

SUELO URBANO Y SUELO DE PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL, UN ANTAGONISMO QUE ES POSIBLE REVERTIR

Alejandro Ibarra Hernández

Establece las competencias de los tres órdenes de gobierno para frenar el crecimiento desordenado de las ciudades, planteando líneas de trabajo concretas. Además, analiza los mecanismos de regularización previstos en la legislación agraria y urbana, así como las formas y mecanismos para que los ejidos y comunidades puedan participar en negocios inmobiliarios.

Presentación

El presente documento es la síntesis de un trabajo elaborado para el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en los meses de junio y julio de 2007, consiste en el acopio de información y de experiencias para tratar de encontrar mecanismos y conceptos que permitieran, a los administradores de las ciudades, entender los principios legales que sustentan las operaciones sobre tierras de propiedad social y los principios sobre los que descansan los elementos organizativos en ejidos y comunidades.

Por ello, se inicia estableciendo la dimensión de la propiedad social en el territorio nacional; continúa con un ensayo sobre lo que se considera un elemento total en la búsqueda de atenuar el crecimiento desordenado de las urbes, las ventas ilegales; se indican las competencias de los tres órdenes de gobierno para frenar dichas ventas, y se sugieren algunas líneas de trabajo al respecto. Se continúa con un recuento sobre los mecanismos de regularización previstos en la legislación agraria y urbana, enseguida se presentan los elementos para que las autoridades urbanas puedan comprender los principales aspectos de los ejidos y las comunidades, incluso se sugieren algunos mecanismos para lograr la comunicación con los núcleos agrarios inmersos en las áreas urbanas. Por último, se describen las formas y mecanismos previstos en la legislación agraria para que los ejidos y comunidades puedan participar en negocios inmobiliarios.

Al realizar la síntesis de un trabajo que pretendió ser sintético de origen, tarea un poco complicada, se puede optar por modificar la redacción original tratando de expresar las mismas ideas de una manera más corta, o bien discriminar algunos elementos que aunque pueden ser importantes, no son significativos para mantener el planteamiento general, siempre se corre el riesgo de que queden fuera elementos que ayudarían a una mejor comprensión de lo que se intenta decir.

La parte que corresponde a los procedimientos para la creación de empresas inmobiliarias propietarias de tierras ejidales y/o comunales, se dejó en la mera enunciación de las opciones dado que el lector, se supone, puede tener mayor familiaridad con los procedimientos y es la propia Procuraduría Agraria (PA) quien puede proporcionar de mejor manera los elementos para la creación de dichas empresas.

Espero que esta síntesis contribuya a diluir el dilema que se plantea entre desarrollo urbano ordenado *versus* ejidos y comunidades propietarios de tierras aptas para ese fin.

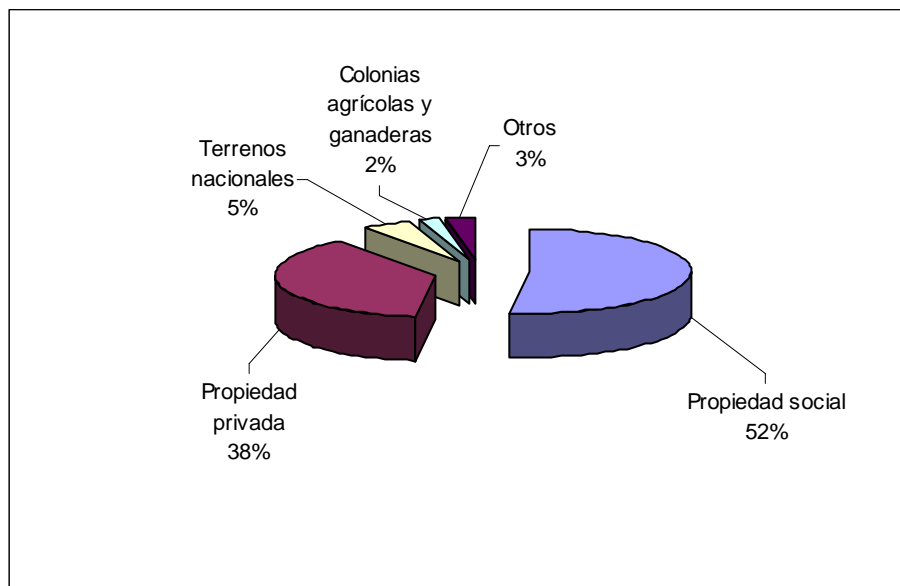
Introducción

En México se reconocen tres tipos de propiedad fundamentales:

- ☞ **Privada:** es la que tienen las personas y las empresas en lo particular y es originada por un título legal que la ampara;
- ☞ **De ejidos y comunidades:** es ejercida de manera colectiva por sus miembros y está sujeta a las disposiciones de la Ley Agraria (LA) para los fines de compra, venta, arrendamiento y otras formas de usufructo, y
- ☞ **Tierras nacionales:** son aquellas que ni los particulares ni los ejidos pueden demostrar documentalmente que les pertenecen y, por lo tanto, son propiedad de la nación.

En México, la propiedad de ejidos y comunidades, también llamada propiedad social, es importante ya que de los casi 200 millones de hectáreas que tiene el país, alrededor de 103 millones les corresponde a esos núcleos agrarios.

Gráfica 1
Proporción de superficie por tipo de propiedad



El proceso de desincorporación de tierras del régimen ejidal y comunal es relevante por su magnitud. El desarrollo de nuevas áreas para el asentamiento humano en muchas zonas urbanas está supeditada por las tierras ejidales y comunales, en la actualidad es muy grande el número de áreas urbanas, industriales, turísticas y de obras de infraestructura que tiene en ocupación suelo irregular.

A escala estatal, la proporción de la propiedad social es la siguiente:

Estado	Superficie ha	Superficie de ejidos y comunidades ha	Porcentaje
Aguascalientes	558,900	271,076	48.5
Baja California	7,011,300	5,924,576	84.5
Baja California Sur	7,366,700	5,003,296	67.9
Campeche	5,183,300	3,137,984	60.5
Chiapas	7,388,700	4,124,825	55.8
Chihuahua	24,708,700	10,637,995	43.0
Coahuila	15,157,100	6,749,112	44.5
Colima	545,500	316,609	58.0
Distrito Federal	149,900	31,744	21.2
Durango	11,964,800	8,357,561	69.8
Guanajuato	3,058,900	1,286,435	42.1
Guerrero	6,379,400	4,968,279	77.8
Hidalgo	2,098,700	984,385	46.9
Jalisco	8,013,700	3,312,724	41.3
México	2,146,100	1,081,119	50.4
Michoacán	5,986,400	2,781,188	46.5
Morelos	494,100	356,304	72.1
Nayarit	2,762,100	2,194,916	79.5
Nuevo León	6,455,500	1,992,871	30.9
Oaxaca	9,536,400	7,459,201	78.2
Puebla	3,391,900	1,536,523	45.3
Querétaro	1,176,900	564,768	48.0
Quintana Roo	5,035,000	2,796,032	55.5
San Luis Potosí	6,284,800	4,040,025	64.3
Sinaloa	5,809,200	3,554,618	61.2
Sonora	18,493,400	6,333,467	34.3
Tabasco	2,466,100	1,110,689	45.0
Tamaulipas	7,982,900	2,595,845	32.5
Tlaxcala	391,400	200,892	51.3
Veracruz	7,281,500	2,970,964	40.8
Yucatán	3,934,000	2,305,391	58.6
Zacatecas	7,504,000	3,758,079	50.1
Total	196,717,300	102,739,493	52.2

Fuente: Elaboración del autor.

Un sencillo análisis estadístico y la elaboración del histograma de Pareto respecto de la proporción de la superficie indica lo siguiente:

Clase	Frecuencia (estados)
21.18	1
33.84	2
46.51	9
59.17	10
71.84	5
y mayor...	5

Lo anterior muestra que sólo tres estados tienen una proporción de superficie social respecto de la estatal menor a 34%. En otros 19 representa entre 46 y 59% y en los otros 10 es mayor a 71% de las superficies estatales.

La reforma agraria se concibió para resolver el problema de la tenencia de la tierra y acabar con los latifundios de un país eminentemente rural. Según el *IV Censo General de Población*, en 1921 México tenía 14,335,000 habitantes, de los que 9.9 millones (68.8%) vivían en localidades menores a 2,500 habitantes. Esa proporción disminuyó 11 puntos en forma paulatina en 29 años. A partir del decenio de los cincuenta el índice de ruralidad descendió de manera abrupta, 31 puntos en 45 años. Pese a tal descenso relativo, México nunca ha tenido tantos habitantes del medio rural como ahora: de 9.9 millones en 1921 a 24.2 millones en 1995, es decir, casi 2.5 veces la población total del país en aquel año.

El significativo crecimiento de la población se dio en las áreas urbanas, que en 1921 sumaban 4,465,000 habitantes y en 1995 llegaron a 88,703,000, es decir, casi 20 veces la cantidad inicial.

El crecimiento explosivo de la población urbana y la protección de las tierras de los núcleos agrarios por el Estado dio origen a un conflicto que se resolvió mal, por la vía de los hechos. Ante la imposibilidad de realizar transacciones legales con la tierra ejidal y comunal, la presión social por obtener suelo para construir vivienda se tradujo en la invasión, generalmente consentida, aunque en algunos casos violenta, de las áreas ejidales y comunales que rodean las ciudades.

Este fenómeno, marginal al principio, se manifestó con fuerza a partir de los años sesenta cuando la población urbana creció 54%. Como las ciudades no tenían reservas

territoriales, las áreas, circunvecinas, de ejidos y comunidades representaron la opción más barata. Se generó así un crecimiento anárquico en el que la ocupación de las áreas rurales y su transformación en suelo urbano se realizaron en contra de lo que señalaba el Código Agrario entonces vigente, y al margen de las reglamentaciones de los municipios, que por otra parte carecían de la capacidad de previsión, planeación y presupuestación que permitiera satisfacer las demandas de infraestructura urbana y servicios.

En 1980, no obstante el avanzado proceso de urbanización, el Sector Agrario en su conjunto seguía enfocado a los problemas del reparto agrario debido fundamentalmente al gran número de solicitantes de tierra. En ese año, las cifras de reparto agrario ascendían a 94.2 millones de hectáreas, lo que significa que en los doce años posteriores (en 1992 se concluyó el reparto) se entregaron cerca de nueve millones de hectáreas.

A pesar de estar constituida la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), es decir, que había un proceso de crecimiento irregular en muchas ciudades sobre tierras ejidales y comunales reconocido, el Sector Agrario en sus diferentes análisis menciona muy poco esta realidad.

El Centro Nacional de Investigaciones Agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) dedicó pocos análisis a este tema; esto lo evidencia una de las obras trascendentes de dicho Centro.¹

En una visión más actual, Samuel Schimdt reconoce el problema de la urbanización y le da una dimensión:

En unas cuantas décadas el país se urbanizó. Según el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el país cuenta con 376 ciudades de más de 15 mil habitantes que se distribuyen en todas las regiones y sub-regiones. De ese total, 303 ciudades son pequeñas (de más de 15 mil y menos de 100 mil habitantes), 48 tienen un tamaño intermedio (entre 100 mil y 500 mil) y 25 son grandes (mayores de 500 mil). Para poner de relieve el tamaño e importancia del sistema nacional urbano, conviene señalar que América Latina cuenta en la actualidad con 104 ciudades de más de 500 mil habitantes, de las cuales poco menos de la cuarta parte se encuentran localizadas en nuestro territorio.²

¹ Zaragoza Palencia, José Luís y Macías Coss, Ruth, 1980, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México.

² Schmidt, Samuel, 2003, *Los grandes problemas nacionales, versión siglo XXI*, Nuevo Siglo-Aguilar, México, p. 163.

El crecimiento poblacional trae aparejadas otras necesidades, las más visibles, vivienda y servicios, Samuel Schmidt lo señala de la siguiente manera:

El arribo de varias generaciones a la edad de contraer matrimonio y formar un hogar independiente, demandará la construcción de 8.7 millones de viviendas en el presente decenio y alrededor de 9.1 millones adicionales en el siguiente, lo que equivale a edificar en ese plazo más de 75% del parque habitacional actualmente disponible. De ese total, casi una de cada tres casas tendrá que ser destinada a satisfacer las necesidades de los hogares encabezados por mujeres.³

El Sector Agrario reconoció esta situación y en 1998 ofreció una visión del problema:

Son múltiples las razones que dificultan la solución de la problemática urbana. Dos, empero, han sido fundamentales: la falta de disponibilidad de suelo susceptible de ser desarrollado de manera racional y la carencia de mecanismos de incorporación de suelo rural, ajenos a los procesos especulativos, con respeto ambiental, transparencia operativa, coordinación, federalismo y participación ciudadana.

Para ilustrar la magnitud del problema, baste señalar que, según el diagnóstico del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el crecimiento de las cuatro zonas metropolitanas y las 116 localidades medias incluidas en el Programa 100 Ciudades, en el periodo 1995-2000 requiere incorporar unas 150,000 hectáreas de suelo libre, para satisfacer necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.⁴

El Dr. Warman señala y resume el efecto de esta demanda:

El desarrollo urbano sí ofrece atractivos económicos a la venta de parcelas ejidales que se transforman en lotes de colonias habitacionales que disuelven el ejido. Esas transacciones al margen de la ley originaron los asentamientos urbanos irregulares.

³ *Op. cit.*, 194-195 pp.

⁴ Secretaría de la Reforma Agraria, 1999, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, 2ª ed., México, 126-127 pp.

