie a través de sentencia, si en la celebración de la asamblea o en los actos que deriven de esta, existieron violaciones al marco legal agrario.

En todo caso, el RAN emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite.

El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en este, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio RAN.

### **Propuesta de creación de artículo**

**Artículo 56 bis.** En caso que la asamblea haya ejercido sus atribuciones a que se refiere el artículo anterior, en la totalidad de las acciones agrarias con las que cuente y pretenda realizar cambios de destino en las tierras asignadas con anterioridad, deberá además, de cumplir con lo señalado en el artículo 56 de esta ley, ajustarse a lo siguiente:

I. Tratándose de tierras de uso común, si el cambio de destino se hace a tierras parceladas y se incluyen la totalidad de las tierras, se deberá contar con la conformidad de todos los ejidatarios que tengan derecho a ellas, previa cancelación de los certificados de uso común ante el Registro Agrario Nacional.

II. En caso de que algunos ejidatarios no estén de acuerdo con el cambio de destino a que se refiere la fracción que antecede, la asamblea deberá reservar en un área compacta las tierras que de manera proporcional correspondan a los certificados de los inconformes, de preferencia en el lugar que estos señalen. En caso de persistir el desacuerdo, la Procuraduría intentará la conciliación entre las partes.

III. Cuando el cambio de destino se realice de uso común a área de asentamiento humano, los trabajos deberán ajustarse a lo que establece el artículo 87 de esta Ley; en caso de que el núcleo

agrario se encuentre dentro de los planes de desarrollo urbano o de ordenamiento territorial de los municipios, antes de llevarse a cabo la asamblea, se deberá contar con la aprobación de la autoridad municipal, en la que conste que se ha cumplido con la normatividad en materia urbana.

**IV.** Si el cambio de destino se realiza de parcelas a asentamiento humano, además de observar lo establecido en la fracción III de este artículo, el ejidatario deberá poner a disposición la parcela o parcelas correspondientes y haber realizado la cancelación de los certificados ante el Registro Agrario Nacional.

En los casos de asambleas de cambio de destino a que se refiere este artículo, de ejidos que se encuentren dentro de los planes de desarrollo urbano o de ordenamiento territorial que se expidan con arreglo a la legislación correspondiente, la Procuraduría deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad municipal para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbana.

El RAN no expedirá los documentos que de acuerdo con esta ley deban emitirse, si no se agrega al expediente escrito de manifestación de la citada autoridad, o bien, de las constancias que se le aporten, conste fehacientemente que el municipio fue notificado y que en un lapso de treinta días naturales, contados a partir del acuse de recibido, no da respuesta.

### **Modificación al artículo 84**

Artículo actual:

**Artículo 84.** En caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo

vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.

El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.

La notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

### **Propuesta de creación artículo 84 bis**

**Artículo 84 bis.** Si la enajenación a que se refiere el artículo anterior se verifica en los núcleos agrarios comprendidos dentro de los planes de desarrollo urbano o de ordenamiento territorial expedidos con arreglo a las leyes de la materia, los municipios y los gobiernos de los estados, en ese orden, gozarán de un derecho de preferencia para adquirir en lugar de cualquier otra persona, la parcela o parcelas a que se refiere la enajenación.

El plazo en que se debe ejercer el derecho de preferencia será de treinta días naturales, que empezarán a contar a partir del día en que se acuse de recibido a la notificación que haga el comisariado ejidal, al municipio y gobierno del estado; si no se hace ninguna manifestación durante este lapso caducará el citado derecho. El fedatario público que participe en la enajenación, deberá cerciorarse que se ha cumplido con el derecho de preferencia.<sup>10</sup>

Para efectos de lo dispuesto en este artículo, la Procuraduría solicitará a los municipios la lista de núcleos agrarios que se encuentren dentro de los planes de desarrollo urbano o de ordenamiento territorial; una vez que se cuente con ellos, los remitirá a los comisariados ejidales que corresponda.

