

REPOSITORIO ACADÉMICO DIGITAL INSTITUCIONAL

Programa de incorporación de suelo social al desarrollo urbano (PISO)

Autor: Marcela Azereth Araiza López

**Tesis presentada para obtener el título de:
Lic. En Derecho**

Este documento está disponible para su consulta en el Repositorio Académico Digital Institucional de la Universidad Vasco de Quiroga, cuyo objetivo es integrar, organizar, almacenar, preservar y difundir en formato digital la producción intelectual resultante de la actividad académica, científica e investigadora de los diferentes campus de la universidad, para beneficio de la comunidad universitaria.

Esta iniciativa está a cargo del Centro de Información y Documentación "Dr. Silvio Zavala" que lleva adelante las tareas de gestión y coordinación para la concreción de los objetivos planteados.

Esta Tesis se publica bajo licencia Creative Commons de tipo "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada", se permite su consulta siempre y cuando se mantenga el reconocimiento de sus autores, no se haga uso comercial de las obras derivadas.





UVAQ M.R.

UNIVERSIDAD VASCO DE QUIROGA

FACULTAD DE DERECHO

TESIS

" PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL AL DESARROLLO URBANO " (PISO)

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

MARCELA AZERETH ARAIZA LÓPEZ

MORELIA, MICH.

JUNIO, 2006.

INDICE

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN-----	Página 4-6
I Antecedentes -----	7-8

CAPITULO II

II Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) -----	8-12
Objetivos del PISO -----	12-13
Misión del PISO -----	13
Presentación del Programa -----	13
Estrategias para la Instrumentación del PISO -----	13
Estrategias de operación del PISO -----	14
Beneficios del PISO -----	14
Métodos de Incorporación de Suelo -----	14
Suscripción del Acuerdo de Coordinación -----	15
Comités Estatales de Incorporación de Suelo -----	15
III Procedimiento para la Incorporación de Tierras Ejidales al Desarrollo Urbano -----	15
Marco Legal Aplicable -----	15-21
IV Adopción del Dominio Pleno sobre tierras parceladas -----	22
Destino de las Tierras -----	22
• Asentamiento Humano	
• Uso Común	
• Parceladas	
Derechos sobre las Parcelas -----	22
Tierras Formalmente parceladas -----	23
Tierras no parceladas formalmente -----	23
V Adopción del Dominio Pleno -----	23
* Procedimiento -----	23-25
* Enajenación a terceros no ejidatarios -----	26
VII Aportación de Tierras de Uso Común a sociedades Civiles o Mercantiles- -----	26-29
Aspectos Básicos -----	30
Transmisión del Dominio a Sociedades Mercantiles -----	30
Tipos de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias -----	30-31
Constitución de una sociedad Mercantil Inmobiliaria -----	31-32

VIII Expropiación por causa de Utilidad Pública -----	32
IX Programa de Empresas Sociales Inmobiliarias -----	33
Objetivo General -----	33
Objetivo Específico -----	33
Participantes -----	34
X Planeación Urbana -----	34-35
Equipamiento Urbano -----	35
Administración Urbana -----	35
Regularización de Asentamientos Humanos -----	36
Estrategias -----	36
Acciones -----	36
XI El Sector Público elemento regulador del Mercado de Suelo Urbano-----	37-38
XII Particularidades de los planes de Desarrollo Urbano -----	38
- Plan de Desarrollo Urbano Municipal	
- Plan de Desarrollo Urbano de un Centro de Población	
- Plan parcial de Desarrollo Urbano	
XIII Regularización de la Zona Urbana Ejidal -----	38
<u>CAPITULO III</u>	
XIV Propuesta y Conclusión -----	39-46
XVI Bibliografía -----	46-47

INTRODUCCIÓN

Como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional que han venido registrando en las últimas décadas las principales ciudades del país, se han manifestado una serie de problemas generados por los asentamientos humanos que, de manera irregular, se han establecido en áreas que por su naturaleza no son aptas para el crecimiento urbano, ya sea por tratarse de terrenos destinados a la preservación ecológica, de tierras 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 las legislaciones que anteriormente regulaban la materia

Si bien es cierto que desde la década de los setentas, se han venido proponiendo acciones y creando organismos tendientes a regularizar jurídicamente la tenencia de la tierra en beneficio de sus ocupantes, así como a desincorporar tierra del régimen agrario para la realización de programas de índole urbano, también lo es por una parte que esto no ha beneficiado de manera equitativa a los ejidatarios y comuneros, por la otra, que resulta indispensable además de corregir los problemas ya existentes considerados críticos, el implementar mecanismos preventivos para el desarrollo y crecimiento de los centros urbanos, partiendo de la premisa de que en promedio, a nivel nacional, el 65% de la superficie que demanden, será de origen ejidal o comunal.