Para frenar la irregularidad y compensar adecuadamente a los ejidatarios, la reforma de 1992 autorizó la urbanización de las parcelas mediante el cambio de dominio, decidido en asamblea, de la propiedad ejidal a la modalidad privada. La mayoría de las decisiones de cambio de dominio tomadas desde 1992 tiene la urbanización como objetivo.⁵

Antes de 1992 la tierra ejidal no se podía incorporar al desarrollo urbano si no era mediante la vía expropiatoria que hubiera solicitado alguna autoridad competente; este marco legal frente a una demanda creciente de suelo barato propició que numerosos ejidos y comunidades, situados en las inmediaciones o incluso dentro de las áreas urbanas, sufrieran la invasión de sus tierras. Una de las respuestas a esas presiones por parte de ejidatarios y comuneros fue la venta de sus tierras, que eran nulas de pleno derecho, es decir, eran ilegales.

El resultado de una presión creciente sobre las tierras ejidales y comunales para el desarrollo de las ciudades y un marco jurídico agrario que impedía la venta de esas tierras, creó varios problemas en su entorno, Ma. Antonieta Gallart lo expuso de la siguiente manera:

...entre los fenómenos sociales contemporáneos más complejos, se encuentran los relativos al tema que hoy nos congrega, debido a:

- ☞ Las altas tasas de incremento demográfico;
- ☞ El crecimiento urbano desordenado, y
- ☞ La migración de los habitantes del campo a las urbes con todas sus consecuencias.

Estos fenómenos, entre otros factores ocasionan:

- ☞ Desequilibrios regionales;
- ☞ Irregularidad en la tenencia de la tierra para uso urbano;
- ☞ Insuficiencia de vivienda y de servicios públicos;

⁵ Warman, Arturo, 2001, *El campo mexicano en el siglo XX*, FCE, México, p. 87.

- ☞ Contaminación ambiental y deterioro ecológico;
- ☞ Especulación con terrenos para el desarrollo urbano y la vivienda, y en general
- ☞ Degradación de los niveles mínimos de bienestar y de calidad de vida.⁶

A pesar de la alta proporción de la superficie en propiedad social, el marco jurídico que la rige es muy poco conocido por otros segmentos y sectores de la población.

El marco jurídico agrario vigente data de 1992 y considera elementos que permiten la incorporación de suelo social al desarrollo urbano, cubriendo requisitos que buscan proteger a ejidos y ejidatarios y propiciar un desarrollo urbano más ordenado con certeza y seguridad jurídica.

El que las autoridades locales (estatales o municipales) logren ordenar el desarrollo de las áreas urbanas, facilita la administración del territorio, favorece el incremento de los ingresos municipales por la vía del impuesto predial, organiza y mejora la eficiencia en la dotación de servicios públicos, evita la especulación inmobiliaria y propicia la certeza y la seguridad jurídica sobre el patrimonio de los habitantes e inversionistas.

Por ello, es indispensable que las autoridades locales conozcan los elementos jurídicos mínimos que regulan la administración y venta de los terrenos ejidales y comunales que están en las áreas de influencia de las ciudades, aunado a su necesaria participación con las autoridades locales para que la incorporación de dichas superficies al desarrollo urbano, tenga la legalidad y legitimidad que la haga incuestionable.

En el apartado correspondiente se detallarán los mecanismos operativos y los fundamentos legales que pueden lograr la sinergia necesaria entre autoridades responsables del desarrollo urbano, ejidos y comunidades, e inversionistas.

Los mecanismos para frenar las ventas ilegales en terrenos de propiedad social

Para que cualquiera de los órdenes de gobierno emprendan acciones en contra de los procesos ilegales que se dan alrededor del crecimiento urbano desordenado, específicamente

⁶ Gallart N., Ma. Antonieta, 1998, "El Registro Agrario Nacional y el PISO", en *Las Instituciones Agrarias y el Programa de Incorporación de Suelo Social*, CORETT, Serie Desarrollo Urbano, México, 6-7 pp.

las ventas ilegales de terrenos ejidales y/o comunales, es necesario conocer de manera general, cuáles son los principales procesos de que se valen los distintos actores involucrados en el fenómeno de la irregularidad de las tierras urbanas.

Así, en los núcleos agrarios se han dado fenómenos sociales singulares, las “autoridades” de los ejidos o comunidades han convertido la venta de tierras, su asignación y la expedición de constancias en un negocio lucrativo para los representantes en turno, por lo que ser electo comisariado ejidal o comunal se ha convertido, en algunos casos, en disputa encarnizada. Los procesos que se llevan a cabo para la realización de las ventas ilegales de tierras ejidales para uso urbano son variables, pero se pueden mencionar tres formas generales.

Venta de parcelas ejidales en ejidos certificados como en aquellos que no lo están

El proceso se puede describir de la siguiente manera:

- ☞ Se parte de un acuerdo de asamblea que autoriza a todos o algunos ejidatarios en lo particular, a vender sus parcelas en la forma que más les convenga. Posteriormente, el ejidatario realiza ventas mediante un contrato en el que la mayoría de las veces no cumple con las formalidades mínimas, y no se agota el derecho del tanto. La venta por lo general se realiza en “cómodos” pagos mensuales;
- ☞ Cuando se terminó de cubrir el precio del lote se acude al comisariado ejidal, quien después de la “cooperación” para el núcleo, firma y sella la documentación y/o entrega constancias de posesión, este último proceso puede variar con la firma y entrega de constancias aun antes de terminar de pagar el lote, y
- ☞ Para la venta de estos lotes, en algunos casos se elabora un plano de lotificación con base en el plano del certificado parcelario y en donde aún no se ha certificado, el plano se elabora considerando la posesión física del ejidatario.

El argumento que esgrimen algunos vendedores es que una vez que el ejido se “titule” le darán al comprador su documento oficial. Este tipo de operaciones se ha detectado en los estados de Morelos, México y Puebla, entre otros.

Venta de parcelas ejidales en ejidos certificados

Consiste en la compra de la parcela en su totalidad por parte de constructoras o fraccionadoras que sin adoptar el dominio pleno, celebran un contrato con el ejidatario y comienzan a lotificar. En ocasiones, el presidente del comisariado interviene como testigo tanto en el contrato como en la expedición de constancias de posesión, que tienen un costo variable según el núcleo, ubicación o los metros cuadrados que se adquirieron.

Venta de lotes en terrenos de uso común

Se presenta tanto en ejidos que ya fueron certificados como en los que no lo están. Es común que se extiendan constancias de posesión, previo pago a los órganos de representación o al presidente del comisariado.

Otro mecanismo es dar a conocer a los solicitantes, por conducto del comisariado o líderes, una fecha para el “sorteo de lotes y limpia de los predios”. Esto generalmente se presenta en ejidos no certificados. Una vez que se da el asentamiento o instalación de los interesados, se “regulariza” con la entrega de constancias de posesión por el comisariado, en algunas ocasiones se celebra una asamblea para su autorización.

Los procesos descritos muchas veces llegan a ser patrocinados por las autoridades municipales o por inversionistas quienes ven en ellos un proceso aparentemente más ágil, pero que genera incertidumbre jurídica sobre la propiedad de las tierras.

Aun cuando no es lo más frecuente, se dan casos en que el ejido, la comunidad o sus integrantes reivindican la propiedad de las tierras vendidas, en ocasiones por la vía legal y a veces por los hechos, procesos en los cuales frecuentemente se les otorga la razón legal.

La sanción por no apearse a los requisitos que la LA exige es la nulidad absoluta del acto jurídico y sólo se tipifica como delito cuando la conducta sea con el ánimo de cometer fraude, en ese supuesto, se pueden hacer las denuncias en el ámbito penal. En estos casos, no hay violación civil o mercantil en razón de que no resultan ser las normas que regulan el acto.

Aspectos necesarios para la venta legal de las tierras ejidales y comunales

Agrarios

La legislación agraria vigente señala que las tierras ejidales y comunales no están sujetas al comercio, en tal sentido el derecho sobre ellas no se ejerce en los mismos términos que la propiedad privada; tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la LA establecen las modalidades para el aprovechamiento y disfrute de las tierras ejidales y comunales.

Las tierras ejidales no pueden ser objeto de comercio, salvo los solares urbanos que se rigen por el derecho común y las parcelas, pero sólo en el ámbito interno del núcleo agrario. Para que las tierras ejidales puedan ser objeto de transacciones, requieren ser desincorporadas del régimen ejidal.

La legislación agraria señala con claridad los mecanismos de desincorporación del suelo social, para las tierras ejidales son:

- ☞ Expropiación por causa de utilidad pública;
- ☞ Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles, y
- ☞ Adopción del dominio pleno de parcelas.

Cuando un ejido se certifica y se establece su área de urbanización, al asignar o reconocer la asignación de solares, sienta las bases para que ellos se desincorporen del régimen ejidal, esto se materializa jurídicamente cuando el Registro Agrario Nacional (RAN) expide los títulos de solares urbanos que previamente se han inscrito en el Registro Público de la Propiedad (RPP) correspondiente, a partir de ese momento los solares se sujetan al derecho común.

Las comunidades son la otra forma de propiedad social y tiene diferencias con los ejidos, la ley establece una protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 99, fracc., III de la LA). Esa fracción da la posibilidad de aportar tierras a sociedades civiles o mercantiles.

El criterio prevaleciente es que por el carácter de las tierras comunales como inalienables, se considera que aunque las comunidades puedan llevar a cabo el procedi-

miento de certificación (delimitación, destino y asignación de tierras) igual que los ejidos por lo previsto en el artículo 107 de la LA, no podrán adoptar el dominio pleno de las parcelas. Por ello, las vías para la desincorporación de tierras comunales son:

- ☞ Expropiación, y
- ☞ Aportación de tierras comunales a sociedades mercantiles o civiles.

Sólo las tierras ejidales y/o comunales que han seguido algunas de las vías mencionadas de desincorporación del régimen de tenencia social, pueden ser objeto de transacción comercial, pero en todos los casos se deben respetar los derechos del tanto y de preferencia que tienen los miembros de los núcleos agrarios y los propios núcleos en el primer caso, y los gobiernos municipales y estatales en el segundo. Más adelante, se detallarán en qué consisten.

Ecológicos

Los aspectos ecológicos que son pertinentes de atender para lograr la venta de las tierras para el desarrollo urbano no atañen exclusivamente a la propiedad social, ejidal o comunal, también le corresponden a la propiedad privada. Ellos se refieren a las limitaciones que puede establecer el uso del suelo atendiendo a los criterios ecológicos y a las disposiciones federales y estatales en materia ambiental.

La normatividad ambiental federal distribuye las facultades de los órdenes de gobierno, el artículo 7° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), señala las facultades de los gobiernos estatales, es pertinente destacar lo que estipulan las fracciones V y XVII: la primera, que les compete el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas del ámbito estatal, con la participación de los gobiernos municipales; la segunda, que ejercerá las funciones que le haya transferido el Gobierno Federal en alusión al artículo 11 de la misma LGEEPA entre las que destaca la fracción I que dice que se podrá transferir “La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento”.

La sección IV de la LGEEPA es para la regulación ambiental de los asentamientos humanos y su artículo 23 señala que la planeación del desarrollo urbano, además de cumplir con lo establecido en el Artículo 27 constitucional, debe considerar criterios de protección ecológica entre los que destacan los mencionados en las fracciones I, III y V del artículo citado.

En donde hay que tener especial cuidado es en las tierras que se incorporan al desarrollo urbano y que pueden afectar el territorio de las áreas naturales protegidas. En el título *De las Áreas Naturales Protegidas* de la LGEEPA se determinan las disposiciones que regulan su uso. Su artículo 44 las define y fija las obligaciones de los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques los cuales deberán sujetarse a las modalidades que de acuerdo con la ley establezcan los decretos respectivos y a las previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico de cada área. El artículo 46 indica cuales son áreas naturales protegidas y de ellas las que son de competencia federal, estatal y municipal. El último párrafo señala expresamente que: "En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población".

En el artículo 47 bis, se establecen las zonas y subzonas genéricas de las áreas naturales protegidas y las restricciones sobre su uso.

En las referidas áreas se definirán las zonas de amortiguamiento que tendrán subzonas, entre las que destaca la del inciso g) *De asentamientos humanos*, son aquellas donde se hayan desarrollado asentamientos humanos antes de la declaratoria del área protegida.

Así, las autoridades urbanas, estatales y municipales, tendrán que verificar que las áreas que se pretendan incorporar al desarrollo urbano no se encuentren en áreas naturales protegidas, tanto de los ámbitos federal, como estatales y municipales, ya que se estarían violando las disposiciones ambientales, no sólo las de carácter federal sino también locales.

Urbanos

Este aspecto es un tanto controversial tratándose de la propiedad privada, ya que una prerrogativa, además del uso y el usufructo, es la enajenación. En todo caso, el vendedor de un terreno no está obligado a conocer el destino que le dará el comprador, es este

último el que tendrá que conocer, cuando el propósito sea inmobiliario o urbano, si el terreno que quiere comprar cumple con los requisitos para la creación de nuevas áreas de urbanización y en qué condición de uso del suelo está el terreno que se pretende adquirir, dentro de los planes de desarrollo urbano vigentes y las disposiciones establecidas en las leyes urbanas locales y en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) federal.

En el caso de las tierras ejidales de aquellos núcleos en los que se aprobó la adopción del dominio pleno de las parcelas y sus titulares hicieron el trámite para obtener los títulos de propiedad de origen parcelario ante el RAN, esas tierras se sujetan al derecho común y, por tanto, están en el supuesto de lo expresado en el párrafo anterior, salvo que sean ellos mismos los que pretendan hacer de esas tierras un desarrollo inmobiliario urbano, en este caso deben hacer la revisión señalada en el párrafo anterior para los compradores.

