

*Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda**

Antecedentes

Como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional de las principales ciudades del país, se ha generado una serie de problemas debido a los asentamientos humanos que, de manera irregular, se han establecido en áreas no aptas para el crecimiento urbano, ya sea por tratarse de superficies destinadas a la preservación ecológica, cuya consistencia es muy frágil y riesgosa, o bien de superficies que, atendiendo al hecho de que se encuentran sujetas al régimen ejidal o comunal, como sucede con gran parte de las áreas que rodean a los centros urbanos, han sido tradicionalmente restringidas para el comercio, de conformidad con la legislación que anteriormente regulaba la materia.

La falta permanente de disponibilidad de suelo susceptible de ser desarrollado en orden y de mecanismos jurídicos de incorporación que permitieran una expansión urbana sana constituyeron las razones fundamentales

* Este trabajo fue realizado por la Dirección de Apoyo al PISO de la Procuraduría Agraria. Participaron en su elaboración Juan Manuel Setién Fernández, Salvador Alejandro Mora Magaña, David Hernández Karim, Antonio V. Flores Benítez, Francisco Díaz Tejeda, Adriana Pérez Sánchez, Fernando López Méndez y Luz Ramírez Vázquez.

del problema que en este rubro ha venido aquejando al país. Adicionalmente, los problemas propios del desarrollo urbano se agravaron por años de crisis y estancamiento económico, por lo que un segmento considerable de la población estaba imposibilitado para recurrir a alternativas formales de adquisición de vivienda y se vio obligado a resolver su problema mediante las vías informales, es decir, a través del establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

La intervención de los gobiernos federal y estatales en nuestro país se enfocó fundamentalmente a los procedimientos de regularización jurídica, siendo en realidad muy reducida su acción directa y anticipada ante la compleja problemática que se presentaba. En consecuencia, las políticas sobre reservas territoriales tuvieron un impacto bastante limitado para el ordenamiento del espacio urbano, al grado de que la intervención directa del gobierno se caracterizó por darse *a posteriori*, es decir, una vez que los terrenos habían sido objeto de ocupación irregular y se evidenciaban los conflictos entre ejidatarios y pobladores. En este sentido, esta vertiente de política pública, más que responder como mecanismo de planeación futura, se empleó para restablecer un cierto orden jurídico y territorial en los asentamientos humanos.

Lo anterior se aprecia con claridad en el hecho de que las acciones de los últimos años en materia de conversión de suelo indican que si bien es cierto que se constituyeron 30 mil hectáreas de reserva territorial, también lo es que hubo necesidad de regularizar otras 90 mil que se habían incorporado vía invasión y venta informal a la urbanización.

El precarismo urbano en terrenos ejidales y comunales, como una faceta del problema de la marginación, ha sido objeto de la acción gubernamental durante las últimas décadas a través de múltiples entes y programas federales y locales orientados, en lo fundamental, a dos líneas principales de actuación: la acción correctiva a través de la regularización de la tenencia de la tierra, a cargo del sector agrario gubernamental; y la acción preventiva de oferta legal de tierra barata por medio de la constitución de reservas territoriales, a cargo del sector urbano gubernamental.

Desde la década de los setenta el precarismo urbano en terrenos ejidales y comunales comenzó a manifestarse en forma masiva y anárquica, lo que generó una presión creciente sobre los tres niveles de gobierno. A partir de esta época se propusieron acciones y se crearon organismos orientados a regularizar la tenencia de la tierra a sus ocupantes, así como a desincorporar tierra del régimen agrario para la realización de programas de vivienda y desarrollo urbano, siendo el más importante de ellos la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett).

La Corett fue concebida como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el objetivo de regularizar la tenencia de la tierra en la que existían asentamientos humanos irregulares y programar la disponibilidad de espacios libres para el crecimiento urbano.

Sin embargo, los esfuerzos gubernamentales, principalmente de la Corett, por encauzar un anhelado desarrollo urbano y social desafortunadamente fueron insuficientes y poco satisfactorios, ya que los problemas urbanos requerían para su tratamiento más que medidas parciales —como la constitución de reservas territoriales limitadas en sus alcances y perspectivas—, acciones que vinieran a resolver, entre otros aspectos, el crecimiento desproporcionado y desordenado de las ciudades y el déficit de vivienda.

Actualmente se ha llegado a un momento crítico en el que es preciso no sólo corregir el problema ya existente o aquellos que se presentan en el corto plazo, sino prevenir el problema, atacándolo desde su raíz y eliminando así las fuentes de su propagación, con la aplicación de mecanismos de la legislación vigente en materia agraria y de asentamientos humanos.

La Ley Agraria, en concordancia con la Ley General de Asentamientos Humanos, permite que las superficies de origen ejidal o comunal sean desincorporadas del régimen agrario para ser incorporadas a proyectos de diversa índole, entre los que destacan los urbanos e inmobiliarios, reconociendo que la dinámica de la sociedad tiende a asignar a los tres niveles de gobierno el carácter de promotores, orientadores y controladores del desarrollo urbano, y demandando que la responsabilidad de identificar, evaluar y concretar los proyectos descansa predominantemente en los agentes económi-

cos de los sectores privado y social, a los que se asigna un papel protagónico de mayor importancia.

Esto implica reconocer la posibilidad de que, con base en una planeación basada en nuevos instrumentos jurídicos, el crecimiento de los centros de población deje de realizarse de manera desordenada y se pueda controlar la especulación que en el mercado inmobiliario se ha practicado sin prestar atención alguna a la legalidad, situación que se ha traducido en inseguridad para los adquirentes y en un constante problema para las autoridades en lo relativo al otorgamiento de los servicios públicos y al origen de desequilibrios ecológicos, entre otros aspectos.

El PISO como solución integral

Con fecha 26 de marzo de 199 el gobierno federal puso en marcha el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO), concebido como una estrategia de política pública diseñada por las secretarías de Desarrollo Social y de la Reforma Agraria para aplicarse a partir de un esfuerzo de coordinación con gobiernos estatales y municipales. Su finalidad medular consiste en inducir previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano mediante la constitución de bolsas de suelo que permitan ofertarlo, legalmente y en condiciones de justo beneficio para núcleos y sujetos agrarios, a instituciones públicas, privadas y sociales comprometidas con proyectos de vivienda, desarrollo inmobiliario y equipamiento urbano.