A partir de la reforma constitucional, y la promulgación de la Ley Agraria, las instituciones del Sector Agrario pusieron en marcha diversos programas que se han definido y precisado de manera paulatina, para que conforme a la competencia de dichas Instituciones, estos se ajusten a las necesidades reales de los sujetos agrarios, procurando con ello que los mecanismos que el sector implementa, se traduzcan en beneficios tangibles para los sujetos.

Derivado de proponer una nueva estrategia de desarrollo en los ejidos y comunidades con su entorno económicos, social y legal, y en virtud de que el actual marco legal agrario permite que las superficies de los ejidos y comunidades sean desincorporadas del régimen ejidal o comunal para proyectos de diversa índole, se requiere que las instituciones involucradas con esta problemática, así como los Gobiernos Estatales y Municipales, los sujetos agrarios y los inversionistas interesados en el desarrollo inmobiliario, conozcan los lineamientos básicos de este nuevo horizonte de posibilidades de planeación en materia de desarrollo urbano, a fin de propiciar la obtención equitativa de los mayores beneficios posibles para todos y cada uno de sus participantes

Una de las transformaciones estructurales más importantes derivadas de las reformas al marco legal agrario, consiste en la posibilidad de incorporar superficies aptas de origen ejidal o comunal al desarrollo urbano e inmobiliario mediante

diversas alternativas legales basadas en actos de voluntad de los núcleos agrarios en los que sus integrantes reciban los beneficios que les corresponden como dueños de la tierra para lo cual se crea el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO). Estas alternativas permiten desechar la idea de que para crecer en orden se requiere que el sector público adquiera tierra mediante actos de expropiación. En el marco de una nueva institucionalidad existen las condiciones para que el gobierno logre inducir, con las garantías de preservación de lo social, lo ecológico y lo regional, la libre circulación de la tierra.

La posibilidad de complementar el enfoque tradicional de constitución de reservas territoriales mediante actos expropiatorios con un nuevo enfoque basado en la oferta legal de tierra por parte de los propios núcleos agrarios, permite concebir y llevar a cabo una amplia gama de proyectos inmobiliarios que vinculen al sector social con los sectores público y privado, reconociendo para esto que los tres niveles de gobierno tendrán un papel fundamental. En estos proyectos los socios externos al núcleo agrario pueden intervenir aportando capital, conocimientos técnicos, experiencia operativa y apoyos administrativos permitiendo con ello la valorización y habilitación urbana de la tierra ejidal y comunal, en un marco de equidad y justicia social.

Lo anterior implica reconocer la posibilidad de que, con base a una planeación fundamentada en los nuevos instrumentos jurídicos, el crecimiento de los centros de población deje de darse de manera desordenada, pudiéndose controlar la especulación que en el mercado inmobiliario ha venido practicándose sin prestar atención alguna a la ilegalidad de las acciones encaminadas a comerciar con tierras de propiedad social, situación que no se ha traducido en beneficios equitativos para los dueños originales de la tierra, originando además 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.

La expropiación tradicional no pudo consolidarse como un método de desincorporación agrario lo suficientemente ágil y equitativo desde el punto de vista de la justicia campesina, ya que la indemnización otorgada al núcleo afectado no correspondía, en términos de plusvalía, al beneficio económico que hubiera podido obtener por su superficie una vez que ingresara al mercado de suelo. Los procedimientos que prevé la legislación vigente para incorporar tierra social al desarrollo urbano, por acuerdo de la asamblea de los núcleos agrarios, están caracterizados por dos vertientes de aplicación:

- a) La aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias.
- b) La adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas.

Para lograr la consolidación de los mecanismos de desincorporación de tierra de origen social que la Ley Agraria faculta, la Procuraduría Agraria instrumenta un

programa que promueve los diversos esquemas asociativos con fines inmobiliarios en aquellos núcleos agrarios que presenten las características y condiciones legales, normativas y de organización, que le permitan el desarrollo de proyectos públicos o privados y la obtención equitativa de los beneficios que estos arrojen.