Para el caso de ejidos y comunidades que pretendan aportar tierras de uso común a Sociedades Mercantiles Inmobiliarias (SMI), será indispensable que se revise la ubicación de las tierras dentro de los planes de desarrollo urbano del municipio correspondiente y si ya existe una definición de uso del suelo. La situación de esas tierras en los instrumentos de planeación y ordenamiento urbano vigentes en los municipios, será determinante en el éxito comercial de la SMI a la que se aportará la tierra.

En todo caso, aquellas tierras ejidales o comunales que han sido desincorporadas del régimen de propiedad social mediante alguno de los mecanismos previstos en la legislación agraria, que se pretendan comercializar para fines urbanos e inmobiliarios, tendrán que apegarse a las regulaciones municipales previstas en los planes de desarrollo urbano que se encuentren vigentes, así como a las previsiones contenidas en la legislación local de la materia y en la LGAH.

De este ordenamiento conviene mencionar algunos señalamientos, por ejemplo, en el artículo 5° se establece que se considera de utilidad pública la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano así como la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda (fracciones II y III).

El artículo 9° señala las atribuciones de los municipios en la materia y define prácticamente la potestad de administrar el desarrollo urbano de su territorio.

El Capítulo Quinto fija las regulaciones a la propiedad en los centros de población. Su primer artículo establece las obligaciones a que se deben de sujetar el derecho de propiedad o posesión que a la letra dice:

Artículo 27. Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

En el artículo 28 se indica que los terrenos de un centro de población, sin importar su régimen jurídico de propiedad, estarán sujetos a las disposiciones que emitan las autoridades en materia de "ordenación urbana" conforme a la LGAH y otras disposiciones aplicables. Así, su observancia es requisito para que las ventas de tierras con fines inmobiliarios tengan validez jurídica.

Los artículos 31 al 34 de la LGAH son importantes por lo que hay que considerarlos para lograr que las ventas de tierras ejidales y comunales con propósitos urbanos se encuentren apegadas a las disposiciones legales vigentes.

Competencias legales de los estados y municipios para frenar las ventas fuera de norma

Los principales instrumentos de que disponen los gobiernos estatales y municipales para frenar las ventas ilegales de tierras ejidales, comunales, en áreas de protección ecológica o en áreas de riesgo son los RPP y los catastros urbanos.

Sin menoscabo de los derechos que tienen los ciudadanos para acceder a la inscripción de sus operaciones de compra-venta en los RPP y la obtención de su cuenta catastral, deben haber cumplido los requisitos de legalidad, no sólo mercantil o civil, sino también de las disposiciones urbanas y ecológicas y, en su caso, las jurídicas-agrarias. Si no se cumplen, las inscripciones en los RPP y la expedición de las cuentas catastrales

pueden y deben ser denegadas. Las autoridades estatales y municipales deben ser usuarias de la información agraria pública que resguarda el RAN.

El papel de los notarios es trascendente, deben coadyuvar para garantizar la legalidad de los actos de compra-venta en los terrenos del ámbito urbano. Para las operaciones irregulares que normalmente no se formalizan ante las instancias obligadas (notarios, registros públicos y catastros), el instrumento básico es la dotación de los servicios públicos. Sin embargo, es de resaltar que para que exista eficacia en el ordenamiento urbano, los planes de desarrollo que emitan las instancias competentes, estados o municipios, tienen que estar vigentes, su valor y vigencia se cumplen cuando están inscritos en los RPP.

El artículo 35 de la LGAH establece las competencias municipales:

A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

- I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;
- II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;
- III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;
- IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
- V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
- VI. Las densidades de población y de construcción;
- VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;
- VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;
- IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y
- XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

El artículo 37 establece las obligaciones de los propietarios, que a la letra dice: “Los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en las zonas determinadas como reservas y destinos en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, sólo utilizarán los predios en forma que no presenten obstáculo al aprovechamiento previsto”.

Sin embargo el segundo párrafo indica:

En el caso de que las zonas o predios no sean utilizados conforme al destino previsto en los términos de la fracción IX del artículo 2º de esta Ley, en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del plan o programa de desarrollo urbano respectivo, dicho destino quedará sin efectos y el inmueble podrá ser utilizado en usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate, de acuerdo con la modificación que en su caso, se haga al plan o programa.

Este párrafo determina la obligación a las autoridades municipales de preservar el destino previsto en los planes o programas de desarrollo urbano, en caso de no hacerlo, significaría un consentimiento al destino que le sea dado y obliga a modificar el plan o programa de que se trate.

Los artículos 38 y 39 de la LGAH indican los lineamientos generales que regulan la propiedad social, que se transcriben a continuación:

Artículo 38. El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.*

Artículo 39. Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.*

* Subrayado del autor.

El primero de ellos limita o subordina el uso de las tierras ejidales que se encuentren en los límites de los centros de población a las disposiciones urbanas vigentes. El segundo fija claramente la necesidad de contar con la autorización municipal para ampliar y delimitar el área de urbanización del ejido y también para la regularización de Asentamientos Humanos Irregulares (AHI) que se hayan constituidos en las tierras ejidales o comunales.

El capítulo noveno de la LGAH titulado *Del control del desarrollo urbano*, en los diversos artículos que contiene (del 53 al 60) señalan los elementos legales de que disponen los gobiernos en sus tres órdenes para lograr un desarrollo urbano ordenado y con legalidad. Es pertinente citar el artículo 60 por su trascendencia en el combate a la irregularidad, que a la letra dice: “Quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables”.

El uso de las leyes que rigen el desarrollo urbano, tanto la federal como las estatales, las disposiciones municipales, y la LA para el caso de tierras de propiedad social, junto con los instrumentos ya mencionados, son la mejor arma para frenar las ventas ilegales.

Como ya se mencionó, la LGAH y la LA dotan a los estados y municipios de un derecho de preferencia en el caso de enajenaciones destinadas a desarrollos urbanos o reservas de crecimiento. Como en el caso de las tierras ejidales y comunales, también tienen establecido el derecho del tanto que favorece a los sujetos agrarios del núcleo de que se trate, es pertinente analizar brevemente estos aspectos.

Con el objeto de ayudar a definir un criterio general al respecto, fundados en los artículos 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 84 y 89 de la LA, así como 47 de la LGAH, se tendrá que determinar que habrá de prevalecer entre el derecho del tanto y el derecho de preferencia señalados en esos ordenamientos.

El **derecho del tanto** se define como el que puede ejercer una persona para adquirir algo de manera preferente respecto de otra, cumpliendo con los requisitos legales que en cada asunto se exijan; para los ejidos, la LA determina los casos y el orden en que se debe ejercitar ese derecho. En cambio, el **derecho de preferencia** habrá de entenderse como la potestad que tienen los gobiernos estatales o municipales para adquirir un inmueble comprendido en los planes o programas de desarrollo urbano, cuando vaya a ser

objeto de enajenación a título oneroso, ese derecho se ejerce en igualdad de condiciones que cualquier particular.

Por lo anterior, y conforme a lo dispuesto en la LA en relación con tierras ejidales dentro de los planes de desarrollo urbano, prevalecerá el derecho del tanto sobre el derecho de preferencia, ya que hablamos de un derecho que deberá ser ejercido primero al interior del núcleo, por lo que se deberá hacer valer en el término de 30 días naturales como lo indica el artículo 84 de la LA; transcurrido ese término, se ejercerá el derecho de preferencia al exterior del núcleo por el gobierno estatal o municipal, interesado también, en un término de 30 días naturales. En caso de no atender lo anterior, la enajenación puede ser anulada.

Mecanismos de concertación para frenar las ventas irregulares

La acción conjunta entre federación, estados y municipios

La acción coordinada de las autoridades correspondientes a los tres órdenes de gobierno, es fundamental para lograr resultados eficaces en el combate a las ventas ilegales de tierras ejidales y comunales y detener el crecimiento urbano irregular. Cada uno tiene tareas específicas por sus atribuciones y competencias, pero debe fijarse claramente el problema para atacarlo correctamente. La sola acción de combate a las ventas ilegales y detener el crecimiento irregular no aborda el meollo del problema que es la necesidad de contar con suelo libre para la creación de áreas para vivienda, servicios, equipamiento urbano, industria y reservas de crecimiento de las ciudades.

Se puede citar como ejemplo relativamente reciente, el esfuerzo federal durante el periodo 1996-2000 en que se instrumentó el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) que buscaba convertir tierra ejidal y comunal en suelo urbano. En él se planteó la participación de los tres órdenes de gobierno y la sociedad, coordinado por el binomio SRA-SEDESOL, a través de la CORETT. El propósito era inducir la incorporación ágil y concertada de suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano mediante su venta legal, con la aprobación y el justo beneficio para los núcleos agrarios. En el Programa también participaban la PA, el RAN y el FIFONAFE. Para el caso de las entidades federativas, se buscó la intervención de los gobiernos estatales como coordinadores del Programa, así como las instituciones federales, estatales y municipales que estuvieran relacionadas con la vivienda, el suelo, el medio ambiente y el desarrollo urbano.

Para el Gobierno Federal era un programa obligatorio. La SRA, SEDESOL y las dependencias y entidades federales participantes deberían sujetarse al mismo, de acuerdo con las bases de coordinación que se firmaron. Para los gobiernos estatales y municipales se trataba de una participación convenida en un programa concurrente y coordinado entre los tres órdenes de gobierno.

Para la sociedad, la participación era voluntaria, concertada y convenida. Los núcleos agrarios sólo podían actuar de acuerdo con el mandato de sus asambleas; para las organizaciones y personas morales o físicas que deseaban ingresar a las bolsas de suelo o a las sociedades inmobiliarias ejidales que se formaron, su inscripción era voluntaria y, en su caso, sujeta a los instrumentos que suscribieran.

El Piso fue un programa de inducción y promoción, no de compra y venta de suelo. El propósito central consistió en promover que los núcleos agrarios tuvieran suelo apto y ofrecerlo a quienes lo necesitaran, se cuidó el respeto a la normatividad agraria y urbana, se pretendió desalentar la especulación procurando que los núcleos agrarios participaran en tiempo, cantidad y calidad de los productos inmobiliarios y se garantizaran superficies y precios de suelo o vivienda accesibles a los consumidores urbanos de escasos recursos.

Este esfuerzo de coordinación rindió pocos frutos, fundamentalmente por las escasas fuentes de financiamiento y por la poca participación que tuvieron los inversionistas inmobiliarios. Sin embargo, en el Piso están los fundamentos para lograr esquemas de trabajo conjunto entre los tres órdenes de gobierno.

El Sector Agrario y la información de sus instancias operativas y administrativas

La SRA y sus entidades coordinadas, RAN y PA, tienen contacto constante con los sujetos agrarios, derivado de ese y sus atribuciones, disponen de información relativa a los núcleos agrarios y su situación actual, tanto jurídica como social.

El RAN dispone de información que obra en sus asientos por las inscripciones que por ley deben hacerse, de actos y documentos que tienen que ver con los derechos agrarios de los núcleos como entes colectivos y de los sujetos agrarios en lo individual (ejidatarios, comuneros, avocindados, posesionarios, etcétera).

La PA, por su función conoce los aspectos internos de los núcleos, así como los conflictos, no sólo los que derivaron en juicios agrarios, sino los que atiende por las vías alternas de solución, la conciliación y en pocos casos, el arbitraje.

Derivado de ese conocimiento, es importante que se constituya la coordinación con ambas instituciones para hacer un mejor uso de la información de que disponen. En el periodo 2001-2006, el RAN promovió la firma de convenios con los gobiernos estatales para que estos últimos tuvieran acceso a la información catastral que administra el RAN, derivada de los resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Sin embargo, a la fecha es aún muy pobre el avance en el uso de la información que se tiene al respecto.

El conocimiento de la situación en los ejidos y comunidades, su ubicación y si ya están certificados, permite planear y controlar las ventas de sus tierras así como identificar con certeza los AHI y la naturaleza jurídica de las tierras en que están asentados.

Los notarios

A escala estatal, los notarios están sujetos al control del gobierno local, sin embargo, en pocas ocasiones establecen relaciones formales con los municipios, orden de gobierno que en última instancia se encarga de controlar el desarrollo urbano.

El concurso de los notarios es importante ya que un número considerable de ventas ilegales pasan por ellos con visos de legalidad al ampararse en resoluciones jurisdiccionales de prescripción adquisitiva; los notarios pocas veces realizan compulsas con los datos que se encuentran inscritos en el RAN y se percatan de que el origen de las tierras, objeto de la transacción de la que dan fe, son ejidales o comunales.

Concertar con los colegios de notarios o con los notarios que están en la jurisdicción del municipio, proporcionándoles la información documental y cartográfica de los ejidos y comunidades en el ámbito de influencia de las áreas urbanas, permitirá disminuir el número de transacciones que se toman como legales, pese a que no se cubrieron los requisitos de la desincorporación de tierras de propiedad social.

Las agrupaciones sociales y políticas de los campesinos

Las asociaciones de campesinos, ya sea con fines productivos, corporativos o aun políticos, pueden ser un apoyo o un obstáculo para los proyectos que involucran tierras de propiedad social. En el caso de tierras para el desarrollo urbano, es necesario contar con su colaboración para que no se deslegitime el proceso de su incorporación.

La concertación con este tipo de organizaciones debe basarse en la transparencia de la información, en estos casos, respecto de los beneficios para los propietarios de las tierras, no deben fijarse compromisos que pongan en riesgo la viabilidad del o los proyectos, la concertación debe ser pública de tal manera que no se puedan aducir otros aspectos que no se hayan considerado en las pláticas para lograr su apoyo. Este esquema de negociación debe ser con “las cartas sobre la mesa”.