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

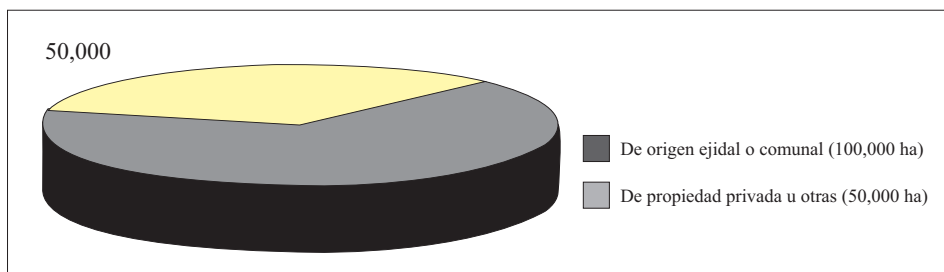
Hasta el momento se ha promovido el Programa en 30 entidades federativas, y se ha suscrito el acuerdo de coordinación respectivo en 28 estados:

Coahuila, San Luis Potosí, Durango, Tamaulipas, México, Nuevo León, Querétaro, Colima, Nayarit, Campeche, Michoacán, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Oaxaca, Baja California Sur, Sinaloa, Guanajuato, Morelos, Quintana Roo, Zacatecas, Chiapas, Guerrero, Puebla, Tabasco, Sonora, Hidalgo y Aguascalientes. En Tlaxcala se encuentra en proceso de firma, y sólo están pendientes Baja California, Yucatán y el Distrito Federal.

El Programa prevé la integración en cada estado de un Comité Estatal de Incorporación de Suelo presidido por el titular del Ejecutivo estatal. De las entidades federativas que han suscrito el acuerdo de coordinación, 23 han instalado dicho comité, quedando excluidos de este universo los estados de Chiapas, Veracruz, Sonora, Hidalgo y Aguascalientes.

Las metas programadas para el PISO derivan de la proyección de requerimientos de suelo prevista en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. De conformidad con este instrumento de planeación, el país requiere incorporar al año 2000, tan sólo en las cuatro zonas metropolitanas y las 116 localidades medias incluidas en el Programa de 100 Ciudades, aproximadamente 150 mil hectáreas de suelo libre para satisfacer sus necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, de las cuales dos terceras partes corresponden, en promedio, a suelo propiedad de ejidos y comunidades contiguo a los centros de población. Debido a que el PISO es un programa de incorporación de suelo social exclusivamente, su meta global de incorporación se sitúa en alrededor de 100 mil hectáreas.

Requerimientos de suelo libre para incorporarse al desarrollo urbano al año 2000, según el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (150 mil ha)



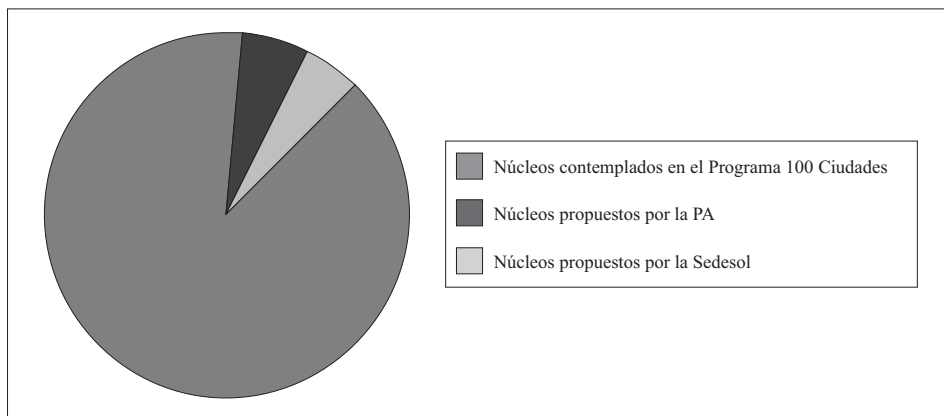
La programación de metas de la Procuraduría considera exclusivamente la incorporación de suelo social a través de los actos jurídicos que dependen de la voluntad de las asambleas de los núcleos agrarios, es decir la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles inmobiliarias y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas, por lo que se ha excluido de dicha cuantificación de metas las superficies incorporadas al desarrollo urbano a través de actos expropiatorios encaminados a regularizar la tenencia de la tierra o a constituir reservas territoriales.

Con base en lo anterior, el universo de trabajo que atiende operativamente la Procuraduría Agraria en el PISO se ha venido depurando en coordinación con la Sedesol en función de los núcleos agrarios que tienen parte o la totalidad de sus tierras consideradas en los planes de crecimiento municipales. Hasta el momento son 920 núcleos agrarios, de los cuales 819 se localizan en los municipios que integran el citado Programa de 100 Ciudades, 57 fueron propuestos por las delegaciones estatales de la Procuraduría Agraria para trabajarse en el marco del PISO y los 45 restantes fueron sugeridos por la Sedesol con el mismo fin.

Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano
Demanda de suelo para el desarrollo urbano y vivienda en el periodo 1996-2000