<sup>10</sup> Se propone reformar la Ley del Notariado del estado de Guanajuato en su parte conducente, en la que se establezca observar esta disposición por parte de los notarios públicos.

Se propone derogar el artículo 89

**Artículo 89.** En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecidos por la Ley General Asentamientos Humanos.

**Justificación por haberse considerado  
en el artículo 84 bis, que se propone crear**

Propuesta de modificación al artículo 87

Dentro de la LA, se contempla un capítulo dedicado a las tierras ejidales en zonas urbanas, en donde las disposiciones contenidas no son suficientes para los efectos de prevenir y combatir de manera efectiva los asentamientos irregulares, ya que se hace mención de carácter genérico en el artículo 87 de la citada ley, por lo que se propone que se esclarezca en el citado precepto, que se le otorgue una observancia forzosa a las disposiciones estatales y municipales, se propone quede de la siguiente manera:

**Artículo 87.** Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse *estrictamente* a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos *del estado y del municipio en donde se encuentren las tierras ejidales. Será responsabilidad de las autoridades e instituciones agrarias la verificación de esta última disposición.*

V. Algunas propuestas que permitan prevenir o resolver la problemática que generan los asentamientos irregulares en propiedad social

**El aspecto jurídico, como herramienta de prevención en los asentamientos irregulares**

Para prevenir la formación de asentamientos irregulares en propiedad social, se deben emprender acciones encaminadas a la elaboración de planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial en cada municipio bien definidos y proyectados a corto, mediano y largo plazos, para lo cual es necesario identificar de manera inmediata las áreas idóneas para el desarrollo urbano de las ciudades grandes y medias. Se debe hacer una revisión exhaustiva para lograr la identificación de la propiedad social constituida por ejidos y comunidades que rodeen a estas ciudades, en donde participen las áreas correspondientes del municipio y las delegaciones del RAN, la PA y la representación estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Se deberá trabajar en la elaboración de estos planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, como punto de partida al conjunto de acciones preventivas que deben emprender los municipios, sobre todo poniendo énfasis en la propiedad social que representa la mayor proporción en cuanto a tierras hacia las cuales crecerán las ciudades; al hacerlo habrá mayor protección desde el punto de vista jurídico y facilitará de alguna manera la tarea de los municipios, al hacerse obligatorias distintas leyes y disposiciones en materia urbana, como lo menciona el artículo 87 de la LA y el artículo 38 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que si interpretáramos a *contrario sensu* tales disposiciones, pudiéramos encontrar huecos o vacíos legales, de los cuales se pudieran aprovechar astutamente diversos sujetos con el fin de burlar las disposiciones legales aplicables al caso.

A partir de la definición de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, los municipios pueden obtener algunos beneficios, como el derecho de preferencia que se consagra en el

artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, para la regularización de los asentamientos de carácter irregular constituidos en propiedad social, tal y como lo establece el artículo 39 del cuerpo de leyes citado.

En el mismo sentido encontramos lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Agraria, que reproducimos a continuación:

En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecidos por la Ley General Asentamientos Humanos.

El ayuntamiento de cada municipio, en el marco de las atribuciones que la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato les confiere en su artículo 69 en su parte conducente, establece lo siguiente:

Artículo 69. Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

...II. En materia de obra pública y desarrollo urbano:

b) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal...

### **La verificación de la legalidad del acto jurídico al otorgar la fe pública**

Se ha detectado que con el afán de crear asentamientos humanos derivados de la propiedad social, evitando los trámites y autorizaciones previas que exigen diversas leyes en materia urbana, diversos núcleos agrarios, sobre todo en los que están cercanos a las manchas urbanas de las ciudades grandes y medias están llevando a cabo asambleas de cambio de destino, con base en el artículo

56 y otros relativos de la LA; en las que por disposición legal, deben estar presentes un fedatario público y un representante de la PA, para que verifiquen la legalidad del acto y tenga validez dicha asamblea.