El mejor efecto se logra cuando las negociaciones para la concertación son de carácter colectivo, involucrando a todas las organizaciones o agrupaciones que se encuentren en el área de influencia de la ciudad donde se propone el desarrollo de los proyectos, ya sea de nuevas áreas urbanas, regularización de AHI, de combate a la especulación de lotes urbanos y ventas ilegales. Al hacer públicos los objetivos del programa de que se trate, se tiene más probabilidad de lograr la legitimidad de las acciones.

En estas concertaciones se debe partir de las siguientes premisas:

- ☞ Las acciones o proyectos efectivamente deben tener un propósito de beneficio público que sea claramente identificable;
- ☞ No se deben esconder los beneficios económicos que obtendrán las partes involucradas;
- ☞ El tratamiento a los propietarios originales de las tierras de propiedad social debe ser equitativo;
- ☞ Se debe evitar la participación de agentes que no agreguen valor al proceso, los intermediarios son fácilmente identificables y difícilmente justificables, e
- ☞ Incluir propósitos políticos desvirtúa el beneficio público y deslegitima las acciones.

Estos puntos ayudan a que en las negociaciones con las organizaciones sociales no se introduzcan demandas que sean ajenas a las acciones que se pretenda llevar a cabo.

Los ejidos y comunidades

Las autoridades estatales o municipales deben involucrar a los ejidos y comunidades que se encuentren en la esfera de influencia de las ciudades en los mecanismos de concertación previstos para llevar a cabo la planeación urbana, de otra manera, serán ajenos a los planteamientos expresados en los planes y programas de desarrollo urbano.

Su participación se puede lograr por medio de la invitación a sus órganos de representación y vigilancia, es decir, a los comisariados ejidales y de bienes comunales y los respectivos consejos de vigilancia; en todos los casos resulta conveniente que lleguen a las reuniones de planeación urbana dotados de la autorización de sus respectivas asambleas para opinar y sugerir respecto de las tierras ejidales y comunales de los núcleos agrarios representados.

Para acciones específicas como el combate de ventas ilegales de tierras de propiedad social, la incorporación de tierras ejidales o comunales al desarrollo urbano o la creación de reservas territoriales, es menester su participación para que desde el inicio, los núcleos agrarios conozcan su alcance e identifiquen claramente los riesgos y beneficios de las acciones que se emprendan.

Sería deseable que se invitara a la representación de la PA ya que, por atribución de ley, es la encargada de velar por los intereses de los sujetos agrarios y de la legalidad de las acciones que afecten los derechos agrarios.

La concertación con los núcleos agrarios es indispensable no sólo para obtener su anuencia en cuanto sus tierras puedan ser afectadas por las disposiciones que regulan el uso y usufructo del suelo urbano. Por ser mecanismos públicos, los posibles intereses particulares que puedan significar oposición a las regulaciones urbanas sobre el uso del suelo, quedan minimizados al transparentar los beneficios y riesgos de carácter colectivo para los núcleos agrarios y llevar al terreno de lo legal y legítimo, las argumentaciones para la oposición a determinadas regulaciones o restricciones.

Mecanismos de información para desalentar esas prácticas

Habiendo una gran demanda, existiendo la oferta y sin mecanismos de regulación agraria o urbana, el mercado de tierras se ha convertido en un caos en varios estados. Los intentos por realizar la planeación urbana y ordenar el crecimiento de las ciudades, así como que los propietarios de la tierra se favorezcan de ello, siempre han topado con una maraña de intereses de todo tipo que han impedido el éxito de esos esfuerzos.

Con el propósito de atenuar el fenómeno de las ventas ilegales de terrenos ejidales y comunales, se propone que en coordinación con el Sector Agrario, los gobiernos estatales y las dependencias federales como SEDESOL y CORETT se desarrolle una campaña en los medios para destacar las posibilidades de la LA para incorporar legalmente la tierra social al desarrollo urbano, destacando:

- ☞ Los riesgos de las ventas de tierra ejidal y comunal que no han cumplido los requisitos legales de desincorporación;
- ☞ Las limitaciones de uso del suelo vigentes en las diferentes áreas;
- ☞ Las sanciones a que se hacen acreedores quienes no respeten los ordenamientos urbanos, y
- ☞ La posibilidad de acciones penales cuando se comprueben prácticas fraudulentas en la compra o ventas de tierras.

Para que la campaña tenga eficacia se debe vigilar y realizar lo siguiente:

- ☞ Vigencia plena de los programas de desarrollo urbano municipal;
- ☞ Diagnóstico preciso de los ejidos que están considerados en las áreas de desarrollo urbano;
- ☞ Diagnóstico preciso de la situación interna de los núcleos involucrados;
- ☞ Identificación de la superficie libre que puede ofrecerse como reserva territorial, y
- ☞ Cuantificación de la superficie ejidal que presentan los AHI y su situación actual (solicitud de expropiación, expropiación publicada en *Diario Oficial de la Federación* [DOF], expropiación ejecutada, etcétera).

Esta misma base informativa puede ser usada para invitar a los inversionistas privados en acciones de desarrollo urbano, con el elemento adicional de que obtendrán certidumbre jurídica en las inversiones que realicen.

Regularización de asentamientos humanos en tierras ejidales y comunales

El tema de la regularización de asentamientos humanos fue tratado exhaustivamente en un estudio que realizó el PUEC de la UNAM, para la SEDESOL en marzo de 2006 que se tituló *Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano*, por tal motivo sólo se hará un sumario de los mecanismos tradicionales de regularización para profundizar un poco más en los innovadores.

Regularización de tierras particulares

En el caso de las tierras de propiedad particular, dentro del marco legal vigente, existen tres vías para su regularización dependiendo de la situación específica de los terrenos: a) administrativa; b) judicial, y c) expropiación.

La **vía administrativa** tiene modalidades diferentes dependiendo de la legislación local y la situación específica de los terrenos, pero podemos identificar tres variantes. *La regularización ordinaria*, es posible cuando las partes, propietario original y poseedor del terreno, se avienen a regularizar la propiedad y se procede a la escrituración, normalmente actúa como mediadora una dependencia estatal o municipal. *La inmatriculación administrativa*, es cuando no existen antecedentes registrales y, por la legislación local, es factible iniciar el registro del predio una vez satisfechos los requisitos para hacerlo. *La escrituración*, donde se obtiene la firma en el folio notarial y el testimonio es inscrito en el RPP de competencia. Se debe aclarar que las dos últimas no son constitutivas del derecho, sólo son declarativas, por lo que teóricamente alguien que pueda demostrar un mejor derecho mediante la vía judicial, puede obtener la legítima propiedad.

La **vía judicial** tiene dos variantes, la primera propiamente *contenciosa* que se somete a un juez para que decida cuál de las partes contendientes tiene el mejor derecho sobre el terreno; la segunda es un *juicio de jurisdicción voluntaria* mediante el cual el poseedor de un terreno aporta las pruebas que demuestren su posesión del terreno en calidad de dueño, este procedimiento es conocido como *juicio de prescripción positiva* y en algunos casos con su nombre más antiguo de "usucapión". La primera variante constituye derechos y la segunda sólo es declarativa de derechos.

La **vía de la expropiación** sólo la pueden ejercer las autoridades de los tres órdenes de gobierno; tiene su fundamento en el segundo párrafo del Artículo 27 constitucional que establece que las expropiaciones sólo se podrán hacer por causa de utilidad pública. La fracción VI del mismo artículo, prevé en sus dos primeros párrafos la facultad de que los estados y municipios podrán adquirir los bienes raíces necesarios para los servicios públicos y que las leyes federales y estatales determinarán las causas de utilidad pública para las expropiaciones. Así, las legislaciones son las que deben contener a la regularización como una causal de utilidad pública para que proceda la expropiación en terrenos de propiedad particular. Puede decirse que la expropiación de tierras particulares con fines de regularización es una vía casi de exclusiva competencia de los gobiernos estatales y municipales.

El Gobierno Federal está regulado por la Ley de Expropiación cuya última reforma fue publicada en el DOF el 4 de diciembre de 1997, en ninguna de las doce fracciones del artículo 1º, donde se definen las causas de utilidad pública, se establece con claridad la regularización de asentamientos humanos, aunque la fracción XI pudiera contenerla. Se podría aducir a la LGAH, artículo 5º, fracción IV, para justificar una acción federal de este tipo con fines de regularización.

La regularización convencional de tierras ejidales y comunales

La regularización convencional de la tenencia ejidal o comunal ha sido la vía expropiatoria. La LA vigente determina, en concordancia con el párrafo 2º del Artículo 27 constitucional, que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización", y en su capítulo IV las características del procedimiento de expropiación de tierras ejidales y comunales, es decir, el artículo 93 señala las causas de utilidad pública, y su fracción V se refiere a la "Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural". Aquí sí está señalada explícitamente esta causal de utilidad, pero no sólo eso, para todas las causas de utilidad, señala el artículo 94 que se deberá indemnizar conforme al avalúo del valor comercial, excepto para la fracción V señalada, por lo que la indemnización se fijará en razón de la cantidad que se cobrará por la regularización.

La LA quita el monopolio de la regularización a la CORETT, lo cual queda alineado a las disposiciones de la LGAH. Sin embargo, se debe reconocer que esta institución, ahora sectorizada en la SEDESOL, ha logrado una experiencia no sólo técnica sino también social que le permite regularizar con más eficacia los AH. No obstante, también ha sido objeto de críticas y señalamientos de corrupción en esos procesos.

Los antecedentes de la CORETT datan de 1973 cuando se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, integrado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Vivienda Popular y del Fondo Nacional de Fomento Ejidal. El análisis de dicho Comité reveló la magnitud del problema de los asentamientos irregulares y la necesidad de crear una estructura con facultades para extender escrituras de propiedad y propuso instrumentar un programa y un presupuesto que le dieran viabilidad a esta tarea. El 8 de noviembre de 1974 se creó la Comisión para la Regularización para la Tenencia de la Tierra (CORETT) como organismo público descentralizado de carácter técnico social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con atribu-

ciones para ejercer el único instrumento aplicable en la regularización: el procedimiento coercitivo de la expropiación por causa de utilidad pública.

En la actualidad, aunque las instancias estatales y municipales también tienen la facultad de iniciar trámites expropiatorios de tierras ejidales y comunales con fines de regularización, normalmente no utilizan esta vía.

Mecanismos innovadores de regularización de tierras ejidales y comunales

Se ha mencionado con frecuencia que con base en las disposiciones de la LA, es factible regularizar AHJ en terrenos ejidales y comunales sin recurrir a la expropiación y normalmente se ejemplifica con lo realizado por el Programa de Certificación, que efectivamente regularizó por la vía de los hechos algunas áreas urbanas irregulares.

Sin embargo, la LA, el Reglamento de la materia y el procedimiento operativo del Programa, para las áreas urbanas –de cualquier tipo–, en tierras ejidales, señalan como requisito indispensable el visto bueno de las autoridades municipales. Es decir, este orden de gobierno tuvo la facultad de oponerse a las acciones del Programa que violentara sus planes y programas de desarrollo urbano.

Es cierto que la legislación agraria brinda posibilidades que permiten regularizar asentamientos humanos que están en tierras ejidales y comunales, que no fueron desincorporadas de ese régimen por algún mecanismo legal, y que en consecuencia, los actos jurídicos por los cuales se constituyeron, están viciados de nulidad absoluta.

Para fines de claridad sobre las bases en las que pueden descansar otras alternativas de regularización, se partirá de un ejemplo concreto que se ubica en el municipio de Huitzilac, estado de Morelos, para ello se integran los antecedentes de la comunidad involucrada y el problema que actualmente se presenta.

Problema

En la comunidad agraria de “Huitzilac”, se constituyeron en sus terrenos, desde 1946 hasta mediados de los años setenta, diferentes fraccionamientos cuyos colonos, en su mayoría, tienen escrituras públicas con las que acreditan su legítimo derecho, se debe aclarar que la mayor parte de los fraccionamientos tienen los permisos de las autoridades del gobierno

del estado. Desde hace 10 o 15 años, grupos de comuneros iniciaron la ocupación de predios baldíos y, en otros casos, se produjeron despojos de casas-habitación. Con ello se creó un ambiente de tensión y hostilidad entre colonos y comuneros y se propició la comisión de delitos del fuero común, incluido el homicidio del propietario de un fraccionamiento en 2001.

Antecedentes de la comunidad

Se creó por resolución presidencial del 7 de noviembre de 1929, publicada en el DOF el 31 de enero de 1930, mediante la cual se reconoció una superficie de 11,611.2 hectáreas para 979 comuneros, el plano de la comunidad se aprobó el 10 de julio de 1931.

De los fraccionamientos

Como se indicó, se constituyeron a partir de 1946, cuentan en su mayoría con contratos privados de compra-venta, escrituras públicas, resoluciones judiciales e inmatriculaciones inscritas en el RPP y de comercio en el estado, ello derivó en que la autoridad estatal y municipal expidiera las autorizaciones, por lo que han pagado los impuestos correspondientes. Los citados fraccionamientos ocupan una superficie aproximada de 795-00-00 hectáreas, distribuidas en tres polígonos.

Evolución de su atención

Con fecha 18 de enero de 2001, el gobernador del estado instaló el Consejo Consultivo para la Seguridad de la Tenencia de la Tierra como órgano de coordinación interinstitucional con la intervención de los tres órdenes de gobierno, para coadyuvar en la solución de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra.