Además de recurrir a la constitución de sociedades derivadas de la aportación de tierras de uso común que se prevé en el artículo 75 de la Ley Agraria, se promoverán formas asociativas en aquellos núcleos agrarios cuya posibilidad de desarrollar proyectos de carácter urbano sea exclusivamente en tierras parceladas. Para lo anterior, se establecen acciones que permitan a los sujetos agrarios tener el conocimiento previo de la potencialidad de sus tierras y lograr la coordinación con las autoridades estatales y municipales.

Al iniciar el programa en algún núcleo agrario, es de resaltar la importancia de contar con la participación continua de los sujetos agrarios, con la coadyuvancia del Estado y el Municipio y la coordinación de acciones con el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), por ser este el organismo mediante el cual se otorgan los apoyos financieros y técnicos para sufragar los gastos preconstitutivos de las sociedades mercantiles, con base a proyectos de desarrollo específicos.

De igual forma, resulta conveniente promover los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), toda vez que esta es la entidad facultada y responsable de coordinar los procesos de emisión y actualización de los instrumentos locales de planeación urbana, cuya vigencia resulta fundamental para el cumplimiento de los propósitos antes señalados.

El Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), tiene como propósito la promoción entre los órdenes de gobierno y la sociedad, coordinada por las Secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social, a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Su objetivo es el de inducir la incorporación ágil y concertada de suelo apto, de origen ejidal y comunal, para ser puesto, con aprobación y beneficio de los núcleos agrarios, en oferta legal al servicio de las instituciones públicas, privadas y sociales de vivienda y desarrollo inmobiliario, así como de personas físicas o morales en general, que deseen acceder a la tierra en la construcción, promoción, venta y utilización de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.

Considero que es un tema que debería tomarse en cuenta y reconsiderarse ya que es importante que se impulsen las condiciones para que los ejidos y comunidades incorporen tierra a un mercado ordenado; para lograr una comercialización eficiente de los recursos naturales y productos elaborados por los ejidos y comunidades y sobre todo para entablar nuevas formas de cooperación y contratación con empresarios, inversionistas y el sector público.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

Durante la Ceremonia conmemorativa del 85 aniversario de la Ley Agraria de 1915, celebrada en Boca del Río, Veracruz, el 6 de enero, el Presidente Ernesto Zedillo instruyó a las secretarías de la Reforma Agraria, de Desarrollo Social y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca a que diseñaran el contenido, las estrategias y el perfil del programa PISO, con el objetivo de impulsar la creación de sociedades inmobiliarias ejidales, para detonar el desarrollo urbano en tierra social y para que la plusvalía generada en este proceso beneficie primordialmente a ejidatarios y comuneros.

En efecto, el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) fue el resultado de una de las líneas de acción del Programa 100 Ciudades ya actualizado, el cual se deriva a su vez del Plan Nacional de desarrollo Urbano 1995-2000. La línea de acción se denomina Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano, y tiene como objetivo lograr la disponibilidad del suelo necesario en las ciudades para satisfacer los requerimientos de vivienda, de equipamiento urbano y de la propia expansión.

Las reformas de 1992 al artículo 27, que elevan a rango constitucional la propiedad ejidal y comunal, favorecen la incorporación de superficies de ese origen al desarrollo urbano, inmobiliario de servicios, industrial, turístico, pesquero, forestal y comercial, con el objetivo de atraer la inversión y recapitalizar el campo para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

El gobierno federal, por medio de la SEDESOL y el sector agrario, de manera concurrente con los gobiernos de los estados y municipios, instrumentaron en 1996 el denominado Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), que tiene como objetivo fundamental, contar con disponibilidad legal y suficiente de suelo para satisfacer, ordenada y anticipadamente y a costos razonables las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, mediante los procedimientos previstos por la legislación agraria.

El programa nacional de desarrollo urbano establece en su diagnóstico que, entre 1995 y el año 2000, el crecimiento urbano demandará, tan sólo en las cuatro zonas metropolitanas y las 116 localidades medias incluidas en el Programa de 100 ciudades, 150 mil hectáreas de suelos libres para satisfacer necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional. De esta totalidad de tierra, alrededor de 100 mil hectáreas serán de origen ejidal o comunal, es decir, el suelo que actualmente mantiene el régimen de propiedad social. Esta situación permite entender objetivamente la magnitud y complejidad del problema urbano

que enfrentará el país para los próximos años y la necesidad de diseñar e instrumentar nuevas e imaginativas estrategias de política pública.