En atención a tal formalidad, los notarios públicos deben revisar la totalidad del acto, para verificar que esté otorgado de acuerdo con las disposiciones legales aplicables, ya que aún con la fe pública notarial por disposición legal, si se celebra una asamblea de cambio de destino que tenga como propósito destinar las tierras para el asentamiento humano, a través de la conversión de tierras de uso común a solares urbanos o de uso común a parcelas, no surtirán efectos legales si no se observa la normatividad en materia urbana, tal como se indica en los artículos 53 al 56 de la Ley General de Asentamientos Humanos:

**Artículo 53.** No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano.

**Artículo 54.** Los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos a que se refiere el artículo anterior, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano y otras disposiciones jurídicas aplicables; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.

**Artículo 55.** No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.

No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

**Artículo 56.** Las autoridades que expidan los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los derivados de éstos, que no gestionen su inscripción; así como los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Con relación a lo anterior, es necesario señalar que para hacer efectivas las disposiciones señaladas en los artículos citados, debe existir el plan o programa de desarrollo urbano en el municipio de que se trate, perfectamente estructurado e inscrito, de manera contraria no se podrán hacer efectivas las sanciones correspondientes. Por lo cual se considera necesario generar reuniones de carácter interinstitucional, en las que participe el municipio, los colegios de notarios, la Dirección General de Registros Públicos y Notarías, las delegaciones federales de las instituciones del Sector Agrario con el objetivo de coordinar acciones y unificar criterios en cuanto a lo que estamos señalando, estando conscientes de las responsabilidades en que se puedan incurrir.

### **El ejercicio de la facultad de oficio de la PA**

La PA, cuenta con la facultad de oficio que puede ser ejercida por conducto de su titular, que consagra el artículo 61 de la LA<sup>11</sup> para el caso en que existan o se presuman vicios o defectos graves en la

<sup>11</sup> Artículo 61. La asignación de tierras por la asamblea podrá ser impugnada ante el tribunal agrario, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, por los individuos que se sientan perjudicados por la asignación y que constituyan un veinte por ciento o más del total de los ejidatarios del núcleo respectivo, o de oficio cuando a juicio del Procurador se presuma que la asignación se realizó con vicios o defectos graves o que pueda perturbar seriamente el orden público, en cuyo caso el tribunal dictará las medidas necesarias para lograr la conciliación de intereses...

delimitación y asignación de tierras ejidales, facultad que en caso de urgencia y con el ánimo de mantener la paz social y con el objetivo directo de obtener el bien común, se puede ejercitar por parte del Procurador Agrario. Esta medida se puede considerar de carácter extraordinario, pero puede ser en casos extremos la solución a muchos de los conflictos generados por la creación de asentamientos irregulares, cuando el RAN no prevenga al calificar dentro del procedimiento registral al acto, a sabiendas de la existencia de defectos graves o vicios en lo general que violen las disposiciones legales de carácter administrativo y común que sean aplicables al caso en lo particular.

### **La calificación registral a cargo del RAN**

Se debe mencionar que la actividad desplegada por el RAN como órgano con facultades registrales, se ejercita con base en varios principios de la materia, siendo el más importante el denominado de calificación registral, denominado también de legalidad, traducido a que todo documento que ingresa al Registro, dentro de su procedimiento de inscripción, debe ser examinado por el registrador tanto en sus elementos intrínsecos como extrínsecos, para saber si satisface todos los requisitos que enuncia la ley.

Lo anterior no es nada más en atención al aspecto teórico, sino que todo registrador está obligado a cumplir con tal principio por disposición legal, ya que en el Reglamento Interior del RAN, artículo 56, se menciona lo siguiente:

**Artículo 56.** Los registradores, con base en la función de calificación, examinarán bajo su responsabilidad, cada uno de los documentos y actos jurídicos que en ellos consten, para determinar si los mismos reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa que los rija, a fin de garantizar el principio de legalidad...

Por lo que el aspecto de la legalidad siempre debe revisarse por parte del que efectúe la calificación registral, debiendo en su caso examinar de manera genérica las disposiciones sustantivas que rijan el acto en general, no así como se ha detectado que lo hacen, de este modo pudieran caer en responsabilidad penal, civil o administrativa.