En el seno del Consejo, el 1 de febrero de 2001, se llevó a cabo la firma de un acuerdo de civilidad entre las partes con la finalidad de no realizar actos que alteraran la paz social en el municipio durante los procesos de análisis de la problemática y concertación entre los actores involucrados, manifestando su disposición para participar en la solución de la controversia expuesta. En ese tenor, se desarrollaron diversas acciones conjuntas como la verificación física de las condiciones en que se encuentran los fraccionamientos y la constitución de un comité de vigilancia encabezado por el presidente municipal de Huitzilac, con el propósito de evitar la invasión de lotes y la construcción en ellos.

A la fecha, desde que se agudizó el problema en 2001, se han intentado acciones que permitieran conciliar los intereses de comuneros, colonos y “propietarios” de los fraccionamientos, sin que se haya logrado una solución al problema.

Propuesta de acciones y fundamento

A partir del análisis del problema y de las opciones legales, se elaboró la siguiente alternativa de regularización de los asentamientos humanos en la comunidad de Huitzilac, Morelos.

La LA determina la facultad de la asamblea para el “señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización” (fracc. VII del artículo 23 de la LA). El artículo 56 establece la posibilidad de los núcleos para la definición del destino de las tierras ejidales, incluidas para el asentamiento humano. Asimismo, la posibilidad de hacerlo a partir del plano general del ejido. La Sección Cuarta del capítulo II de la LA, define las hipótesis en relación con las tierras del asentamiento humano, reserva de crecimiento y zona de urbanización.

Por otra parte, el artículo 38 de la LGAH indica que, tratándose de áreas y predios ejidales y comunales deberán ajustarse a lo previsto en la misma Ley, la LA, legislaciones estatales de la materia y planes o programas de desarrollo urbano aplicables. El artículo 39 determina que: “Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros...” deberán ajustarse a la legislación local y en todos los casos se requiere la autorización del municipio.

Cabe destacar que la LA sí prevé la posibilidad de regularización de la tenencia de la tierra de los poseedores, aunque esta disposición se ha utilizado exclusivamente para las áreas parceladas, pero ello no implica que no se pueda hacer en la zona de urbanización. En esencia, la ley faculta a la asamblea para la administración de su territorio.

El comité nacional del Programa de Certificación fijó los “lineamientos para la regularización de ejidos inmersos total o parcialmente en la mancha urbana y los considerados dentro del programa Piso”; el caso de Huitzilac se encuentra comprendido en los

ejidos tipo “b”, es decir, inmersos parcialmente en la mancha urbana, específicamente en el caso “b.3” ejidos inmersos parcialmente en la mancha urbana sin trabajos previos tendentes a una expropiación; el inciso “d” de los citados lineamientos, para el ejemplo, menciona que cuando el asentamiento humano corresponda a uso residencial, comercial o industrial se acordará la incompetencia del programa, pero que se puede regularizar por las vías tradicionales de expropiación por la CORETT, gobiernos estatales o municipales o “inclusive por asamblea de acuerdo al artículo 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos”.

Con base en las consideraciones anteriores se planteó que el procedimiento general consistiría en:

- ☞ Determinar el consenso de comuneros y colonos de los fraccionamientos para lograr la regularización definitiva de los asentamientos en terrenos de la comunidad;
- ☞ Manifestación en asamblea simple de iniciar trabajos para la determinación de las áreas y posesionarios a regularizar (anuencia);
- ☞ Manifestación de cada asociación de colonos que están de acuerdo en el procedimiento propuesto y disposición a pagar los costos que implique la regularización;
- ☞ Manifestación de los “propietarios” de fraccionamientos de su acuerdo al procedimiento y disposición al pago de los costos de la regularización;
- ☞ Establecimiento de la o las comisiones mixtas de comuneros y colonos para realizar el croquis de cada uno de los asentamientos y su ubicación dentro del plano general de la comunidad;
- ☞ Dicho croquis indicará las características de la ocupación y definirá quiénes se ostentan como legítimos poseedores. Se deberán señalar claramente las superficies en las que no fue posible asentar algún legítimo poseedor;
- ☞ Presentación y aprobación de los trabajos de las comisiones mixtas ante la asamblea de comuneros (sin formalidades especiales) y ante las asociaciones de colonos de cada fraccionamiento;
- ☞ Realización de trabajos técnicos de acuerdo con las normas técnicas del RAN para la delimitación de tierras al interior del ejido y sus “adecuaciones nomina-

- les a considerar en la aplicación y observación de las normas técnicas durante la delimitación de las tierras al interior de las comunidades”;
- ☞ Exhibición y presentación de los trabajos cartográficos y listados de ocupación de cada fraccionamiento a la asamblea de comuneros y a cada asociación de colonos y sedicentes dueños de los mismos para recabar observaciones;
 - ☞ Si es el caso, realización de trabajos complementarios para solventar las observaciones;
 - ☞ Aprobación por las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano de los planos resultantes de los trabajos técnicos: SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del gobierno del estado de Morelos y la presidencia municipal de Huitzilac. También se deberá recabar la aprobación o visto bueno de las autoridades federales y estatales en materia ambiental;
 - ☞ Establecimiento de las contraprestaciones a favor de la comunidad por su autorización para la regularización de los asentamientos humanos y titulación a favor de los legítimos poseedores, formas y procedimiento para la liquidación de las contraprestaciones;
 - ☞ Autorización de la asamblea de comuneros para signar los convenios de contraprestaciones con los representantes legales de los colonos;
 - ☞ Firma de los convenios y/o contratos entre los órganos de representación comunal y representantes de los colonos, y
 - ☞ Llegado el momento, celebración de asamblea de comuneros con formalidades especiales para la autorización de la regularización de los asentamientos humanos y expedición de títulos a los legítimos poseedores. En estas asambleas se pueden autorizar uno o varios fraccionamientos según sea el avance de los trabajos y negociaciones con ellos.

En este caso se debe indicar que el plano general de la comunidad es el definitivo y además generar las ayudas cartográficas para ubicar a cada fraccionamiento dentro del mismo. En el caso de la zona limítrofe con Santa María Ahuacatlán, San Lorenzo Chamilpa y Coajomulco se deberán recabar las actas de conformidad de colindantes como se requirió para el Programa de Certificación. En este supuesto no es necesario recabar las colindancias que no están implicadas y que sabemos ofrecen conflicto como

en los casos de Topilejo, Distrito Federal y Ocuilan en el Estado de México ya que ahí no se presentan asentamientos o fraccionamientos.

Para la emisión de los títulos por el RAN, se deberá acreditar que está satisfecha la contraprestación pactada y cada poseedor de lote deberá documentar su legítima posesión en los términos del Reglamento de la LA en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, por analogía.

Conclusión

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, fracción I, 100 y 107 de la LA, en relación con los artículos 38 y 39 de la LGAH, las comunidades agrarias tienen facultades más amplias para disponer de sus bienes a su conveniencia, de ahí que si en una asamblea general de comuneros, por mayoría de votos se acuerda que una superficie de sus tierras ocupadas por AHI, fuera destinada a ese uso para beneficio de un número determinado de sus miembros y personas ajenas del núcleo, pero en posesión de un lote, resulta claro que tal acuerdo es conforme a derecho y, en consecuencia, debe ser respetado por provenir del órgano supremo de la comunidad, atento a lo establecido en los artículos 21, fracción I, 22, 23 fracción VII y 27 de la LA.

Inclusión de ejidos y comunidades en los procesos de urbanización y de planeación urbana

Elementos socio-históricos de los ejidos y comunidades

El ejido tal y como se conoce hoy en México, difiere del sentido original de la palabra; proviene del latín *exitus*, que significa salida. La Real Academia de la Lengua Española lo define como: •“Campo común de un pueblo, lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras”.⁷ Era una palabra de uso común en la España del medioevo y se introduce en la Nueva España en las leyes expedidas por la Corona, conocidas como Leyes de Indias.

⁷ URL <http://buscon.rae.es/drae/>. Consulta 17 de septiembre de 2008.

La primera mención conocida se encuentra en la Ley XIII referida a las poblaciones emitida en 1523 que dice: “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”.⁸

Esta Ley sólo la menciona, pero la Ley VIII que se emitió el 1 de diciembre de 1573 lo dimensiona, en ella se establecía que los sitios en que se formarían los pueblos deberían tener “comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que revuelvan con otros de españoles.”⁹

Algunos autores ven similitudes en las formas de distribuir las tierras en España y el México prehispánico, específicamente las parcelas del “calpulli” y las “tierras de común repartimiento” españolas, así como los “propios” españoles y los “altepetlalli” aztecas.

Durante la Colonia, la corona española emitió una gran cantidad de títulos y escrituras a favor de los pueblos en todo el país, muchos de los cuales constituyen la base jurídica de numerosas comunidades agrarias actuales. Sin embargo, debe destacarse que las tierras otorgadas a los pueblos tuvieron siempre el carácter de concesión con derecho a usufructo, en cambio, las tierras de los españoles fueron concedidas como propiedad particular lo que propició que ambos tipos de tenencia de la tierra tuvieran posiciones distintas, tanto en lo económico, como en lo político y lo social.

En la Independencia, influida en parte por el liberalismo europeo, se planteó combatir la enorme desigualdad existente en la nación mediante la conformación de una clase social sustentada en pequeños propietarios, el esfuerzo en los primeros años del periodo independiente fue prácticamente nulo. En 1856 se promovió la “Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas”, también conocida como “Ley Lerdo” por su principal promotor Miguel Lerdo de Tejada, que tenía como propósito hacer circular la tierra que estaba en “manos muertas” para adjudicárselas a los arrendatarios. No obstante, en el artículo 8° se excluía de la desamortización, entre otros, a los “egidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a

⁸ Fabila, Manuel, 2005, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493–1940)*, Procuraduría Agraria, México, p. 8.

⁹ *Ídem*, p. 21.

que pertenezcan”.¹⁰ Lo sustantivo de esta ley se incorporó en el Artículo 27 de la Constitución de 1857, pero la protección mencionada desapareció, las tierras ejidales de los pueblos sí podrían ser denunciadas y compradas por particulares que se hicieran pasar por poseionarios o arrendatarios.

Los liberales en ese congreso constituyente consideraban que la existencia de numerosos grupos indígenas, con sus costumbres y autoridades propias, con una economía de subsistencia y con poca influencia en el mercado debido al usufructo comunitario de las tierras, afectaba negativamente las aspiraciones de progreso y esfuerzo individual. Sin embargo, poco efecto tuvo en lo inmediato debido a la guerra civil que afectaba al país y, en 1864 con la victoria de los conservadores con el apoyo francés, cuando se constituyó el segundo imperio con el emperador Maximiliano de Habsburgo, que a los ojos de muchos era un liberal que pretendía realizar una reforma agraria, para lo cual expidió varias leyes entre las que sobresalen dos: la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento (26 de junio de 1866) y la Ley Agraria del Imperio que concede Fundo Legal y Ejidos a los Pueblos que Carezcan de Él (16 de septiembre de 1866). Ambas tuvieron la oposición de los propios seguidores del imperio, y al triunfo de la República se dio también la derrota de las comunidades al resentir todo el peso de las leyes liberales.

Durante el porfiriato se perfeccionó el despojo de los pueblos y se agudizó el acaparamiento de las tierras en pocas manos, así, con los datos del anuario estadístico de 1905 y el *Censo de Población de 1910*, 8,431 hacendados poseían 87% de las áreas ocupadas por fincas rústicas. Tampoco fue cumplido el propósito liberal de formar una numerosa clase de pequeños propietarios rurales.

En el amplio espectro que conformó la Revolución mexicana para combatir la tiranía de Porfirio Díaz, estuvieron presentes las reivindicaciones agrarias más disímolas construidas a partir de las experiencias locales que se fueron expresando desde mediados del siglo XIX, entre las que destacan, la “guerra de castas” por los mayas de Yucatán, los yaquis de Sonora, y la rebelión “chamula” en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

El Plan de San Luis, base para el levantamiento de Francisco I. Madero en 1910, expresa el propósito de “restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos”.

¹⁰ *Ídem*, p. 95.

El Plan de Ayala del levantamiento de Emiliano Zapata en el sur, promulgado en noviembre de 1911, pugnó por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación mediante indemnización a los grandes monopolios de tierras, “a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para los pueblos o campos de sembradura o de labor”.

Aunque originalmente Venustiano Carranza no incluyó ninguna reivindicación agraria, el peso de los campesinos en la lucha lo obligaron a cambiar de estrategia. En las adiciones al Plan de Ayala realizadas en 1914 se incluye la restitución de las tierras a los pueblos y la facultad a los gobernadores y comandantes militares para expropiar tierras para fundar pueblos. El 6 de enero de 1915, Carranza emitió en Veracruz la Ley Agraria y un decreto que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 (Ley de Desamortización). Con dichos ordenamientos se establecen las bases para la restitución de las tierras arrebatadas a los pueblos y se estipuló la dotación de tierras para los pueblos que carezcan de ellas.

En el Congreso Constituyente de Querétaro se podían distinguir dos grupos, el primero, afín a Carranza, pretendía solamente perfeccionar la Constitución de 1857 y el segundo, identificado con Álvaro Obregón, intentaba reformas mayores, sin embargo, respecto al tema agrario, la comisión encargada fue encabezada por Pastor Rouaix, secretario de Fomento del gabinete de Carranza y diputado por Tehuacán, Puebla, personaje respetado por los dos grupos, se incluyeron a los diputados Francisco J. Múgica, Heriberto Jara y Andrés Molina Enríquez cuyos planteamientos fueron la base para la redacción final del Artículo 27 de la Constitución.