	Entidad	Centros urbanos	Remimiento en hectáreas				Total periodo	Total de superficie (%)	
			1996	1997	1998	1999		Ejidal	Otra tenencia
1	Aguascalientes	3	509.00	324.00	317.00	423.00	1,997.00	84.00	16.00
2	Baja California	5	1,208.00	2,064.00	3,342.00	3,271.00	12,093.00	45.00	55.00
3	Baja California Sur	3	506.00	299.00	323.00	312.00	1,751.00	73.00	27.00
4	Campeche	4	303.00	168.00	167.00	168.00	971.00	52.00	48.00
5	Coahuila	8	1,190.00	1,076.00	1,036.00	1,018.00	5,345.00	53.00	47.00
6	Colima	4	510.00	563.00	549.00	529.00	2,574.00	87.00	13.00
7	Chiapas	8	-	301.00	393.00	380.00	1,446.00	58.00	42.00
8	Chihuahua	8	1,237.00	1,448.00	1,420.00	1,709.00	7,514.00	69.00	31.00
9	Distrito Federal	0	-	-	-	-	-	-	-
10	Durango	6	398.00	272.00	273.00	257.00	1,454.00	78.00	22.00
11	Guanajuato	10	-	1,666.00	1,972.00	1,944.00	7,477.00	76.00	24.00
12	Guerrero	9	-	831.00	1,057.00	1,042.00	3,937.00	82.00	18.00
13	Hidalgo	7	531.00	328.00	325.00	322.00	1,825.00	77.00	23.00
14	Jalisco	10	836.00	2,303.00	2,591.00	2,484.00	10,608.00	61.00	39.00
15	México	6	2,081.00	3,512.00	3,518.00	3,298.00	15,602.00	71.00	29.00
16	Michoacán	10	-	2,584.00	2,671.00	1,286.00	7,760.00	85.00	15.00
17	Morelos	5	-	609.00	685.00	664.00	2,605.00	90.00	10.00
18	Nayarit	4	478.00	418.00	411.00	395.00	2,099.00	75.00	25.00
19	Nuevo León	5	919.00	2,313.00	2,368.00	2,215.00	9,950.00	45.00	55.00
20	Oaxaca	7	-	677.00	835.00	861.00	3,223.00	57.00	43.00
21	Puebla	6	667.00	1,148.00	1,204.00	1,136.00	5,242.00	62.00	38.00
22	Querétaro	5	363.00	224.00	256.00	243.00	1,329.00	73.00	27.00
23	Quintana Roo	4	382.00	224.00	224.00	213.00	1,256.00	80.00	20.00
24	San Luis Potosí	5	909.00	2,281.00	2,237.00	1,269.00	7,943.00	44.00	56.00
25	Sinaloa	8	363.00	390.00	382.00	995.00	3,153.00	94.00	6.00
26	Sonora	11	1,313.00	2,150.00	1,912.00	1,846.00	9,053.00	65.00	35.00
27	Tabasco	6	-	544.00	711.00	700.00	2,637.00	21.00	79.00
28	Tamaulipas	9	1,315.00	1,280.00	1,345.00	1,308.00	6,548.00	75.00	25.00
29	Tlaxcala	7	-	299.00	367.00	345.00	1,333.00	82.00	38.00
30	Veracruz	13	-	1,585.00	1,669.00	1,706.00	7,272.00	86.00	14.00
31	Yucatán	4	523.00	360.00	354.00	326.00	1,888.00	60.00	40.00
32	Zacatecas	4	460.00	762.00	758.00	529.00	3,036.00	83.00	17.00
	Totales	206	17,001.00	33,003.00	35,672.00	33,194.00	150,921.00	66.00	34.00

Universo de trabajo del PISO (920 núcleos agrarios)



Procedimientos

Los procedimientos jurídicos que actualmente permiten a las asambleas cambiar el régimen de propiedad del suelo de origen ejidal o comunal para incorporarlo al desarrollo urbano son fundamentalmente dos: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas. Adicionalmente, la expropiación por causa de utilidad pública, como acto de autoridad que rebasa la voluntad de la Asamblea ejidal, es otra de las alternativas que la ley contempla para el mismo objetivo.

Es importante mencionar que el PISO mantiene una estrecha relación con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*), en virtud de que este último, al regularizar las tierras de los núcleos agrarios, crea las condiciones de certeza jurídica necesarias para incorporar —mediante la vía de la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas— suelo social al desarrollo urbano, resultando preferente para el primero de los casos y obligatorio para el segundo.

Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias

Respecto de la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria, es preciso mencionar primero que este tipo de superficies están consideradas como inalienables, inembargables e imprescriptibles y tienen sólo una opción para dejar de estar sujetas al régimen ejidal, consistente en ajustarse a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley Agraria.

Sin embargo, para ello deberán ajustarse a un procedimiento específico que puede resumirse de la siguiente manera:

1. Integración de un expediente con el proyecto de estatutos de la sociedad que se pretende constituir, el proyecto de desarrollo, las factibilidades y prefactibilidades gubernamentales en materia de cambio de uso de suelo, de impacto ambiental o las que resulten necesarias y de un avalúo de la superficie a desincorporar del régimen agrario, entre otros.
2. Celebración de una asamblea que no requiere formalidades especiales, en la que se acordará lo relativo a la solicitud que se hará a la Procuraduría Agraria para que emita la opinión a que alude la fracción II del artículo 75 de la ley en la materia.
3. Dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud, que se tendrá por admitida mediante la emisión de un acuerdo sólo cuando los documentos referidos cumplan con los requerimientos necesarios para proceder a su estudio, la Procuraduría deberá evaluar y manifestarse sobre la certeza de 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, emitiendo al efecto la opinión correspondiente.
4. Dicha opinión deberá leerse ante la asamblea que se celebre para acordar lo relativo a la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil, después de lo cual podrá procederse a la constitución de la sociedad de mérito.
5. El acta que se levante con motivo de la asamblea, así como el plano proyecto de localización de las tierras objeto de la aportación que se hubiere aprobado en la misma, se presentará para su inscripción ante el

Registro Agrario Nacional, para solicitarle que la superficie en cuestión sea dada de baja de sus folios y, por lo tanto, desincorporada del régimen ejidal, dando el aviso pertinente a la oficina del Registro Público de la Propiedad que corresponda.

Cabe precisar que la Procuraduría Agraria tiene la obligación de designar a un comisario que informe a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles, en caso de que en la inmobiliaria participen socios ajenos al núcleo y éste no haya realizado dicha designación. De igual modo, corresponderá a este organismo brindar asesoría al núcleo agrario en todas y cada una de las etapas del procedimiento, procurando la defensa de sus derechos e intereses así como la de todos los miembros que lo integran.

Adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas

Por lo que corresponde al segundo de los procedimientos, la alternativa contenida en la Ley Agraria para desincorporar las tierras parceladas del régimen ejidal y estar así en posibilidades de emprender alguna acción tendiente a comercializar las mismas es la adopción del dominio pleno. En este caso, la ley no establece como condición que la Procuraduría Agraria se manifieste sobre el particular. El procedimiento respectivo se puede sintetizar de la siguiente manera:

1. El núcleo de población deberá tener obligatoriamente regularizadas sus tierras, por lo menos las parceladas, en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria y de su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.
2. Deberá celebrar una asamblea de formalidades especiales, en la que se acordará que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus respectivas parcelas.
3. Cuando los ejidatarios lo estimen pertinente, podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, para lo cual deberán solicitar al Registro Agrario Nacional que inscriba el acta que se haya levantado con motivo de dicha asamblea y que realice el trámite para dar de baja dichas superficies del

régimen ejidal mediante el canje de certificados parcelarios por los títulos de propiedad correspondientes. Es importante aclarar que la resolución respectiva no puede obligar a los ejidatarios a asumir el dominio pleno, pues esto último es un acto individual estrictamente voluntario.

4. Deberán inscribirse dichos títulos en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, con lo cual podrá acreditarse que las superficies que éstos amparan han comenzado a ser regidas por el derecho común.

Expropiación

El procedimiento expropiatorio, regulado en lo general por los artículos 93 a 97 de la Ley Agraria y pormenorizado en el Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, se tramita ante la Secretaría de la Reforma Agraria, dependencia responsable de revisar el expediente que se le somete, calificar su procedencia y, en su caso, elaborar el proyecto de decreto previa realización de los trabajos técnicos necesarios. Expedido el decreto expropiatorio por el titular del Ejecutivo federal y una vez notificado a los interesados, previo a la ejecución del mismo se deberá pagar o depositar la indemnización que corresponda, misma que se cuantifica con base en un avalúo comercial expedido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, debiendo pagarse al núcleo agrario cuando las superficies afectadas sean de uso común, o bien a los titulares de derechos cuando las superficies estén formalmente parceladas.

Los terrenos ejidales o comunales que se pretendan expropiar pueden ser objeto de ocupación previa por la autoridad promovente mediante la suscripción del convenio correspondiente, debiendo intervenir en este acto la Procuraduría Agraria, misma que solicitará su inscripción ante el Registro Agrario Nacional.

Cuando la expropiación tenga como fin la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos irregulares, el acto de ejecución consistirá en el deslinde de la superficie y la entrega formal de la misma a la autoridad promovente, misma que a su vez escriturará a favor de los ocupantes mediante una contraprestación.

Actualmente se ha venido impulsando como medida complementaria a la expropiación que tradicionalmente se conocía, la expropiación concertada, la cual, aunque en estricto derecho, continúa siendo un acto de autoridad, tiene por objeto hacer más equitativo el procedimiento al considerar los intereses de los sujetos agrarios en cuanto a la determinación de la superficie a afectar y la manera de pagar la indemnización a la que tienen derecho.

Asimismo, como medida adicional a lo anterior, mediante decreto del 4 de febrero de 1999 el Ejecutivo federal redefinió las atribuciones de la Corett a efecto de que este organismo pueda promover expropiaciones de suelo libre de origen ejidal o comunal para su incorporación al desarrollo urbano en coordinación con gobiernos estatales y municipales, así como en concertación con los propios núcleos interesados, lo cual permitirá que se impulsen proyectos específicos tendentes a satisfacer necesidades concretas de vivienda de la población económicamente más desprotegida.

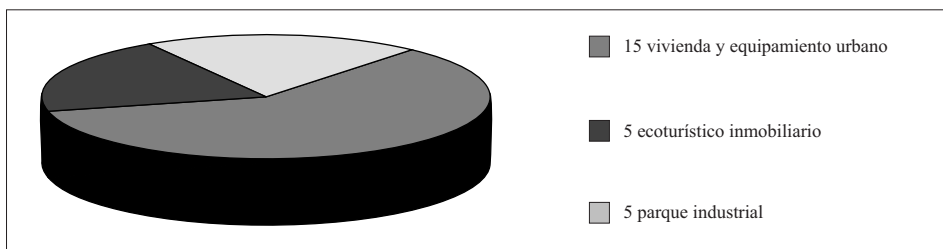
Resultados

En materia de aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, la Procuraduría Agraria ha participado con estricto respeto a la plena autonomía e independencia de los núcleos emitiendo las opiniones que estos le han solicitado, considerando para ello los tres aspectos establecidos en el artículo 75 de la Ley Agraria: certeza de la realización de la inversión proyectada, aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y equidad en los términos contractuales y condiciones asociativas propuestas al ejido o comunidad. Si bien es cierto que el sentido de estas opiniones no vincula al núcleo agrario, también lo es que con ellas se garantiza que los sujetos a quienes se dirigen conozcan con precisión los alcances legales y las implicaciones económicas del proyecto inmobiliario en el que pretenden participar. Lo anterior es importante si reconocemos que la alternativa más recomendable, dentro de las ofrecidas por el PISO para incorporar tierras de origen social al desarrollo urbano, consiste precisamente en la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias en las que participen los ejidatarios o comuneros como sujetos activos.

Hasta el momento la Procuraduría Agraria ha asesorado en el marco del PISO la constitución de 15 inmobiliarias ejidales que en su conjunto suman 6,334 hectáreas, mismas que adicionadas a las 6,475 correspondientes a las diez inmobiliarias constituidas de 1992 a 1996, dan un total de 12,809 hectáreas. Estas 25 inmobiliarias se ubican en Baja California (2), Baja California Sur (1), Coahuila (1), Distrito Federal (4), Guanajuato (2), Jalisco (4), México (3), Nuevo León (1), San Luis Potosí (3), Sinaloa (2), Sonora (1) y Zacatecas (1), e implican proyectos de desarrollo inmobiliario de diversa naturaleza en beneficio de 3,302 ejidatarios, los cuales participan como socios sobre la base de diversos esquemas corporativos.

De las 25 sociedades mercantiles inmobiliarias que a la fecha se han constituido, 15 de ellas buscan satisfacer necesidades de vivienda y equipamiento urbano, cinco tienen como objetivo la implantación de proyectos de desarrollo de carácter ecoturístico inmobiliario, y las cinco restantes buscan impulsar el establecimiento de parques industriales. Cabe señalar que tanto los proyectos ecoturísticos inmobiliarios como los industriales pretenden generar polos de desarrollo regional al constituirse como detonadores económicos mediante la creación de fuentes de empleo y la oferta de servicios de diversas clases.