Está concebido como un mecanismo de coordinación, no de compra de suelo, cuyo fin primordial es el de promover la incorporación de suelo que equilibre los beneficios para los núcleos agrarios, fomentando la participación del sector privado.

- Hasta el año 2000, el Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO) consideraba un universo de 840 núcleos agrarios, definidos a partir de los centros urbanos contemplados en el Programa de las 100 Ciudades, formulado por la SEDESOL.
- Durante el año 2000, se aplicó el Programa de Organización y Capacitación para el Ordenamiento de la Propiedad Social con Uso Urbano, el cual identificaba, además de los 840 ejidos o comunidades definidos en el PISO, a 171 núcleos más, los cuales fueron propuestos por las representaciones estatales de la Procuraduría Agraria, como resultado de haberse identificado en estos núcleos la influencia que viene ejerciendo sobre ellos el crecimiento de la mancha urbana, sin que necesariamente estén considerados en los instrumentos locales de planeación ni en el Programa de las 100 Ciudades anteriormente citado.
- Durante el 2001 y mediante la coordinación establecida entre la SEDESOL y la Procuraduría Agraria, a partir del mes de agosto se vienen realizando actividades que permitan determinar el nuevo universo de núcleos agrarios susceptibles de desincorporar tierra para el desarrollo urbano, destacando como característica principal, que los núcleos, además de encontrarse en la periferia de las ciudades, deberán estar contemplados parcial o totalmente en los instrumentos de planeación urbana locales.

CAPITULO II

Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO)

Es un programa creado por el gobierno federal desarrollado por (SRA, PA, SEDESOL), para inducir, de manera planificada y preventiva, la incorporación ágil y concertada de suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano, para ser considerado en oferta legal al servicio de las instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y desarrollo inmobiliario, y así dar acceso a costos accesibles, tierra apta para la promoción, construcción y venta de vivienda de interés social, equipamiento urbano y desarrollo regional¹.

¹[http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20\(PISO\)](http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20(PISO))

Como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional de las principales ciudades del país en las décadas recientes, se han manifestado una serie de problemas generados por los asentamientos humanos que, de manera irregular, se han establecido en áreas que por su naturaleza no son aptas para el crecimiento urbano².

Este desorden urbano ha alcanzado un punto crítico en el que se requiere tomar decisiones e instrumentar políticas públicas que permitan no sólo corregir el problema ya existente, sino también prevenir, mediante la instrumentación de mecanismos idóneos posibilitados por la legislación vigente, el surgimiento mismo del problema atacando sus causas fundamentales.

La dimensión de este problema se ilustra con bastante claridad en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Entre 1995 y el año 2000 el crecimiento urbano de nuestro país demandó, para las cuatro grandes zonas metropolitanas y las 116 localidades medias, un total de 150 mil hectáreas de suelo libre para satisfacer necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, de las cuales 105 mil eran de origen ejidal o comunal.

El actual marco legal agrario permite que dichas superficies sean desincorporadas del régimen ejidal o comunal sin necesidad de recurrir a la expropiación por causa de utilidad pública. Mediante la aportación de tierras de uso común al patrimonio de sociedades mercantiles y civiles, así como a través de la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas, las propias asambleas de los núcleos agrarios pueden incorporar tierra a proyectos inmobiliarios que resulten congruentes con los planes y programas de desarrollo urbano que definan las autoridades locales. Esto implica la posibilidad de que tanto los ejidos como las comunidades se transformen en interlocutores efectivos del gobierno para diseñar y aplicar estrategias que permitan imprimirle orden y legalidad al futuro crecimiento de los principales centro urbanos del país.

En este contexto, fue creado en 1996 el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), como un instrumento del Gobierno Federal destinado a promover el desarrollo ordenado y sustentable de nuestras ciudades mediante la incorporación de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano e inmobiliario, aplicando para tal efecto los procedimientos previstos en las legislaciones vigentes tanto en materia agraria como en materia de asentamientos humanos.

En virtud de lo anterior, se debe entender el programa PISO como un instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y de concertación con la sociedad civil, orientado a facilitar la incorporación ágil y legal de suelo apto de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano.

² <http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/piso.pdf>

Mediante este programa, los núcleos agrarios estarán en condiciones de poner en oferta legal suelo al servicio de las instituciones públicas, privadas y sociales de la vivienda y desarrollo inmobiliario, de organizaciones sociales y personas físicas y morales en general, que deseen acceder a la tierra para la construcción, promoción, venta y utilización de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.