Fue Molina Enríquez quien sostuvo que había que regresar al espíritu de la legislación colonial en dos aspectos fundamentales: el reconocimiento de que la nación era la propietaria originaria de las tierras y aguas, como antaño lo fue el rey de España; en segundo lugar, restablecer el reconocimiento de la propiedad y explotación comunal de la tierra de los pueblos, ambos planteamientos quedaron plasmados en la redacción final del mencionado Artículo 27 en la Constitución de 1917. Esos elementos, junto con el otorgamiento de valor constitucional al decreto de 1915, el citado artículo ordenó la restitución de las tierras a los pueblos que hubieran sufrido su despojo y también la dotación de tierras a los que carecieran de ellas.

Por la turbulencia del país en esos años, a la muerte de Carranza en 1920 sólo se habían repartido poco más de 380 mil hectáreas.

Con la ascensión al poder del grupo militar de Sonora, la posición respecto al tema agrario fue continuar el reparto de las tierras, pero la figura del ejido era transitoria para dar paso a la conformación de un grupo numeroso y fuerte de pequeños propietarios, Obregón y Calles veían con escepticismo el trabajo colectivo. Sin embargo, el presidente Obregón promulga en diciembre de 1920 la Ley de Ejidos, que en su artículo 1º fija el derecho de obtener tierras por dotación o restitución, “para disfrutarlas en comunidad” mientras no se legisle sobre su fraccionamiento. El artículo 13 señala que “La tierra dotada a los pueblos se denominará ejido”, define además los criterios para su extensión. Esa Ley sienta las bases para la conformación de las instituciones agrarias que habrían de hacer realidad la reforma agraria mexicana.¹¹

Quedan sentadas las bases legales de las dos formas de la propiedad social, el ejido y la comunidad, la primera de ellas es la que se realiza más fácilmente y logra su consolidación, la comunidad no es cabalmente entendida y los procedimientos en cuanto a la restitución, hasta 1940, tenían aspectos confusos. En el Código Agrario de 1940 es donde se aprecian con mayor exactitud las diferencias entre ejidos y comunidades. Los ejidos lo son por dotación de tierras, es decir, que nunca las tuvieron o no se pudo demostrar que las hayan tenido, la resolución dotatoria de tierras es un acto jurídico que constituye derechos sobre las tierras; las comunidades lo son porque se demostró que tuvieron tierras y les fueron despojadas, en otros casos porque han guardado el estado de sus tierras en usufructo común, en ambos, las resoluciones de restitución o las de reconocimiento y titulación de bienes comunales, son actos jurídicos que no crean derechos sobre las tierras porque dicho acto que constituyó esos derechos en el pasado no han caducado en su valor, por lo que la autoridad sólo reconoce esos derechos preconstituídos; en resumen, la resolución de creación de ejidos es constitutiva de derechos y la resolución de restitución o de reconocimiento y titulación de bienes comunales es declarativa de derechos preconstituídos.

A mediados de la década de los ochenta, a pesar de no ser tan vieja la Ley Federal de Reforma Agraria (1971) la continuación del reparto era cada vez más difícil por no encontrarse áreas afectables y las áreas de colonización donde se establecían los “Nuevos Cen-

¹¹ *Ídem*, 317-331 pp.

tros de Población Ejidal” también se habían reducido. Al mismo tiempo, se iniciaba un debate en torno a lo anquilosado del régimen de gobierno y se propugnaba por llevar a cabo las llamadas reformas estructurales, para sacar al país de la crisis económica recurrente, en ese contexto se incluye el debate respecto al reparto agrario, la protección y subsidios a la producción agropecuaria y sobre todo la permanencia del régimen de propiedad social como un elemento que obstaculizaba el desarrollo del sector agropecuario y forestal.

En 1992 con la expedición de la Ley Agraria (LA) vigente, el debate no se terminó, por el contrario, se agudizó y politizó, se le consideró como una ley que privatizaba la propiedad social, pero en todo caso, si así fue, no tuvo éxito por la baja proporción de terrenos ejidales que han adoptado el dominio pleno de las parcelas, 1.4 % de la superficie de propiedad social, además no significa que estos núcleos hayan desaparecido en su totalidad, globalmente la superficie adoptada a dominio pleno representa 12.8% de la superficie que detentan aún esos 2,728 ejidos que optaron por esa alternativa.

La LA clarificó algunos aspectos a favor de los ejidos y comunidades como es la propiedad de la tierra ejidal y comunal, que para muchos sólo seguía siendo una concesión de usufructo y para otros sí constituía una propiedad de los núcleos agrarios. Quitó la tutela del Estado sobre los núcleos que en la práctica sirvió para que algunos funcionarios agrarios fueran las verdaderas autoridades al interior de los ejidos y comunidades. Eliminó la perversa situación de ser juez y parte en la impartición de justicia agraria al crear los tribunales dotados de plena autonomía. Eliminó el carácter de autoridad a los comisariados de los núcleos y reducirlos a representantes, supeditados a las disposiciones emanadas de sus asambleas.

Disposiciones legales que sujetan a los ejidos y comunidades para la administración del territorio ejidal y comunal

La LA dedica el Capítulo II a las disposiciones relativas a las tierras ejidales, en su Sección Primera se señalan las *Disposiciones generales* que atañen a la posibilidad de celebrar contratos de usufructo de sus tierras, otorgarlas en garantía, las limitaciones de posesión de tierras al interior del ejido, las prescripciones internas sobre el usufructo de parcelas, así como la posibilidad de agruparse con otros ejidos.

Para los efectos del presente documento, es pertinente transcribir el artículo 44 que a la letra señala:

Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

- I. Tierras para el asentamiento humano;
- II. Tierras de uso común, y
- III. Tierras parceladas.

En el Capítulo II se fundamenta el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares que inició el Gobierno Federal en 1993 y terminó en noviembre de 2006. La Sección Tercera, artículos 56 al 62, se refiere a los procedimientos para la delimitación y destino de las tierras ejidales, así como para la asignación individual de los derechos. En el artículo 56 se indica que llevar a cabo este procedimiento es potestativo, de ninguna manera es obligatorio. Pero sus previsiones han hecho que se evidencien las bondades de hacerlo. El mismo artículo 56 determina la inscripción en el RAN y su obligación de emitir los correspondientes certificados parcelarios y los derechos de uso común de acuerdo con lo mandado por la asamblea llevada a cabo con ese fin. El artículo 68 también dispone la expedición de certificados sobre los lotes del área de asentamiento humano y que éstos se constituyan en los títulos correspondientes.

El artículo 62 indica que una vez realizadas las asignaciones de las parcelas, corresponde a cada ejidatario beneficiado su uso y usufructo.

La Sección Cuarta se refiere a las tierras del asentamiento humano y se indican los procedimientos a observar para la delimitación de la zona de urbanización, reserva de crecimiento y para la asignación de los solares, es pertinente citar el artículo 66 que dice:

Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

El citado artículo 68 determina que los solares serán propiedad plena de sus titulares y señala los requisitos para la asignación tratándose de zonas de urbanización ejidal nue-

vas, ahí se previene que una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, “los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avecindarse”.

El último párrafo de ese artículo es importante, dice: “Cuando se trate de ejidos en los que ya esté constituida la zona de urbanización y los solares ya hubieren sido asignados, los títulos se expedirán en favor de sus legítimos poseedores.” De esta manera se previene la posibilidad de abusos en contra de los legítimos poseedores de solares urbanos.

La Sección Quinta está dedicada a las tierras de uso común en donde además de indicar las obligaciones para su administración, se menciona en su artículo 75 la posibilidad de que en casos de manifiesta utilidad para el ejido, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a Sociedades Mercantiles (SM) o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al procedimiento respectivo.

La Sección Sexta se refiere a las tierras parceladas y su artículo 76 dice que: “Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas.” En varios artículos subsecuentes se mencionan las previsiones que facultan a los ejidatarios y derechosos de parcelas a su explotación personal o subsidiaria, a aportar el usufructo de sus parcelas a SM o civiles, e incluso a la enajenación de sus derechos parcelarios a otros ejidatarios del mismo núcleo.

El artículo 81 determina la posibilidad de adoptar el dominio pleno, textualmente dice:

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.

En esta Sección Sexta también se definen los requisitos para la enajenación de derechos parcelarios y de las parcelas que hubieren adoptado el dominio pleno entre los que destacan el aviso para que se pueda ejercer el derecho del tanto.

La Sección Séptima en sus tres artículos trata de las tierras ejidales en zonas urbanas y las obliga a la sujeción a las leyes de la materia.

Mecanismos sugeridos para mejorar y ordenar la relación de las autoridades urbanas con los núcleos agrarios

Un aspecto que es de primordial importancia es que las autoridades urbanas tengan los elementos mínimos respecto al significado de la propiedad social, las restricciones de la propiedad privada y las características de su organización.

Es común creer que tratando y acordando los asuntos con algún miembro del comisariado ejidal o de bienes comunales, se tiene el respaldo suficiente para legitimar las acciones que se pretenden llevar a cabo en materia de ordenación urbana. También es frecuente que se trate de manera individual con los ejidatarios o comuneros que son titulares de los derechos sobre las tierras que pueden tener interés para propósitos urbanos e incluso llegar a acuerdos o convenios, incluso de compra-venta de sus tierras, sin que hayan satisfecho los extremos legales necesarios para ello. Esto es producto del desconocimiento de la naturaleza de la propiedad ejidal o comunal y de la legislación que la regula.

La necesaria asesoría con la que deben contar las autoridades urbanas por parte de las instituciones federales agrarias no es suficiente si se carece de los elementos mínimos respecto de lo que es la propiedad social; ello puede conducir a juicios equivocados o exigencias hacia las instituciones agrarias que carecen de competencia. Lo más frecuente es que se les identifique como autoridades agrarias con atribuciones que en realidad no están contenidas en la legislación, ello origina expectativas por parte de las autoridades urbanas fuera de contexto o poco posibles.

También ha ocurrido que algunos funcionarios de las instituciones agrarias vean con escepticismo los proyectos urbanos que involucran las tierras ejidales o comunales y por ello brinden una asesoría sesgada en una supuesta defensa de los derechos de los núcleos agrarios. Una autoridad urbana, con la suficiente información en materia agraria, podrá identificar fácilmente una situación de este tipo.

Esa misma información le servirá a las autoridades urbanas para entablar diálogos más fructíferos con los núcleos agrarios y sus representantes, podrá con mayores elementos, encauzar las concertaciones necesarias para promover un desarrollo urbano con mayor orden. Se reitera la necesidad de la inclusión de ejidos y comunidades al momento de llevar a cabo o actualizar los planes de desarrollo urbano para que puedan opinar y, en su caso, ofrecer sus tierras.

Se considera necesario que la participación de ejidos y comunidades en las instancias de planeación y administración urbana sea formalizada mediante algún mecanismo legal en el ámbito de competencia de la autoridad urbana de que se trate. Puede ser la constitución de comités, consejos consultivos u otros mecanismos similares que no se constituyan como integrantes de una autoridad, pero que sí se establezca la obligatoriedad de considerarlos. Estos mecanismos pueden ser instrumentados mediante acuerdo del titular del ejecutivo en los estados y publicados en los periódicos oficiales estatales, o en su caso, por acuerdo de los cabildos si es en la esfera municipal.

Es necesario involucrar a los ejidos y comunidades, pero no sólo en los aspectos del negocio inmobiliario, sino también en las dificultades de la administración urbana, como generadores de egresos e ingresos municipales que agobian a las autoridades locales para la prestación de los servicios básicos.

Las autoridades urbanas como elemento de vinculación de los núcleos agrarios con los agentes e inversionistas promotores del desarrollo urbano

La restricción más frecuente de las autoridades urbanas, estatales o municipales, es la carencia de recursos suficientes (humanos, materiales y principalmente económicos) que restringen la capacidad de llevar a cabo acciones ejecutivas de proyectos urbanos, desde la creación de fraccionamientos, unidades habitacionales, equipamiento urbano e infraestructura, hasta para administrar reservas territoriales.

Aquí, la asociación de las autoridades con los ejidos y comunidades propietarias de tierras para el desarrollo urbano es una mejor estrategia, los núcleos agrarios pocas veces disponen del capital necesario para lograr las acciones de desarrollo urbano con sus tierras. Dos entidades, una dotada de la autoridad para regular el desarrollo urbano, la otra con el recurso suelo para el mismo fin, pero ambas sin los recursos económicos para hacerlo; juntas son más fuertes para plantear la concurrencia de los inversionistas privados al asegurar mayor certidumbre en la inversión que realicen.

Mecanismos legales previstos por la legislación agraria para asociarse con ejidatarios y comuneros

Tipos de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias

La aportación de tierras de origen ejidal a una SM tiene la finalidad de generar utilidades para los sujetos agrarios de manera que estos, al igual que los inversionistas que en su caso, aporten recursos al capital de dicha sociedad, están expuestos a un riesgo del que dependerá su éxito o fracaso.

El FIFONAFE planteó algunos elementos a considerar en la constitución de SMI. Señala que una SM es una persona moral independiente, surgida de la asociación de dos o más personas físicas o morales unidas para lograr un propósito común de carácter económico, constituida en cualquiera de las formas previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM). Se considera que la sociedad anónima es la mejor figura para desarrollos inmobiliarios, sus accionistas participan en forma equitativa, en proporción de sus acciones, de los beneficios del negocio; además, en este tipo de sociedad, los accionistas se obligan a responder únicamente hasta por el monto de los recursos aportados; también existe la posibilidad de constituirla bajo la modalidad de capital variable, que otorga una mayor flexibilidad que la de 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), y
- ☞ Los ejidatarios, el sector público y el privado (inmobiliaria mixta).