Objeto social de las 25 sociedades mercantiles constituidas a la fecha



Opiniones emitidas por la Procuraduría Agraria de 1992 a 1996 para la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias

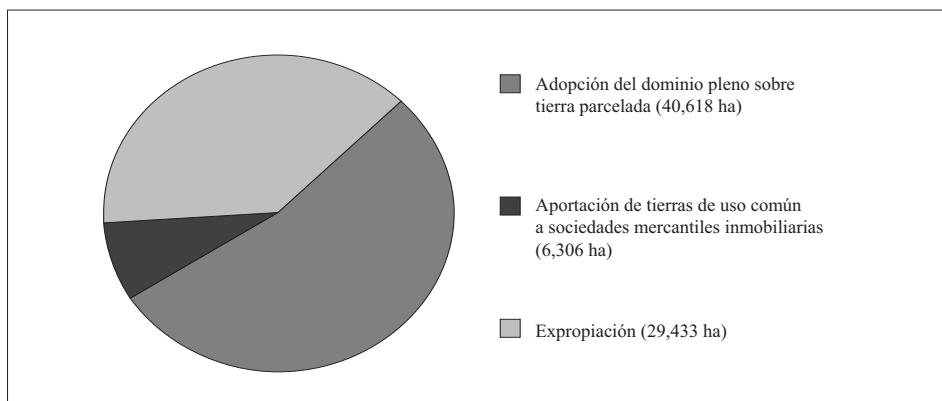
Estado	Municipio	Ejido	Beneficiarios	Superficie ha	Inversionista	Sociedad	Objeto social	Fecha de emisión de la opinión
Baja California Sur	Los Cabos	San José del Cabo	270	261-33-93.10	No hay	inmobiliaria Integral de Baja California, S.A. de C.V.	Inmobiliario	12 de agosto de 1994
Coahuila	Torreón	San Antonio de los Bravos	113	532-39-92	Zela Servicios, S.A. de C.V.	Ciudad Nazas San Antonio S.A. de C.V.	Inmobiliario	22 de agosto de 1994
Distrito Federal	Delegación Cuajimalpa de Morelos	San Mateo Tlaltenango	128	45-46-26.28	Inmobiliaria Los Prados, S.A. de C.V.	Club de Golf Reforma, S.A. de C.V.	Inmobiliario	10 de julio de 1994
Guanajuato	Irapuato	Irapuato	128	31-41-46.81	Club La Sierra, S.A	Club Hípico La Sierra, S.A. de C.V.	Inmobiliario	28 de octubre de 1994
San Luis Potosí	San Luis Potosí	García de Jalisco	253	43-57-66.83	Gap Desarrollos Corporativos S.A. de C.V.	Irapuato XXI, S.A. de C.V.	Inmobiliario	25 de noviembre de 1994
San Luis Potosí	San Luis Potosí	García de Jalisco	85	200-00-00	Constructora y Urbanizadora las Lomas S.A. de C.V.	Residencial La Tenería, S.A. de C.V.	Inmobiliario	18 de abril de 1994
Sinaloa	Mazatlán	El Habalito	85	54-57-09.57	Constructora Rangel, S.A. de C.V.	Lomas de La Garita, S.A. de C.V.	Inmobiliario	10 de octubre de 1994
Sonora	San Luis Río Colorado	San Luis	85	578-12-25.94	Urbanizadora del Sur de San Luis, S.A. de C.V.	Desarrollo del Pedregal, S.A. de C.V.	Inmobiliario	21 de noviembre de 1994
Sinaloa	Mazatlán	El Habalito	138	1,257-27-00	No Hay	Ciudad Industrial Mazatlán, S.A. de C.V.	Inmobiliario	1 de septiembre de 1994
Sonora	San Luis Río Colorado	San Luis	236	3,471-00-00	Grupo Nafta	Constructora e Inmobiliaria Ejido de San Luis, S.A. de C.V.	Inmobiliario	30 de julio de 1992
				6,475 ha				

Opiniones emitidas por la Procuraduría Agraria en el marco del programa PISO

Estado	Municipio	Ejido	Beneficiarios	Superficie ha	Inversionista	Sociedad	Objeto social	Fecha de emisión de la opinión
Baja California	Ensenada	La Misión	49	1,150-00-00	No hay	Inmobiliaria Ejidal La Misión, S. De R.L. de C.V.	Ecoturístico inmobiliario	9 de enero de 1997
México	Texcoco	Santiago Cuautlalpan	315	54-98-48.459	Eduardo Cavazos Garza y Eduardo Berra García Coss	Alcatraz, S.A. de C.V.	Inmobiliario industrial	30 de enero de 1997
Distrito Federal	Cuajimalpa	San Mateo Tlaltenango	128	10-89-59.81	Inmobiliaria Akko, S.A. de C.V. y Promotora Bosques, S.A. de C.V.	Río de Santa Fe, S.A. de C.V.	Inmobiliario	24 de febrero de 1997
Baja California	Mexicali	Adolfo López Mateos	36	1,100-00-00	Equipos Industriales de Baja California, S.A. de C.V.	Polo de Desarrollo Cerro Prieto, S.A. de C.V.	Inmobiliario industrial	5 de marzo de 1997
México	Cuautlán Izcalli	La Piedad	32	55-22-36.918	No hay	Fracc. La Piedad, S.A. de C.V.	Inmobiliario	19 de marzo de 1997
México	Cuautlán Izcalli	San Francisco Tepojaco	158	220-13-15.918	No hay	Inmobiliaria Ejidal San Francisco Tepojaco, S.A. de C.V.	Inmobiliario	22 de mayo de 1997
Sinaloa	Navolato	El Tenuán	42	2,201-46-92.307	Siete personas físicas propuestas por la empresa Coso, S.A. de C.V.	Desarrollo Nuevo Altata, S.A. de C.V.	Ecoturístico inmobiliario	17 de diciembre de 1997
Zacatecas	Zacatecas	La Escondida	135	202-91-18.7345	No hay	Inmobiliaria Ejidal La Escondida, S.A. de C.V.	Inmobiliario	11 de febrero de 1998
Jalisco	La Huerta	Emiliano Zapata	151	229-84-26.335	Jorongo, S.A. de C.V.	Jorongo, S.A. de C.V.	Ecoturístico inmobiliario	19 de octubre de 1998
Jalisco	La Huerta	Emiliano Zapata	151	272-36-15.967	Tangara, S.A. de C.V.	Tangara, S.A. de C.V.	Ecoturístico inmobiliario	19 de octubre de 1998
Jalisco	La Huerta	Emiliano Zapata	151	136-32-10.215	Acamaya, S.A. de C.V.	Acamaya, S.A. de C.V.	Ecoturístico inmobiliario	19 de octubre de 1998
Guanajuato	León	La Joya	59	25-28-55.18	No hay	Inmobiliaria y Constructora Ejidal La Joya, S.A. de C.V.	Inmobiliario	17 de diciembre de 1998
Nuevo León	Sabinas Hidalgo	Sabinas Hidalgo	98	618-00-00	No hay	Inmobiliaria del Ejido Sabinas Hidalgo	Inmobiliario	30 de junio de 1999
Distrito Federal	Delegación Cuajimalpa de Morelos	San Mateo Tlaltenango	128	29-13-07.2160	Promotora Bosques	Cumbres de Santa Fe	Inmobiliario	9 de julio de 1999
Jalisco	Lagos de Moreno	Lagos de Moreno	148	27-92-17	No hay	Inmobiliaria Ejidal La Virgen, S.A. de C.V.	Inmobiliario	11 de octubre de 1999
				6,334 ha				