Este aspecto que se comenta es aplicable en la actualidad sin efectuar reformas legales, únicamente efectuando una interpretación y aplicación sistemática al caso concreto que el registrador tenga a la vista, situación que tiene en parte su raíz en la falta de capacitación de los servidores públicos y en la diversidad de criterios existentes entre delegaciones estatales de una misma institución agraria, por lo que de igual forma se propone la unificación de criterios y capacitación para todos aquellos funcionarios que desempeñan la función registral.

### **El municipio como principal articulador de las estrategias de solución**

El municipio debe asumirse como el principal articulador de las estrategias de solución, que le permitan, a partir de su plan de ordenamiento territorial y las atribuciones que distintas leyes federales, estatales y demás normatividad aplicable establecen en materia urbana, ordenar, regularizar y resolver la distinta problemática que con motivo de los asentamientos irregulares se presenta y genera conflictos sociales, económicos y de gobernabilidad.

Para poder abordar adecuadamente la conflictiva que presentan los asentamientos irregulares, se deben asumir las responsabilidades inherentes a los mismos, esto es, por una parte la autoridad municipal debe asumir la parte de la responsabilidad que le toca, por no haber sido capaz de evitar estos asentamientos, haberlos tolerado o haber sido omiso en el cumplimiento de la normatividad que le correspondía hacer cumplir.

Por otro lado, los pobladores de lotes en asentamientos irregulares, ejidos, ejidatarios, posesionarios, especuladores, corredores

de bienes raíces, desarrolladores, asociaciones civiles de fraccionamientos y colonias irregulares, líderes urbanos y rurales, y las organizaciones campesinas, deben también asumir la parte de responsabilidad que les corresponde por el establecimiento de estos asentamientos irregulares.

A partir de esta aceptación de que el conflicto existe y que ambas partes han contribuido a estar en el punto que actualmente se encuentran, será más fácil establecer puntos de acuerdo que permitan encontrar una solución integral al conflicto, donde todas las partes sean escuchadas, donde no se excluya a nadie, donde la empatía sea una de las bases principales para llegar al consenso, pero sobre todo, estos procesos de resolución de conflictos deberán permitirnos evitar su recurrencia.

Para plantear soluciones a cada conflictiva que nos demandan estos asentamientos irregulares, se debe partir de la elaboración de un diagnóstico muy puntual, que permita identificar cuántos asentamientos existen dentro de las planes de ordenamiento territorial de cada municipio, hacer un padrón de estos asentamientos, cuántos lotes tiene cada uno de ellos, cuál es el estatus de la tierra, a cuántas personas agrupa, presencia de líderes, acceso a servicios, mecanismo de regularización que podría utilizarse a partir de un menú de posibles alternativas, que podrían ser: a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); con base en los procedimientos de la Comisión Intersecretarial para la Vivienda Popular por Autoconstrucción (CIVIPA), en coordinación con las comisiones municipales; de procedimientos expropiatorios por parte de los municipios o gobierno del Estado; de procedimientos agrarios, o bien a través de esquemas mixtos, no debemos olvidar que la resolución de conflictos plantea múltiples posibles soluciones; pero sobre todo que estos procesos nos permitan reconstruir los puentes de comunicación que se habrían roto con el conflicto, que se restablezca la armonía erosionada con el conflicto.

La facilitación, negociación, mediación y la conciliación serán herramientas útiles en la solución de conflictos que conllevan los asentamientos irregulares, porque hasta ahora nos hemos referido al asentamiento irregular como un todo, pero al interior de estos hay una trama de conflictos que van desde los que se dan por la posesión de los lotes, accesos, límites de éstos, conflictos sucesorios, por falta de servicios, con los liderazgos, con la autoridad municipal, etcétera.