El FIFONAFE destacó las posibles ventajas y desventajas:

Ventajas	Desventajas
Inmobiliaria puramente ejidal	
Los beneficios y utilidades de la sociedad serán 100% del ejido y los ejidatarios.	Si el ejido no conoce la operación de una sociedad inmobiliaria en todas las fases del anteproyecto, proyecto, construcción y comercialización, puede cometer errores que lo lleven al fracaso.
Inmobiliara paraestatal o paramunicipal	
Dependiendo de la entidad pública de que se trate, las ventajas pueden ser desde el trámite de licencias, exención de impuestos, garantías en la dotación de servicios y equipamiento, hasta mercados cautivos específicos.	Puede estar expuesta a criterios alejados de la maximización de utilidades en virtud del carácter diferente entre los socios, uno que arriesga sus recursos y el administrador público que no usa recursos propios. Puede estar sujeta a legislaciones específicas para el control y vigilancia de recursos que se pueden traducir en poca agilidad al tomar decisiones. Los cambios políticos pueden afectar la continuidad en la operación de la sociedad.
Inmobiliaria mixta	
Será la suma de las ventajas enunciadas en las dos sociedades anteriores, lo cual se traduce en la obtención de apoyos públicos y la capacidad empresarial privada.	Hay riesgo de posible divergencia de objetivos del sector público, con los objetivos de inversionistas ejidal y privado. También pudieran presentarse regulaciones de control y vigilancia del manejo de recursos públicos.
Inmobiliaria privada	
Estas derivan del historial que el socio privado tenga en el medio de los desarrollos inmobiliarios, es decir, de su experiencia en el manejo del capital, financiamiento y tecnología; asimismo puede contar con capacidades de gestión, organización, administración, comercialización y credibilidad en el medio.	Que el inversionista privado puede, en un momento dado, influir en forma preponderante en la conducción de la sociedad inmobiliaria.

Sociedad Mercantil Inmobiliaria con participación ejidal

El contrato de promesa

El contrato de promesa tiene por objeto asegurar la constitución a futuro de una SMI, una vez que se han cumplido las condiciones y requisitos previos que la legislación agraria determina para que se puedan realizar este tipo de proyectos. En este sentido, su celebración es importante ya que sienta las bases de lo que será la relación jurídica entre los que existe el interés común de que sea constituida una SM para el desarrollo urbano de las tierras propiedad del ejido; asimismo, otorga certidumbre y seguridad a ambas partes al formalizarse una relación contractual que consigna derechos y obligaciones tanto para el ejido como para el inversionista, por lo que su celebración reduce la especulación.

En este sentido, las partes interesadas en formar una SMI, podrán acordar su posterior constitución a través de un contrato de promesa, en el que se especifiquen los derechos y obligaciones que asumirán las participantes, una vez que sean superadas las condiciones que impidan su inmediata formalización.

Así, puede ocurrir que un núcleo agrario y una empresa constructora inmobiliaria deseen participar de manera conjunta en la urbanización de las tierras propiedad del ejido y su posterior comercialización, con el consecuente margen de ganancias, para lo cual proyectan la aportación de dichas tierras al capital social de la empresa constructora, encontrándose limitadas a formalizar dicha asociación de intereses en virtud de carecer de la opinión a que hace referencia la fracción II del artículo 75 de la LA.

Con el propósito de no desalentar ni inhibir la voluntad de las partes para el desarrollo planteado, estas se encuentran autorizadas por la ley –en este caso el Código Civil Federal, aplicado de manera supletoria–, para asegurar a través de un contrato de promesa de aportación de tierras a una sociedad, la futura participación, en tanto que el núcleo agrario culmine los procedimientos que le permitan aportar sus tierras de uso común a la empresa desarrolladora, contando con la opinión de la PA.

De esta manera, las partes contratantes deberán ajustar sus relaciones contractuales a lo dispuesto en los artículos 2,243 a 2,247 del Código Civil Federal, recomendándose, si el desarrollo del proyecto lo amerita, la suscripción conjunta de usufructo que le permita a la empresa la ocupación inmediata de las tierras de uso común para el inicio de los trabajos requeridos, mientras se satisfacen los requisitos que le permitan disponer legalmente de las tierras ejidales.

Otras formas de asociación de los ejidos y comunidades

La asociación en participación

Una de las alternativas que puede lograr el núcleo agrario, obtener mayor rentabilidad por la comercialización de sus tierras, lo constituye la suscripción de un contrato de asociación en participación en el que el ejido participe con una empresa desarrolladora de proyectos inmobiliarios, en las utilidades y pérdidas de las negociaciones mercantiles o de las operaciones de comercio que efectúe dicha empresa.

En este sentido, la asociación en particular es un contrato en el que una persona moral llamada asociante concede a otra denominada asociada, una participación en las utilidades y pérdidas de una negociación mercantil o de una o varias operaciones de comercio, a cambio de las aportaciones de bienes o servicios que la asociada realice.

Así, la SM constituida exclusivamente con la participación ejidal, puede suscribir con una empresa desarrolladora de proyectos urbanos, un contrato de asociación en participación en el que la empresa ejidal aporte a la empresa inmobiliaria, un número determinado de tierras para que esta última emprenda su urbanización y comercialización, con el consecuente margen de ganancias para ambas partes.

Es posible que las partes constituyan instancias internas para la administración del proyecto, por las que se permita la coordinación de los procesos de comercialización que implique dicho contrato y en los cuales ambas contratantes asuman acuerdos referentes a la ejecución del proyecto de desarrollo y, paralelamente, se integre como la instancia que evalúe y vigile su debido cumplimiento. Este esquema de asociación resulta recomendable para los intereses ejidales al considerar que a través de esta figura contractual, la empresa mercantil ejidal puede limitarse exclusivamente a aportar las tierras que han ingresado a su patrimonio mediante la figura establecida por el artículo 75 de la LA, a una negociación mercantil o una o varias operaciones de comercio a ser efectuadas por la empresa inmobiliaria, encargándose esta última de la lotificación y urbanización de las tierras, así como de los gastos que genere su promoción y venta, reportando al ejido las utilidades que por la comercialización de las tierras se generen en su beneficio.

Conveniencia de la participación de ejidos y comunidades en los negocios inmobiliarios

La aportación de tierras de uso común resulta una alternativa redituable desde la perspectiva ejidal, gubernamental o privada, ya que presenta las siguientes ventajas:

- ☞ **Para los ejidatarios:** permite la distribución equitativa de las ganancias, la obtención de un mejor precio para la tierra y la captación de beneficios a largo plazo;
- ☞ **Para las autoridades:** dirige el desarrollo urbano, ordena el mercado de tierra apta para esos fines y le permite hacer efectivo oportunamente su derecho de preferencia, y
- ☞ **Para los inversionistas:** evita su descapitalización y posibilita la realización de proyectos de urbanización a corto, mediano y largo plazo.

Procedimiento para la creación de empresas inmobiliarias propietarias de tierras ejidales y/o comunales

Aportación de tierras de uso común a una Sociedad Mercantil Inmobiliaria

Las tierras de uso común, consideradas como inalienables, inembargables e imprescriptibles, sólo tienen una opción para dejar de estar sujetas al régimen ejidal y ésta consiste en ajustarse a lo dispuesto en el artículo 75 de la LA, que a la letra 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 civiles o mercantiles en las que participen el ejido o los ejidatarios”.

Para ello deberá ajustarse a un procedimiento específico que puede resumirse de la siguiente manera, partiendo del hecho de que el ejido en cuestión se encuentre regularizado en los términos del artículo 56 de la LA y de su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares:

- ☞ Deberá elaborarse un proyecto de desarrollo y otro de escritura social. Cabe señalar que si la aportación se realiza a una sociedad ya constituida, simplemente se requiere la modificación de sus estatutos;

- ☞ Deberá celebrarse una asamblea que no requiere formalidades especiales, en la que se acordará lo relativo a la solicitud que se hará a la PA para que emita la opinión que alude la fracción II del referido artículo;
- ☞ El acta de asamblea sobre la delimitación y destino de las tierras de uso común y el plano interno del ejido, inscritos en el RAN, así como los ya citados proyecto de desarrollo y de escritura social y acta de asamblea en la que se acordó solicitar la opinión de la PA, deberán ser entregados a dicha Institución, siendo turnado el expediente a la Dirección General de Organización Agraria para su correspondiente análisis (artículos 83 y 84 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria [RIPA]). Cabe señalar que además de los documentos relacionados, se requerirán otros, uno de los más importantes es el plano proyecto de localización de las tierras objeto de la aportación, elaborado conforme a las normas técnicas del RAN;
- ☞ Dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud que se tendrá por hecha sólo cuando los documentos referidos cumplan con los requerimientos necesarios para proceder a su estudio, la PA deberá evaluar y pronunciarse sobre la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan, emitiéndose al efecto la opinión correspondiente (artículo 85 del RIPA);
- ☞ Dicha opinión deberá leerse ante la asamblea que se celebre para acordar lo relativo a la aportación de tierras de uso común a una SM, misma que deberá convocarse con fundamento en lo dispuesto por la fracción IX del artículo 23 de la LA y observar lo establecido por los artículos 24 a 28 y 31 de dicho ordenamiento (formalidades especiales), después de lo cual podrá procederse a la constitución de la sociedad, y
- ☞ El acta que se levante con motivo de la asamblea señalada, así como el plano proyecto de localización de las tierras objeto de la aportación que se hubiere aprobado en la misma, se presentará ante el RAN, a fin de hacer del conocimiento de dicho organismo que la superficie en cuestión ha salido del régimen ejidal.

Cabe aclarar que este procedimiento es aplicable a aquellos ejidos ya regularizados, por lo menos en lo que corresponde a sus tierras de uso común, toda vez que es el supuesto ideal para sustanciarlo. Sin embargo, debe señalarse que no puede impedirse a los núcleos no regularizados (ejidos y comunidades), realizar este tipo de aportaciones a la SM, por lo que no se podrá exigir lo dispuesto en la fracción III del artículo 83 del RIPA, que se refiere a la obligatoriedad de entregar también el acta de asamblea de delimitación y destino de las tierras de uso común y el plano interno inscritos en el RAN.

Bastará con que se entregue a la PA para la integración del expediente el plano definitivo con que cuente el núcleo, apegado a las normas técnicas del RAN y, si es el caso de que el mismo no se ajuste a dicha normatividad, el plano general que conforme a esta se elabore. Asimismo, se requerirá el plano proyecto de la superficie a aportar, apegado también a las normas técnicas y, si se requieren, las actas de conformidad de los colindantes con el núcleo que pretende llevar a cabo la aportación, sean éstos núcleos agrarios o pequeños propietarios.

La opinión de la PA se ocupará de los siguientes aspectos:

- ☞ **La certeza de la realización de la inversión proyectada.** A través de un análisis documental se evalúa que la factibilidad técnica y financiera del proyecto de desarrollo sean satisfactorias para dar cobertura plena a las necesidades de inversión y capital de trabajo;
- ☞ **Sobre el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales.** Se verifica que se observe la normatividad que sobre la aptitud de las tierras y la explotación de recursos resultase aplicable, así como que se obtengan las recomendaciones y opiniones que al efecto emitan las autoridades competentes, y
- ☞ **Sobre la equidad en los términos y condiciones que se propongan.** Se evalúa que las condiciones de participación establecidas en el proyecto de escritura social garanticen razonablemente los ingresos de los sujetos agrarios, atendiendo básicamente a la correspondencia que exista entre las aportaciones y participación de cada uno de los socios.

Dominio pleno sobre tierras parceladas

Otra alternativa contenida en la LA para desincorporar las tierras parceladas del régimen ejidal y estar así en posibilidades de emprender alguna acción tendente a comercializarlas, pudiendo hacerse mediante la constitución de una inmobiliaria ejidal, es la adopción del dominio pleno. En este caso, la ley no establece como condición que la PA se pronuncie sobre el particular, por lo que su intervención se limita únicamente a prestar la asesoría legal.

El procedimiento respectivo se puede sintetizar de la siguiente manera:

- ☞ El ejido deberá tener obligatoriamente regularizadas sus tierras, por lo menos las parceladas, en los términos del artículo 56 de la LA y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, también obligatoriamente deberán estar delimitadas y asignadas la mayoría de las parcelas, conforme al artículo 81 de la misma Ley;
- ☞ Deberá celebrar una asamblea de formalidades especiales en la que se acordará que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus respectivas parcelas. El acta que al efecto se levante deberá inscribirse en el RAN;
- ☞ Cuando los ejidatarios lo requieran, podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, para ello deberán solicitar al RAN que realice el trámite para dar de baja sus certificados parcelarios y la superficie que ampara el régimen ejidal y expida los títulos de propiedad. Es importante aclarar que la resolución de la asamblea no puede obligar a los ejidatarios a adquirir el dominio pleno, pues esto último es un acto individual estrictamente voluntario, y
- ☞ El RAN inscribirá los títulos que emita en el RPP que corresponda, con lo cual podrán acreditarse como superficie en propiedad privada.

Una vez cancelados los registros de los certificados parcelarios, la superficie deja de ser ejidal y a partir de ese momento se registrará por las normas del derecho común.

A diferencia del procedimiento de aportación de tierras de uso común a una SMI, en la adopción del dominio pleno de las parcelas, no existe la posibilidad de que el ejido o los ejidatarios desincorporen tierras ejidales parceladas si no están previamente certificadas conforme al artículo 56 de la LA.

Adoptado el dominio pleno sobre las parcelas, los ejidatarios estarán en posibilidad de celebrar cualquier acto jurídico o emprender cualquier acción sobre ellas. Precisamente por eso, este procedimiento no garantiza que las superficies desincorporadas se desarrollen ordenadamente desde una perspectiva urbana planificada. Sin embargo, si los titulares de dichas áreas pretenden destinarlas al desarrollo de carácter inmobiliario, podrán hacerlo dentro de los siguientes esquemas.