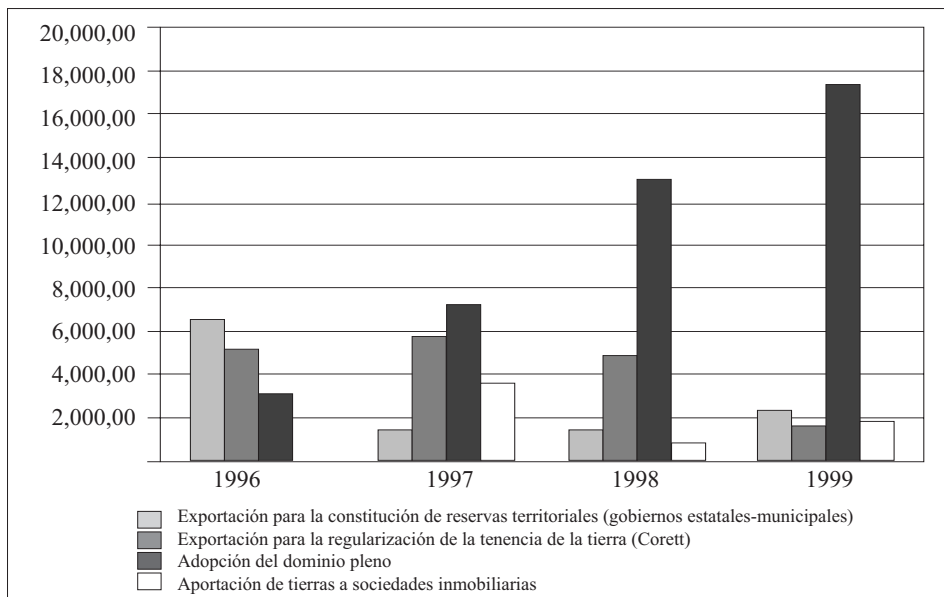
La Procuraduría Agraria ha vigilado estrictamente que los acuerdos de las asambleas que resuelvan adoptar el dominio pleno sobre tierras parceladas se tomen dentro de la legalidad vigente y que la voluntad y capacidad de decisión de los ejidatarios en lo individual sea respetada al momento de solicitar al órgano registral la desincorporación del régimen de propiedad ejidal de sus respectivas superficies. En este rubro encontramos que de los núcleos agrarios considerados en el universo de trabajo del PISO, 229 han adoptado el dominio pleno sobre su superficie parcelada. Al mes de septiembre de 1999, esta cifra arroja 40,618 hectáreas de tierras de origen ejidal que por esta vía han accedido al mercado de suelo y están en posibilidad de que sobre las mismas se emprenda alguna acción o se celebre algún acto jurídico tendente a comercializarlas.

Hectáreas de suelo social incorporadas al desarrollo urbano (76,357)



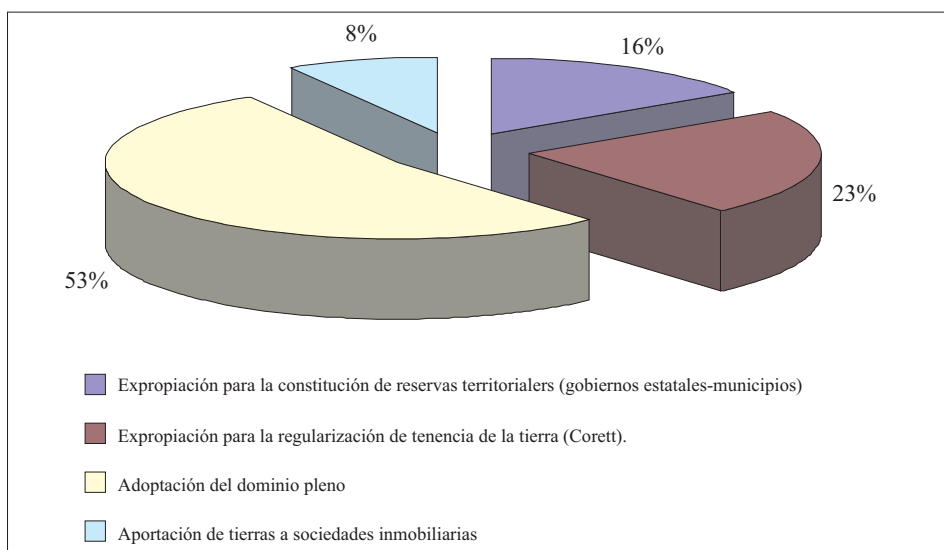
Nota: La razón por la cual la gran mayoría de la superficie desincorporada del régimen agrario se tramitó a través de la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas obedece a que este procedimiento es más sencillo, aunque el de la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias es el que mayores beneficios ofrece no sólo a los sujetos agrarios, sino también a las autoridades estatales y municipales encargadas del ordenamiento urbano.