Dentro de sus objetivos destaca el contar con disponibilidad legal y suficiente del suelo en cada ciudad para satisfacer, ordenada y anticipadamente, a costos razonables, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, y así estar en condiciones de poder abatir la ocupación anárquica de tierra ejidal y comunal, evitando la necesidad de incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía de la irregularidad.

Esta incorporación de suelo social al desarrollo urbano mediante el PISO, cuidará en todo momento el orden urbano, la justicia campesina, el acceso popular a la vivienda, el desarrollo comunitario y la inversión privada. Además, vigilará las mejores condiciones de participación de los núcleos agrarios en las operaciones de incorporación de suelo.

En el Programa participan el Gobierno Federal por medio de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), como instancias normativas, y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), como coordinadora nacional. A nivel de las entidades federativas participan los gobiernos estatales como coordinadores y rectores del PISO en su estado, con el apoyo de las representaciones federales involucradas directamente que son: SRA, SEDESOL, CORETT, Procuraduría Agraria (PA), Registro Agrario Nacional (RAN), Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) e Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), así como de las instituciones federales, estatales y municipales que estén relacionadas con la vivienda, el suelo, el medio ambiente y el desarrollo urbano.

Para el Gobierno Federal es un Programa obligatorio. Para los gobiernos locales y municipales su participación es concurrente entre los tres órdenes de gobierno, mediante la firma de convenios que definan sus responsabilidades y obligaciones, así como atribuciones de dirección local y municipal.

Para la sociedad su participación es voluntaria, concertada y convenida, y para los núcleos agrarios también lo será de acuerdo al mandato de sus propias asambleas. En materia de financiamiento, el PISO es un programa de inducción y promoción, no de compra y venta de suelo. Es decir, su propósito central es promover que los núcleos agrarios que tengan suelo apto, si lo desean, lo oferten a quien lo necesite, cuidando que en el proceso se respete la normatividad agraria y urbana aplicable, se desalienten los procesos especulativos, procurando que los núcleos de población agrarios participen en tiempo, cantidad y calidad de los productos inmobiliarios y se garanticen superficies y precios accesibles de suelo o vivienda a los consumidores urbanos de escasos recursos.

Así, también se debe concebir como un programa autofinanciable no lucrativo para las instituciones públicas que, por sus funciones, participan en adquisición, expropiación o desarrollos, por lo que deberá contar con sistemas de facilitación y mecanismos de recuperación, aunque se podrá operar, según disponibilidades, proyectos sociales con recuperación parcial o diferida. El PISO podrá, por medio de la CORETT y a cuenta de operaciones futuras de realización garantizada, hacer anticipos recuperables a los núcleos que los soliciten, para que los oferentes sociales con debilidad económica no estén desprotegidos ante la intermediación inmobiliaria y la ocupación irregular precaria.

Tratándose de proyectos de desarrollo rentables auspiciados por inmobiliarias puramente ejidales, el FIFONAFE podrá financiar, con capital de riesgo, infraestructura y servicios, así como urbanización secundaria. El propósito será apoyar la autogestión ejidal con inversión sencilla recuperable.

En su operación sólo participarán los municipios que tengan autorizados e inscritos sus programas y planes de desarrollo urbano y los núcleos de población agrarios que tengan certificados sus derechos. Asimismo, sólo podrán participar como adquirentes de tierras o socios de los campesinos en inmobiliarias, aquellas personas que garanticen solvencia, seriedad, probidad y no tengan antecedentes negativos.

En todos los casos de incorporación de suelo, se deberá contar con la aprobación del municipio respectivo y se deberá garantizar la introducción de los servicios urbanos básicos en las tierras de que se trate.

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.³

Los métodos de incorporación de suelo social utilizados por el PISO son la expropiación concertada por áreas de crecimiento de poblados en regularización y para incorporación de suelo libre; la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias; y la adopción de dominio pleno sobre tierras parceladas para comercialización autogestionaria o institucional.

Este Programa representa el primer paso hacia el nuevo milenio con una óptica diferente; además, representa la acción fundamental para la correcta regulación

³ http://www.pa.gob.mx/publica/rev_13/Estrategias.pdf

del uso del suelo y al mismo tiempo, el PISO permitirá prever la orientación en el crecimiento de las ciudades hacia zonas aptas para el desarrollo urbano, tomando en cuenta las actividades productivas de la región, la dotación de servicios públicos y la posibilidad de integrar estas áreas de crecimiento a las estructuras de la mancha urbana⁴.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA PISO

Contar con la disponibilidad legal y suficiente de suelo en cada ciudad para satisfacer ordenada y anticipadamente, a costos razonables, las necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional.