Por ello se propone que los municipios establezcan centros de mediación y conciliación, o centros de conflictología, donde a partir de procesos de capacitación se formen agentes institucionales municipales, para que participen como mediadores-conciliadores en toda la amplia gama de conflictos, que quizá muchos de ellos no serían atendibles por parte del centro estatal de justicia alternativa o a través de sus sedes regionales, o bien, que la capacidad instalada de éstos, o su nivel de especialización en la temática, haga más factible la atención por estos centros municipales que se proponen crear.

### **Las conferencias de consenso, como método de prevención y solución de conflictos generados por los asentamientos irregulares**

Qué son las conferencias de consenso

Son métodos de evaluación tecnológica o de temas de mayor relevancia, en las que se crea un diálogo entre la ciudadanía y el poder político. Un panel de ciudadanos es informado por un grupo interdisciplinario (urbanistas, arquitectos, abogados, funcionarios del gobierno, etcétera) de expertos que enfocan el tema desde distintas perspectivas, luego debaten y emiten un documento que se utiliza como insumo para la toma de decisiones.

Esta metodología participativa es un instrumento valioso que utiliza un concepto de gran potencial para la democratización del conocimiento y la comunicación entre el poder político y la ciudadanía: "el consenso informado".

### Cómo se desarrollan

Se reúne un grupo de ciudadanos no especialistas, en unos casos a iniciativa propia, en otros, convocados por la autoridad mediante anuncios en la prensa o procedimientos similares. A lo largo de unos pocos encuentros (por ejemplo, varios fines de semana), esos ciudadanos debaten en torno a una cuestión sensible, en este caso *los asentamientos irregulares* y sus consecuencias sociales, intentando alcanzar un dictamen consensuado.

Los ciudadanos que toman parte en la conferencia solicitarán el asesoramiento de diversos expertos que les proporcionarán información sobre el tema debatido y responderán a sus preguntas. Se sucederán las reuniones entre el grupo de ciudadanos y las sesiones informativas con los expertos, hasta que finalmente los primeros se encuentren en condiciones de acordar un informe sobre el tema debatido.

Es importante señalar que son las personas (ciudadanos), inicialmente *legas* en la materia, y no los expertos quienes redactan el documento final, correspondiendo a estos últimos tareas de asesoramiento y corrección de errores manifiestos. De esta forma, las conferencias de consenso funcionan como un auténtico experimento para comprobar la viabilidad de procesos ampliamente participativos y democráticos de toma de decisiones sobre ciencia, tecnología, desarrollo de proyectos públicos y privados.

Por otra parte, aunque el número de ciudadanos que participa en estas experiencias es reducido, su repercusión mediática y capacidad de influencia sobre las decisiones políticas no es despreciable. Así, algunas conferencias de consenso celebradas en Dinamarca han proporcionado la base para posteriores debates parlamentarios.

Experiencias como las conferencias de consenso son poco frecuentes, se han dado en un número reducido de países y tienen, en la mayoría de los casos, una influencia aún escasa en las decisiones políticas sobre ciencia, tecnología y desarrollo de proyectos estratégicos.

Ahora bien, no debemos olvidar que una de las razones que justifican la realización de procesos como las conferencias de consenso es su valor pedagógico. Los ciudadanos adquieren, en primer lugar, algunos conocimientos científicos y técnicos rudimentarios, aunque suficientes para tomar parte en el debate; pero también saben de la existencia de discrepancias entre los expertos, se introducen en el debate sobre los beneficios y perjuicios de cada innovación, se hacen conscientes de las posibilidades de influir en la configuración de un proceso científico-tecnológico socialmente deseable y reciben el estímulo para reivindicar más espacios de participación.

### **Alternativas que se proponen para la prevención y solución a los asentamientos irregulares**

Algunas consideraciones

Es importante establecer que esquemas de regularización para asentamientos irregulares en propiedad social, podrían ser muchos y dependerá en todo caso de la problemática en particular que presente cada uno de ellos, optar por aquel que sea más viable desde el punto de vista del municipio, de los propios poseedores irregulares, o bien de la conveniencia entre ambos; también será importante tomar en cuenta el nivel de consolidación de viviendas, si las tierras están dentro del plan de ordenamiento territorial, el uso de suelo establecido por éste; si se trata de parcelas ejidales o bien si éstas ya cuentan con dominio pleno, si el asentamiento está en áreas de uso común o reservas de crecimiento de algún núcleo agrario, entre otras cosas.