Incorporación de suelo al desarrollo urbano y vivienda 1996-1999*



* Cifras al mes de septiembre

Aportación de tierras al desarrollo urbano y vivienda 1996-1999



Aportación de tierras al desarrollo urbano y vivienda

Concepto	Periodo					Total
	1996	1997	1998	1999 (*)	2000	
Requerimiento de Suelo 1996-2000	14,760.00	23,100.00	24,000.00	22,200.00	21,000.00	105,060.00
Suelo Incorporado	14,995.00	18,139.00	20,138.00	23,085.00	-	76,357.00
Expropiación para la constitución de reservas territoriales (gobiernos estatales-municipales)	6,705.00	1,541.00	1,374.00	2,339.00	-	11,959.00
Expropiación para la regularización de la tenencia de la tierra (Corett)	5,210.00	5,772.00	4,892.00	1,600.00	-	17,474.00
Adopción del dominio pleno	3,080.00	7,189.00	13,030.00	17,319.00	-	40,618.00
Aportación de tierras a sociedades inmobiliarias	-	3,637.00	842.00	1,827.00	-	6,306.00

(*) Información al 30 de septiembre de 1999.

Apoyos financieros del Fifonafe

En el marco del PISO, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafe) ha puesto en operación un programa cuyo principal objetivo es otorgar financiamiento a los núcleos agrarios que, por su ubicación estratégica en las áreas de crecimiento de las ciudades, están en posibilidades de beneficiarse económicamente de la urbanización de sus tierras parceladas o de uso común mediante la constitución de una sociedad inmobiliaria ejidal, misma que les permita desarrollar un proyecto específico habitacional, industrial, turístico o de diversa índole relacionado con el desarrollo urbano y regional. Para ese fin, el Fifonafe ha identificado los ejidos y comunidades que potencialmente puedan interesarse en obtener el referido apoyo

para solventar oportunamente los gastos preconstitutivos y preoperativos de la persona moral mediante la cual se comercializarán las superficies de origen social.

Estos apoyos financieros constituyen una importante alternativa para los núcleos agrarios interesados en beneficiarse de la urbanización de sus tierras.

Ventajas y desventajas de la urbanización

1. Las ventajas de que los sujetos agrarios ejerzan el derecho a beneficiarse de la urbanización cuando sus tierras están ubicadas en la zona de crecimiento de un centro de población son muy claras:

- El núcleo agrario o sus miembros individualmente considerados tienen la posibilidad de evitar que sus tierras sean invadidas, expropiadas o ilegalmente enajenadas siempre que opten por alguno de los procedimientos previstos en la legislación vigente para incorporar tierras de origen social al desarrollo urbano.
- Dichos procedimientos permiten que los propietarios originales de la tierra, atendiendo al destino de la superficie que detentan, puedan aportar ésta a un proyecto que les permitirá desarrollarla y/o comercializarla en mucho mejores condiciones, toda vez que se tratará de predios legalmente enajenables y que además respetan lo dispuesto por los instrumentos municipales de planeación urbana.
- La implantación de un proyecto de esta naturaleza producirá una derrama económica para toda la región; ordenará, en beneficio de la población en general, de las autoridades encargadas de satisfacer necesidades de vivienda y del propio ejido o comunidad el crecimiento de la mancha urbana; elevará el nivel socioeconómico de los miembros del núcleo, y dará plusvalía al resto de sus tierras, mismas que, eventualmente, pueden ser objeto de aportación a otro proyecto.
- Evidentemente, si los ejidatarios o comuneros participantes en un proyecto de este tipo pretenden intervenir en otro similar en virtud del éxito obtenido en el primero, podrán enfrentar las particularidades de su operación con mayor experiencia y una mentalidad empresa-

rial más amplia, que es también uno de los objetivos que persigue el PISO.

2. Las desventajas de no ejercer oportuna y adecuadamente este derecho son las siguientes:

- Existe el riesgo inminente de que las superficies del núcleo sean invadidas por grupos de personas necesitadas de un espacio para establecer físicamente su residencia, con lo cual se crean innumerables conflictos de carácter económico, social y jurídico.
- Para atender esta situación deberá optarse por un procedimiento correctivo que no reporta mayores beneficios a los propietarios originales de la tierra: la expropiación efectuada por la Corett para efectos de regularizar asentamientos humanos irregulares.
- Es común también que, ante la presión ejercida por estos grupos humanos, los núcleos agrarios o sus miembros individualmente considerados comiencen a realizar enajenaciones al margen de la ley, lo cual ocasiona también el establecimiento de asentamientos humanos irregulares con sus ya referidas consecuencias.
- En caso de que la superficie aún no haya sido invadida o ilegalmente enajenada, pero persiste la necesidad de contar con espacios aptos para albergar a los grupos humanos del centro de población en expansión, persiste también el riesgo de una expropiación a favor del municipio pero con fines preventivos. Los beneficios económicos que esto genera para el núcleo afectado siguen siendo muy limitados.

Conclusiones

Si bien es cierto que los problemas derivados de los asentamientos humanos irregulares en superficies ejidales y comunales aún no puede ser frenada, porque el crecimiento demográfico del país sigue su marcha generando una apremiante necesidad de tierras donde dicha población se establezca, también lo es que los ordenamientos legales vigentes en la materia ya consideran mecanismos específicos no sólo para regularizar estas situaciones, sino también para prevenirlas.

Anteriormente el único mecanismo legal que permitía desincorporar tierras del régimen social para cuestiones de carácter urbano era la expropiación con fines de regularización; sin embargo, en la actualidad la posibilidad de los núcleos agrarios para beneficiarse de la urbanización de sus tierras está plenamente reconocida en la Ley Agraria, misma que otorga a los ejidos y comunidades la facultad de buscar la alternativa más justa para destinar parte o la totalidad de sus tierras a un proyecto de desarrollo inmobiliario.