Abatir la necesidad de incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía de la irregularidad, mediante el rompimiento del ciclo invasión-regularización⁵.

En este contexto, el programa de trabajo de la Procuraduría Agraria dentro del PISO persigue dos grandes objetivos estratégicos.

- Aprovechar el proceso de certificación para que con oportunidad se asesore a los núcleos con disponibilidad de suelo urbanizable en todo lo relativo a las posibilidades jurídicas y asociativas que contemple el PISO. Particularmente importante en este sentido es lograr que los ejidos inmersos en la mancha urbana desarrollen un proceso de delimitación, destino y asignación de tierras que sea congruente con su potencial urbano.
- Asesorar a los núcleos agrarios en todo lo relacionado con la desintegración de sus tierras tanto por la vía del dominio pleno como por la vía de la aportación de tierras de uso común, el patrimonio de sociedades mercantiles y civiles, buscando en todo momento que en estos procesos de desincorporación se preserve la legalidad agraria, respeten los instrumentos municipales de planeación urbana y se logren beneficios económicos adecuados para los campesinos.

Las legislaciones urbana y agraria establecen que cuando los terrenos de origen social se ubiquen en el área de crecimiento de los centros de población, los núcleos agrarios podrán beneficiarse de su urbanización. Así mismo, señalan que la federación, los estados y municipios instrumenten coordinadamente programas de desarrollo social, con el propósito de que los titulares de de derechos ejidales o comunales se integren a las actividades económicas, apoyando la constitución y operación de empresas ejidales.

⁴ <http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/piso.pdf>

⁵

[http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20\(PISO\)](http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20(PISO))

En la ley se precisa que para toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas de crecimiento de un centro de población, las entidades federativas y los municipios tendrán el derecho de preferencia en igualdad de condiciones para adquirir los predios. Dicha normatividad forma parte de los lineamientos básicos del PISO, el cual promueve de manera prioritaria los esquemas asociativos entre los poseedores del suelo y los desarrolladores, para combatir el acaparamiento del suelo considerado como apto para el desarrollo urbano; y apoyan preferentemente las acciones destinadas a la población con menores ingresos⁶.

Misión

“Propiciar un desarrollo urbano y regional sustentable, es decir, ordenado, equilibrado y congruente con la distribución territorial de la población y de sus recursos tanto naturales como materiales; con ello elevar la calidad de vida en las localidades urbanas mediante la atención de los rezagos, fortaleciendo la infraestructura básica y el equipamiento urbano y mejorando la prestación de servicios públicos. Así mismo, simplificar, eficientar y modernizar la administración urbana”.

PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA

Se ha efectuado la promoción del programa en 30 entidades federativas, y se ha suscrito el acuerdo de coordinación respectivo en 28 estados

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.⁷

ESTRATEGIAS PARA LA INSTRUMENTACIÓN DEL PISO

Pactar con los gobiernos estatales la firma de un convenio que obligue al desarrollo de un Programa de Incorporación de Suelo Social al desarrollo urbano.

Formar en cada entidad federativa, un Comité Estatal de Incorporación de Suelo integrado por un Presidente, un Secretario Técnico y Vocales Ejecutivos, que en cada caso serán el Gobernador del Estado, el Delegado Estatal de la CORETT y los representantes estatales de la SEDESOL, SRA, PA y del RAN, respectivamente.

⁶ <http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm>

⁷ http://www.pa.gob.mx/publica/rev_13/Estrategias.pdf

Los gobiernos estatales y/o municipales, según se convenga en cada caso, abrirán y clasificarán la relación de predios ofertados legalmente, con usos y destinos autorizados, la forma de conversión asumida o en proceso y los precios base y las condiciones o requisitos para acceder a los mismos, esta bolsa de suelo será pública y coordinada por el área designada por el gobierno estatal.

ESTRATEGIAS DE OPERACIÓN DEL PISO

- a) Sólo participarán los municipios que tengan autorizados o inscritos sus programas y planes de desarrollo urbano municipal.
- b) Sólo podrán participar los núcleos agrarios que tengan certificados sus derechos agrarios, o bien que el Comité Estatal solicite se realicen las acciones necesarias para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano.
- c) Sólo podrán participar adquirientes de tierra o socios de los ejidatarios en inmobiliarias y aquellas personas que garanticen solvencia, seriedad y probidad y no tengan antecedentes penales.