### **Acuerdos de los municipios con los núcleos agrarios y ejidatarios**

Una vez que se cuente con el diagnóstico en cada municipio a partir del plan de ordenamiento territorial se debe iniciar una fase de negociación y conciliación con los núcleos y ejidatarios, con el propósito de llevar a cabo un programa de regularización en las zonas en las que ya se han fraccionado las parcelas y el nivel de consoli-

dación de viviendas sea mínimo, siempre y cuando el área de que se trate sea de uso habitacional de acuerdo con el plan, aquí se puede aplicar un procedimiento mixto, es decir, a partir de un convenio entre el municipio y el ejido, si se trata de tierras de uso común o del municipio con el ejidatario, si se trata de parcelas que no han dejado de ser ejidales.

Este procedimiento consiste en que a través de la asamblea se asignarán los solares que resulten del proyecto de fraccionamiento, que se ajustará a la normatividad en materia urbana como es la Ley de Desarrollo Urbano, Ley de Fraccionamientos, Reglamentos de estas leyes y toda la normatividad urbana aplicable; el municipio asesora al ejido en el procedimiento y puede intervenir la PA, para darle cauce a las actividades agrarias, el resultado es que se obtendrá un fraccionamiento regular, con las áreas de donación respectivas al municipio y esquema de bajo costo, los lotes sobrantes producto de este convenio entre municipio y ejido, pueden destinarse a la adquisición de personas de bajos recursos o pueden ser administrados como reservas por el instituto de vivienda del municipio de que se trate; en este caso se obtienen títulos de propiedad expedidos por el RAN y no escrituras por parte de un notario público, lo que pudiera hacer más económico el procedimiento.

### **Casos de asentamientos irregulares en propiedad social, con procesos de consolidación de vivienda avanzados**

Las recomendaciones son variadas dependiendo de la tierra que se ha fraccionado, si se trata de tierras de uso común de un núcleo agrario o parcelas certificadas por el PROCEDE, una forma de regularización puede ser a través del procedimiento que lleva la Comisión para la Regularización en la Tenencia de la Tierra (CORETT), que por medio de la expropiación de tierras regulariza a favor de los poseedores de lotes otorgándoles una escritura de propiedad e indemnizando al ejido, con motivo del acto expropiatorio.

El conflicto que se puede presentar en estos casos es que los poseedores tendrán que pagar a la CORETT tanto por el lote como por la escritura y éstos pudieran no estar de acuerdo porque en su lógica ellos ya habrían pagado por el lote que habitan al ejido o ejidatario, según se trate; una posible solución podría ser que mediante un convenio entre el ejido y CORETT, el núcleo agrario se comprometiera a aportar a favor del costo de la regularización, el monto que obtenga como indemnización de las tierras que se le expropiarán.

También podría darse la expropiación por parte de los municipios o gobierno del estado, con base en lo dispuesto en el artículo 93 fracción II de la LA y posteriormente llevar a cabo el procedimiento de la CIVIPA, en coordinación con las comisiones municipales.

### **Casos de asentamientos irregulares en parcelas con dominio pleno, con procesos de consolidación de vivienda avanzados**

En estos casos estamos hablando de parcelas que fueron ejidales y donde los ejidatarios o posesionarios adoptaron el dominio pleno con el propósito de regularizar las ventas de lotes que hicieron en sus parcelas cuando ésta todavía era ejidal, pero posteriormente se enfrentaron a la problemática de no contar con los permisos de subdivisión por parte del municipio, sin los cuales los notarios públicos no pudieron derivar las escrituras a favor de los compradores de lotes; en estos casos la vía de regularización es a través del CIVIPA.