Enajenación a terceros no ejidatarios

Cuando el titular de la superficie que ha adoptado el dominio pleno decide enajenarla a una persona física o moral ajena al núcleo interesada en desarrollarla urbanísticamente, deberá tener en cuenta que en el caso de la primera enajenación de parcelas, gozarán del derecho del tanto los familiares del enajenante, las personas que hubieran trabajado las parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el ejido.

Si las parcelas están comprendidas dentro de las áreas reservadas para el crecimiento de un centro de población, el enajenante deberá respetar también el derecho de preferencia que tienen los gobiernos estatales y municipales. Debe señalarse que la primera enajenación de parcelas en beneficio de personas ajenas al ejido será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante, debiendo efectuarse cuando menos, al precio de referencia que establezca el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).

Las posibles desventajas de la enajenación de parcelas sobre las que se haya adoptado el dominio pleno son:

Para el ejido: regularmente no habrá una distribución equitativa de ganancias, no se obtendrá siempre el mejor precio por la tierra, ni se garantizan beneficios a largo plazo.

Para la autoridad: al posibilitarse la comercialización de fracciones de tierra, será más difícil dirigir el crecimiento urbano y ordenar el mercado de tierra en el marco de los planes y programas de desarrollo urbano, a menos que exista una coordinación previa entre enajenante, adquirente y autoridad responsable.

Constitución de un fideicomiso traslativo de dominio

Presupone la existencia de un proyecto de desarrollo definido, toda vez que el fideicomiso consiste en transmitir la propiedad de las tierras sobre las que se haya adoptado el dominio pleno a una institución fiduciaria, a fin de que las desarrolle y posteriormente las transmita al fideicomisario que el fideicomitente indique.

Con este tipo de fideicomiso se suele efectuar la construcción y comercialización de fraccionamientos y conjuntos habitacionales. Constituye el medio idóneo para lograr la fusión de intereses y recursos necesarios para llevar a cabo obras de gran magnitud, ya que permite la participación de inversionistas, constructoras e instituciones de crédito motivados por la seguridad jurídica que la operación implica y por la utilidad que cada participante pretende en la medida de su aportación.

Cabe señalar que en virtud de que la transmisión de la propiedad al fiduciario es una de las modalidades que puede revestir la enajenación, de manera previa a ésta, el enajenante deberá respetar el derecho del tanto, así como el de preferencia que asiste a los sujetos mencionados en los artículos 84 y 89 de la LA.

Transmisión del dominio a sociedades mercantiles

Evidentemente, lo más conveniente para dirigir el desarrollo urbano con óptimo beneficio para los ejidatarios, las autoridades competentes y los inversionistas, en su caso, es que se constituya una SMI en los términos descritos, lo cual se facilita en razón de que la superficie que constituiría el capital social ha dejado de pertenecer previamente al régimen ejidal y, por tanto, no requiere que institución alguna se pronuncie al respecto. Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, será imprescindible que se respeten el derecho del tanto y el de preferencia.

Ejemplos de aportación de tierras ejidales a sociedades mercantiles con carácter inmobiliario

La Dirección General de Organización Agraria de la PA es la instancia que emite las opiniones señaladas en la fracción II del artículo 75 de la LA, relativas a la aportación de tierras de uso común de ejidos y comunidades a SM o civiles.

De acuerdo con la información proporcionada por esa Dirección General, al mes de julio de 2007, se habían emitido 29 opiniones relativas a aportaciones a SM con propósi-

tos inmobiliarios, desafortunadamente no se menciona en el informe el sentido de las opiniones ni la fecha de emisión, pero por el listado proporcionado se colige que es desde 1993 ya que se incluyen las opiniones de cuatro aportaciones que realizó la comunidad de San Mateo Tlaltenango de la Delegación Cuajimalpa en el D.F., a cuatro proyectos, un club de golf, un club hípico y dos desarrollo inmobiliarios, proyectos iniciados precisamente en ese año.

El informe señala que las aportaciones de tierras ejidales o comunales para desarrollos inmobiliarios involucran a 23 núcleos agrarios, 20 ejidos y tres comunidades y han impactado en 21 ciudades de 16 estados del país. La superficie aportada en esos proyectos asciende a 13,249.11 hectáreas.

La citada Dirección General remitió copia de dos opiniones emitidas en sendos proyectos que considera actualmente como exitosos. El primer caso corresponde a la aportación que realizó el ejido "Venta Prieta" a la SM "Zona Plateada de Pachuca, S.A. de C.V." en Pachuca, Hidalgo; la opinión fue emitida el 8 de marzo de 2001.

La petición de opinión a la PA por parte del ejido fue hecha el 29 de noviembre de 1999, la aportación a la SM era por 124.74 hectáreas, la totalidad de la superficie de uso común que tenía el ejido, de acuerdo con la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras celebrada el 25 de noviembre de 1998.

Se colige que la PA solicitó información adicional que fue proporcionada el 30 de noviembre de 2000 y que con esa fecha se le solicitó al núcleo que celebrara una asamblea extraordinaria de accionistas para que todos los ejidatarios con derechos sobre las tierras de uso común quedaran considerados como aportantes del capital social fijo mínimo de la sociedad. La asamblea se celebró el 31 de enero de 2001, fecha en que se presentó a la PA, la Institución consideró que tenía todos los elementos para emitir su opinión.

El documento de la PA señala que el núcleo agrario celebró contrato de promesa de aportación a la sociedad inmobiliaria "Zona Plateada de Pachuca, S.A. de C.V." y se otorgó a una empresa denominada "Promotores en Desarrollo Inmobiliario de Hidalgo, S. de R.L.", la exclusividad para el desarrollo del proyecto inmobiliario en la superficie aportada.

El documento de la PA también señala que el avalúo de la superficie aportada ascendió a \$73,470,000.00 (setenta y tres millones cuatrocientos setenta mil pesos) y que la evaluación financiera se realizó con el apoyo del FIFONAFE y fue positivo. No

obstante que se incluyó toda la documentación requerida, el 8 de marzo de 2001, la PA emitió opinión negativa al proyecto de aportación de tierras de uso común del ejido a la SM. Sus argumentos fueron dos: primero, que no se satisfacen plenamente “los requisitos de aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales, en virtud de que actualmente se encuentra pendiente la conclusión de algunos trámites”, y segundo que “no se satisface en su totalidad el presupuesto de equidad, toda vez que el núcleo agrario pretende aportar las tierras a la SM ‘Zona Plateada de Pachuca, S.A. de C.V.’, habiendo otorgado a la empresa ‘Promotores en Desarrollo Inmobiliario de Hidalgo, S. de R.L.’, la exclusividad para el desarrollo, urbanización, construcción, supervisión, promoción, administración y comercialización del proyecto”. Se debe hacer notar que, respecto al primer argumento, siendo cierto que aún no hubieran concluidos algunos trámites, se desprende de la lectura de la opinión que las autoridades encargadas de esos trámites ya habían expresado su apoyo al proyecto.

Considerando los datos generales de un proceso de urbanización de la superficie aportada, aproximadamente 55% sería superficie comercializable, es decir, 686,070 m² considerando un valor promedio de \$300.00/m², el ingreso por ventas sería de 206 millones de pesos, casi tres veces más el valor del avalúo de la superficie aportada.

El segundo caso que la PA considera exitoso, corresponde a la aportación de 11.79 hectáreas de tierras de uso común del ejido Francisco I. Madero del municipio de Colima, estado del mismo nombre.

Esta aportación reviste características especiales ya que el ejido está prácticamente dentro de la mancha urbana de la ciudad de Colima, certificado por el Programa respectivo en diciembre de 1993, fecha en que fue inscrita en el RAN la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, los datos de inscripción indican que hay 36 ejidatarios.

El documento de opinión de la PA señala que el 9 de julio de 2001 se celebró una asamblea ejidal para decidir el cambio de destino de la parcela número uno del área parcelada, para convertirla en tierras de uso común sobre la cual se asignaron derechos a 17 ejidatarios, cada uno de los cuales con 5.55%, excepto a un ejidatario que le correspondió 11.1%.

La totalidad de esa superficie que sufrió cambio de destino se aportaría a una sociedad completamente ejidal denominada “El Moralete, S.A. de C.V.”, cuyo propósito

era asociarse con el ayuntamiento de Colima y con una empresa inmobiliaria denominada "Seal Bienes Raíces, S.A. de C.V.", que realizaría las obras para el proceso de urbanización, excepto las guarniciones, banquetas y empedrado de calles, el ayuntamiento se comprometió a brindar asesoría y expedir las autorizaciones necesarias.

A la inmobiliaria ejidal le correspondería 50% de los lotes generados y entregados de manera preferencial, 50% corresponde a la empresa "Seal Bienes Raíces" pero estaría obligada a dar 10% del total de lotes al ayuntamiento. Se contempló vender 463 lotes, 387 de tipo habitacional unifamiliar alto y 76 lotes de tipo mixto comercial-servicios. Se consideró que 40% de la superficie correspondería a vialidades y 9% para áreas verdes o donación.

El avalúo del terreno ascendió a \$4,481,112.00 y sobre ello se obtendría una ganancia equivalente a 25% del valor aportado que de acuerdo a los análisis financieros era rentable en el periodo del proyecto por estar arriba de la tasa de comparación utilizada, la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIEE).

La PA realizó los análisis pertinentes de equidad del proyecto, de sustentabilidad de los recursos naturales, la pertinencia de la urbanización y emitió opinión positiva el 16 de abril de 2002.

Resulta significativo que en el primer caso, con una opinión negativa, y en el segundo caso con opinión positiva, se consideraron ambos proyectos exitosos.

Conclusiones

Los fenómenos de la irregularidad en los asentamientos humanos, el crecimiento desordenado, las ventas de tierras al margen de la legalidad, la carencia de éstas para reservas territoriales, la inseguridad de la tenencia de la tierra o del patrimonio de las familias, son aristas de un proceso muy complejo. Pasa por la necesidad de las familias, las propietarias en el caso de los ejidos y comunidades, así como de las familias que requieren vivienda a bajo costo; la presión a que se ven sometidos los ejidos y comunidades por el crecimiento de las manchas urbanas; la necesidad de los inversionistas de tierra libre a precios bajos; la imposibilidad material de las autoridades urbanas para regular y controlar el crecimiento de las ciudades, y en ocasiones, por la sobre regulación para incorporar tierras al desarrollo urbano que hace se evada la ley.

Sin embargo, lo que en mayor medida contribuye a que las acciones que emprenden las autoridades urbanas carezcan de eficacia o que las iniciativas de los inversionistas o de los propios ejidos no florezcan, es el desconocimiento de los aspectos legales que regulan la incorporación ordenada de las tierras al desarrollo urbano dependiendo del origen de la propiedad.

En el primer caso, frecuentemente las autoridades urbanas carecen de los elementos mínimos en materia agraria o los que tienen son obsoletos o distorsionados. En el segundo caso, los inversionistas tienen una imagen equivocada de la propiedad ejidal o comunal y, sobre todo, de los ejidatarios y comuneros, es frecuente encontrar menosprecio hacia ellos y por consiguiente un afán, consciente o inconsciente, de aprovecharse de su "ignorancia". Frecuentemente la relación que se establece entre inversionistas y ejidatarios o comuneros, es de rivalidad o antagonismo, se debe trascender hacia una relación de negocio, es decir, donde a ambos convenga su realización.

El ensayo anterior ha tratado de abarcar los aspectos mínimos que se deben considerar para que las autoridades urbanas puedan enfrentar el fenómeno de la venta ilegal –AHI–, crecimiento urbano desordenado, con mayores elementos legales y objetividad. Se ha tratado de enfatizar los aspectos que más frecuentemente se omiten.

La proliferación de AHI es un fenómeno común a las grandes ciudades, sin embargo, la connotación sobre la irregularidad es percibida en dos dimensiones, la de la irregularidad urbanística y la dimensión de la tenencia de la tierra; la preeminencia de alguna de esas dimensiones enfatiza la acción de gobierno, los estatales y municipales generalmente privilegian la dimensión urbanística y el Gobierno Federal enfatiza la dimensión de la tenencia de la tierra debido a que un gran número de los asentamientos se encuentran en tierras de propiedad ejidal o comunal.

Ambas dimensiones no son antagónicas sino más bien complementarias, la sola incorporación de los asentamientos al desarrollo urbano, en muchas ocasiones no incluye la seguridad jurídica del patrimonio de los habitantes de dichos asentamientos. Por otra parte sería impensable lograr la seguridad jurídica del patrimonio familiar sin que la parte de la administración urbana esté respaldada por la autoridad competente. Una solución integral combina los procesos de regularización desde el punto de vista urbanístico y propiedad de la tierra.

La apuesta es incorporar a los dueños de la tierra tanto a los procesos de planeación urbana, como a los desarrollos y negocios inmobiliarios, este proceso requiere cambios en los paradigmas que sostienen los agentes que intervienen, las autoridades urbanas, los inversionistas y los ejidatarios y comuneros dueños de tierras aptas para el desarrollo urbano.

Se ha dejado un aspecto solamente enunciado y no desarrollado, es el relativo al comercio de las tierras ejidales fuera de norma; se entendería que toda actividad comercial está sujeta a regulaciones, la venta de las tierras ejidales y comunales que no han cubierto los extremos legales previstos para su comercialización es una actividad que se debe restringir con base en las disposiciones que regulan el comercio. Deben clausurarse las sombrillas que venden esas tierras ya que les falta el atributo de disponer de las tierras, así, no es un bien comercializable.