BENEFICIOS QUE PROPORCIONA EL PISO

- A) Garantizar la oferta de suelo a precios realmente accesibles para la población popular.
- B) Mayor y mejor capacidad legal y operativa para la confirmación de un programa nacional de incorporación de suelo.
- C) Participación de los núcleos agrarios en las operaciones de incorporación de suelo.
- D) Revitalización del federalismo.

MÉTODOS DE INCORPORACIÓN DE SUELO

- I. Expropiación concertada para áreas de crecimiento de poblados en regularización;
- II. Expropiación concertada para incorporación de suelo urbano para vivienda social y popular;
- III. Aportación de tierras a sociedades inmobiliarias;
- IV. Adquisición de dominio pleno y comercialización autogestionaria, y

V. Adquisición de dominio pleno y comercialización institucional⁸.

SUSCRIPCIÓN DE ACUERDO DE COORDINACIÓN

- El Ejecutivo Federal representado por las secretarías de Desarrollo Social, la Reforma Agraria, así como la Procuraduría Agraria y la CORETT ha suscrito con los gobiernos estatales el Acuerdo del PISO, con el fin de incorporar tierras ejidales y comunales al desarrollo urbano y vivienda.
- Los estados que han suscrito el Acuerdo son: 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

Comités Estatales de Incorporación de Suelo

- El Programa prevé en cada estado la integración de un Comité Estatal en donde el Presidente es el Gobernador del estado; Secretario técnico, el Delegado estatal de la CORETT; Vocales ejecutivos, los funcionarios estatales y municipales involucrados, así como los representantes de la Sedesol, SRA, PA, RAN y FIFONAFE.
- Las entidades federativas que cuentan con dicho Comité son: Coahuila, Campeche, San Luis Potosí, Durango, Tamaulipas, Estado de México, Yucatán, Nuevo León y Querétaro.

PROCEDIMIENTO PARA LA INCORPORACIÓN DE TIERRAS EJIDALES AL DESARROLLO URBANO

MARCO LEGAL APLICABLE:

Son aplicables a los procedimientos de incorporación de las tierras de núcleos agrarios al desarrollo urbano mediante la constitución de una sociedad mercantil inmobiliaria, los artículos 27 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 23 a 28, 31, 56, 75, 81 al 84, 87 y 100 de la Ley Agraria; 1, 2, 4, 5, 6, 7, 38, 40, 41, 42, 43, 46 y 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos; 1, 6, fracción X, 19, 20, 23 al 27 y 99 fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 11 fracción VIII, 13 fracciones XI

⁸[http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20\(PISO\)](http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20(PISO))

y XII, fracciones V, VI y VII y 82 a 85 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; Código Civil; Ley General de Sociedades Mercantiles y Normas Técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional⁹.

LEY AGRARIA:

- El **artículo 2°** establece que en lo no previsto por la misma se aplicará supletoriamente la legislación federal en materia civil y mercantil, así como también señala que el ejercicio de los derechos de propiedad, “en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás Leyes aplicables”.
- En los **artículos 23 a 28 y 31** de este ordenamiento, se señalan los asuntos de la competencia exclusiva de las asambleas de los núcleos agrarios, entre los que se encuentran la autorización para la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas y la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles; de igual manera, se mencionan los formalidades que deberán observarse para la convocatoria, celebración y toma de acuerdos en dichas asambleas.
- La aplicación de los procedimientos legales de desincorporación de tierras de origen social para su aprovechamiento inmobiliario, se posibilita o facilita, según sea el caso, una vez que los núcleos agrarios han concluido su certificación conforme a lo establecido en el **artículo 56**.
 - Es indispensable la certificación de un ejido cuando éste pretende adoptar el dominio pleno sobre parte o la totalidad de sus parcelas, de conformidad con lo dispuesto por los **artículos 81 al 84**.
 - Cuando un ejido o comunidad pretende aportar tierras de uso común a una sociedad mercantil en términos del **artículo 75**, no resulta indispensable dicha certificación aunque si facilita la integración del expediente de solicitud de opinión respectivo, toda vez que la superficie a desincorporar se encuentra delimitada y los derechos sobre la misma debidamente asignados a sus titulares.
- Para la constitución de sociedades mercantiles con fines inmobiliarios mediante la aportación de tierras de uso común, es necesario observar lo que señala el **artículo 75**, en el cual se establecen los requisitos legales que se deberán atender para lograr que la Procuraduría Agraria emita su opinión, así como los aspectos sobre los que se pronunciará en la misma.