### **Adquisición de reservas territoriales por parte de los municipios**

Como mecanismo preventivo para evitar la especulación y el establecimiento progresivo de asentamientos irregulares, los municipios con base en sus planes de ordenamiento territorial deben, cuanto antes, iniciar procesos de adquisición de reservas territoriales a través de mecanismos como la expropiación concertada con ejidos, en el caso

de tierras de uso común, y ejidatarios o poseionarios en el caso de parcelas, o bien, ejercer el derecho de preferencia cuando se trate de primeras enajenaciones en parcelas con dominio pleno en términos de lo dispuesto en el artículo 89 de la LA.

Es imprescindible que la dirección de desarrollo urbano u organismo de vivienda, según corresponda, de cada municipio genere una base de datos con la información derivada del PROCEDE, que le permita identificar de manera individualizada el tipo de tierra, calidad, uso y propietario de las tierras consideradas dentro de sus planes de ordenamiento territorial, cruzando además esta información cada cuatro o seis meses con la delegación del RAN, que le permita saber la movilidad de la tierra ejidal, aceptación de nuevos ejidatarios y poseionarios, incidencia de adopción de dominio pleno, asambleas de cambio de destino, sobre todo cuando éstas impacten en cuanto al uso de suelo y contravengan los planes de ordenamiento territorial.

### **Las sociedades mercantiles inmobiliarias**

La aportación de tierras a sociedades inmobiliarias es una de las alternativas para llevar a cabo la incorporación de suelo social, considerándose la asociación entre ejidatarios, comuneros, gobiernos estatales y/o municipales y el sector privado en su caso. Los proyectos inmobiliarios pueden llevarse a cabo ya sea sobre las tierras ejidales de uso común o sobre las tierras parceladas del ejido.

Cabe señalar que las tierras de uso común, consideradas como inalienables, inembargables e imprescriptibles, tienen como única opción para dejar de estar sujetas al régimen ejidal ajustarse a lo dispuesto por el artículo 75 de la LA, que señala: “en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios...”

Adoptando el dominio pleno sobre las parcelas, los ejidatarios estarán en posibilidad de celebrar cualquier acto jurídico o emprender

cualquier acción sobre las mismas, siendo el esquema más recomendable, desde el punto de vista de los beneficios que obtendrían tanto ejidatarios como autoridades e inversionistas, la sociedad mercantil inmobiliaria.

Una sociedad mercantil es una persona moral independiente, surgida de la asociación de dos o más personas físicas o morales que se unen para lograr un propósito común, de carácter preponderantemente económico y que se constituye en cualquiera de las formas definidas por la Ley General de Sociedades Mercantiles. Sin embargo, de ellas, es la sociedad anónima la figura ideal para posibilitar desarrollos inmobiliarios, toda vez que sus accionistas participan en forma equitativa, en proporción a sus aportaciones accionarias, de los beneficios del negocio; adicionalmente, en este tipo de sociedad, los accionistas se obligan a responder únicamente hasta por el monto de los recursos aportados a la misma, así como también existe la posibilidad de constituirla bajo la modalidad de capital variable, la cual otorga una mayor flexibilidad que el capital fijo. Una sociedad anónima de capital variable puede estructurarse con la participación de:

- Los ejidatarios únicamente (inmobiliaria puramente ejidal).
- Los ejidatarios y el sector público (inmobiliaria paraestatal o paramunicipal).
- Los ejidatarios y el sector privado (inmobiliaria privada).
- Los ejidatarios, el sector público y el sector privado (inmobiliaria mixta).

Es importante señalar que en el caso de aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, la PA debe emitir su opinión, según lo establecido en la fracción II del artículo 75, una vez que ha analizado, entre otros documentos, el proyecto de desarrollo y de escritura social que se le presenten para tal efecto.

## **El Fideicomiso**

El fideicomiso es un acto jurídico en virtud del cual una persona denominada fideicomitente destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución bancaria, pudiendo convenirse que los productos de los bienes dados en fideicomiso, se entreguen a un tercero llamado fideicomisario.