El gran interés del gobierno federal por atender el problema de los asentamientos humanos irregulares sobre tierras de origen social se expresa en la celebración del acuerdo de coordinación para constituir el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO), en el que se considera la participación conjunta y coordinada de los dos sectores públicos directamente responsables de resolver y prevenir estas cuestiones, el agrario y el social.

El objetivo central del PISO es inducir previsoramente la incorporación ágil y concertada de suelo apto de origen social al desarrollo urbano mediante la constitución de bolsas de suelo que permitan a los propietarios originales ofertarlo en buenas condiciones a los sectores sociales necesitados de superficies para asentarse físicamente. Ahora bien, tomando en cuenta que la gran mayoría de la superficie necesaria para cubrir la demanda de espacios para el asentamiento humano en los próximos años es de origen ejidal y comunal, puede considerarse este programa como el principal esfuerzo gubernamental por ofrecer alternativas reales de atención a este problema.

La premisa fundamental para el logro de los objetivos del PISO es el adecuado funcionamiento de los comités estatales de incorporación de suelo. A través de éstos se busca una coordinación interinstitucional útil para dar celeridad y eficacia a los procedimientos de incorporación de tierras a proyectos de desarrollo urbano. Cabe señalar que el programa no se limita a atender proyectos urbanos de carácter exclusivamente habitacional; también entran en su esfera de prioridades aquellos encaminados a equipamiento urbano y desarrollo regional.

En los dos procedimientos de incorporación de suelo social que prevén la manifestación de la voluntad de los núcleos agrarios, la Procuraduría Agraria juega un papel básico, ya que además de ser el difusor y promotor de éstos, le corresponde brindar la asesoría especializada pertinente.

La finalidad de las acciones y procedimientos considerados por las leyes en materia agraria y de desarrollo urbano evidentemente no es impedir el crecimiento demográfico y la consiguiente creación de espacios aptos para el establecimiento de la población, sino ordenar jurídicamente este tipo de procesos en beneficio de los núcleos agrarios, de los adquirentes de las superficies, de los gobiernos estatales y municipales y de los desarrolladores e inversionistas en proyectos urbanos.

Al sugerir a los titulares de derechos agrarios un procedimiento concreto de incorporación de sus tierras al desarrollo urbano es preciso conocer el destino que tiene el predio que se pretende desarrollar, su ubicación con respecto al plan de desarrollo urbano municipal, el grado de organización existente entre los miembros del núcleo, la existencia de conflictos al interior del ejido o comunidad o con propietarios colindantes y la manifestación de algún inversionista o promotor interesado en apoyar el desarrollo del proyecto.

De los dos procedimientos sobre los cuales asesora la Procuraduría Agraria a los titulares de derechos ejidales o comunales al respecto, se considera la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria como el mecanismo que mayores beneficios puede traer al núcleo agrario o a los ejidatarios o comuneros individualmente considerados. La opinión que corresponde emitir a la Institución a este respecto es indispensable para que la asamblea correspondiente se celebre legalmente; sin embargo, la determinación definitiva es facultad y responsabilidad absoluta de dicha asamblea.

En caso de que un ejido tenga ya destinada la superficie susceptible de desarrollarse urbanísticamente como área parcelada, debe sugerirse a sus miembros la posibilidad de aportar sus tierras ya desincorporadas del régimen ejidal por la vía de la adopción del dominio pleno a una sociedad mercantil, para el efecto de crear una persona moral que les proporcione mayor capacidad de gestión y negociación frente a terceros.

De las figuras asociativas previstas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, la sociedad anónima de capital variable es la más recomendable para la participación de un núcleo agrario en el desarrollo de un proyecto inmobiliario, toda vez que en ella los accionistas participan equitativamente y en proporción a sus aportaciones, además de que los socios se obligan a responder únicamente hasta por el monto de los recursos aportados.

Los núcleos agrarios que decidan intervenir con calidad de accionistas en una sociedad mercantil inmobiliaria pueden optar por diversos esquemas que consideran la participación de inversionistas privados y de dependencias públicas o de ambos, dependiendo del tipo de proyecto que se pretende echar a andar, de los recursos económicos que se requieren o de la experiencia y capacidad de gestión del socio ajeno al ejido o comunidad. Evidentemente, en todos estos casos el núcleo aportará las tierras sobre las cuales se implantará el proyecto.

En caso de que el núcleo opte por la constitución de una sociedad mercantil inmobiliaria puramente ejidal o comunal, puede ésta celebrar contratos de apoyo para la ejecución del proyecto de desarrollo, tales como el contrato de prestación de servicios profesionales para obtener asesoría especializada sobre la elaboración del proyecto, planos topográficos y gestión de permisos y autorizaciones, y el contrato de asociación en participación para allegarse un asociado o asociante que ejecute el proyecto concreto e inyecte la inversión necesaria.

Entre los aspectos que es necesario apuntalar para optimizar el funcionamiento del Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano resaltan los siguientes:

1. Consolidar las actividades de los comités estatales del PISO. El Comité Nacional del PISO, a partir de julio de 1999, ha realizado acciones que permiten dinamizar su funcionamiento, además de concluir con la integración de los comités estatales pendientes de instalarse.
2. Continuar con la promoción del Programa ante autoridades municipales, inversionistas, organizaciones campesinas y núcleos agrarios. Se ha implantado una estrategia de difusión del PISO entre los secretarios de la

Reforma Agraria y de Desarrollo Social, que incluye la realización del Primer Seminario Nacional para la Constitución de Inmobiliarias Ejidales, así como de una telesección dirigida a los cabildos de los municipios inmersos en el Programa 100 Ciudades y de talleres de capacitación directa con los núcleos agrarios sobre la utilidad y beneficios del PISO.

3. Consolidar los apoyos financieros al Programa, especialmente en el rubro de las sociedades inmobiliarias ejidales, para financiar la realización y aplicación de sus proyectos de desarrollo. El Fifonafe realiza la tarea de comprometer la participación de instituciones como Banobras, FOVI y Fonatur. Este aspecto es crucial, ya que el principal problema al que se enfrentan los sujetos agrarios interesados en la creación de estas sociedades es la falta de capital, aspecto que en los casos de las inmobiliarias en las que participan inversionistas puede quedar superado, pero que en el de las sociedades puramente ejidales es vital.