Conforme a la LA, no existe impedimento para que los bienes ejidales puedan ser aportados en fideicomiso. Sin embargo, no es posible jurídicamente que los bienes que se aporten puedan serlo con el carácter de traslativo de dominio, pues lo contrario implicaría la nulidad absoluta del fideicomiso al permitirse la traslación de la propiedad solamente respecto a tierras de dominio pleno o de aportación de tierras de uso común a la constitución de una sociedad.

El contrato de fideicomiso se encuentra definido por el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito como el contrato mediante el cual una persona, llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando ésta a una institución fiduciaria.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o morales que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica, pudiendo nombrar a una o varias personas físicas o morales como fideicomisarios con capacidad necesaria para recibir, simultánea o sucesivamente, los provechos que reporte el fideicomiso.

Con el propósito de coadyuvar con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso y determinar la distribución de fondos conforme a las reglas y facultades señaladas en el acto constitutivo del fideicomiso, puede nombrarse a un comité técnico en el que participe un representante propietario y un suplente por cada uno de los integrantes; es decir, del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario.

El fideicomiso puede constituirse como una alternativa viable para los desarrollos inmobiliarios, en el puede participar como

fideicomitentes tanto los dueños de las parcelas que ya han adoptado el dominio pleno y se encuentren dentro del plan rector de desarrollo urbano de algún municipio determinado, obviamente su aportación al fideicomiso sería su parcela, también puede participar como fideicomitente el desarrollador inmobiliario, sea particular o alguna institución pública de fomento a la vivienda del gobierno federal, estatal o municipal, en este caso su aportación al fideicomiso será económica; un tercer participante en el fideicomiso pudiera ser el mismo municipio, su aportación puede ser en la construcción de obras de cabecera o bien sólo de introducción de servicios.

El fideicomisario (beneficiario del fideicomiso) puede ser el mismo fideicomitente, la utilidad obtenida debe ser distribuida de acuerdo con lo señalado en el contrato de fideicomiso.

### **El contrato de asociación en participación**

Este tipo de contrato se encuentra normado en los artículos 252 al 259 de la Ley General de Sociedades Mercantiles en donde se define que la asociación en participación es el contrato a través del cual una persona física o moral, llamada asociante, concede a otras personas físicas o morales, denominadas asociadas, una participación en las utilidades y pérdidas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio, a cambio de la aportación de bienes o servicios que las asociadas realicen.

Puede ser un instrumento adecuado para crear un desarrollo inmobiliario, pueden participar tanto el dueño de la tierra, el desarrollador, sea una persona física o moral (particular), o alguna institución pública de fomento a la vivienda, así como el municipio. Las aportaciones y utilidades deben ser expresadas de manera puntual en el mismo contrato, para con ello evitar algún problema futuro.

### **A manera de conclusión**

Las opiniones y propuestas planteadas en este trabajo, sólo pretenden ser orientadoras en la forma de cómo abordar una problemáti-

ca tan compleja, como la que originan los asentamientos irregulares, razón por la cual, los comentarios vertidos no se pueden tener como una verdad absoluta en cuanto al tema referido, nuestra pretensión a lo más, es que a partir de este trabajo se pudiera generar un debate en el que participen expertos y los distintos actores involucrados, a fin de obtener mayores conclusiones y mejores productos que permitan una solución más acertada a la problemática señalada.

De cualquier modo aquí dejamos el planteamiento, con el mejor ánimo de que pueda tomarse como punto de partida, pero el tema no debe dejarse de lado, porque de no atenderlo en el corto plazo, en muy poco tiempo estaríamos atentando contra la viabilidad de muchas de nuestras ciudades en el país; ya que la problemática de los asentamientos irregulares no es sólo de tenencia de la tierra y de violación a las normatividad en materia urbana, su impacto tiene que ver con servicios de infraestructura básica, aspectos ecológicos, de preservación de áreas verdes, de transporte público, energía eléctrica, agua potable, de combate a la pobreza, de gobernabilidad, entre otros.

Todo esto debe obligarnos para que, a partir de un ejercicio conjunto entre todos los actores de la sociedad y el gobierno, podamos plantear soluciones integrales.