⁹ Manual del Registro Agrario Nacional, TEMA 23, pág. 2

- Para conocer el valor mínimo de la superficie a desincorporar, ya sea ésta tierra de uso común o parcelada, se deberá atender a lo dispuesto en los artículos **75 fracción IV y 86**, respectivamente.
- El **artículo 87** de la Ley Agraria se refiere al derecho de los ejidatarios a beneficiarse de la urbanización de sus tierras, cuando estas se ubiquen en el área de crecimiento de un centro de población, respetando para ello la normatividad aplicable en materia de asentamientos humanos; el **artículo 88** establece la prohibición para urbanizar las tierras ejidales localizadas en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, y el **artículo 89** señala la obligación de respetar en toda enajenación el derecho de preferencia a favor de los gobiernos estatales y municipales, cuando las superficies desincorporadas del régimen agrario se encuentren contempladas en áreas declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal.
- En el **artículo 125** se establece que las disposiciones del título sexto serán aplicables a las sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100, excepto cuando se dediquen a actividades distintas a las desarrolladas por las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, conforme lo establece al **artículo 126 fracción II**. Con base en ello, no es aplicable a las sociedades mercantiles con fines inmobiliarios, lo que establece el **artículo 126 fracción III**, relativo a las acciones series "T".

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS:

- El **artículo 1º** señala que las disposiciones de esa Ley son de orden público e interés social, cuyo objetivo será establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, fijar las normas básicas para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, definir los principios para la determinación de las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, y determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.
- El **artículo 5º** establece que son de utilidad pública la fundación y crecimiento de los centros de población, la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano, la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población, la edificación de vivienda de interés social y popular, la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, y la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

- En el **artículo 6º** se estipula que, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, los tres niveles de gobierno actuarán de manera concurrente para el ejercicio de las atribuciones que en este rubro tiene el Estado, en el ámbito de competencia que determina la Constitución Política. Por su parte, el **artículo 7º** menciona las atribuciones que la Secretaría de Desarrollo Social tiene en materia de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo regional.
- El **artículo 38** señala que las 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 de asentamiento humano, se sujetarán en cuanto a su aprovechamiento a lo dispuesto por la propia Ley General de Asentamientos Humanos, a la Ley Agraria, a la Legislación Estatal en materia de desarrollo urbano, a los Planes o Programas de Desarrollo Urbano, así como a las reservas, usos y destinos de áreas y predios.
- Los **artículos 40 a 42** hacen referencia a la coordinación que debe existir entre los tres niveles de gobierno en materia de constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda y, en su caso, a la concertación de convenios con los sectores social y privado. Con base en estos convenios o acuerdos se promoverá la participación de núcleos agrarios para el aprovechamiento de tierras ejidales y comunales susceptibles de urbanización, evitando de esta manera el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, así como también el empleo de la figura de la expropiación sobre terrenos de origen social a favor de la Federación.
- Los requisitos que deben cumplirse para la incorporación de suelo social al desarrollo urbano y la vivienda, están contemplados en el **artículo 43** y son los siguientes: es necesario para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano, comprender preferentemente predios que no estén destinados a la realización de actividades productivas, contar con un planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda, y los demás que resulten aplicables.
- El **artículo 46** establece la coordinación que deberá existir entre los tres niveles de gobierno, a fin de que mediante la aplicación de programas de desarrollo social se promueva que los titulares de derechos ejidales y comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, mediante su capacitación en el rubro de la producción y comercialización de bienes y servicios, y apoyando la constitución y operación de empresas.

- El **artículo 47** hace alusión al derecho de preferencia que asiste a los gobiernos estatales y municipales, para adquirir los predios que vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso, y que se ubiquen en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.
- En el **artículo 50** se determina que los tres niveles de gobierno, en el ámbito de su competencia, podrán promover la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.
- Finalmente, en el **artículo 51** se señala que los tres niveles de gobierno fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE:

- El **artículo 1º** señala que las disposiciones de esa Ley son de orden público e interés social, cuyo objetivo será propiciar el desarrollo sustentable estableciendo las bases para definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, establecer y administrar las áreas naturales protegidas, determinar las bases para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales para que sean compatibles con la obtención de recursos económicos y las actividades de la sociedad, y determinar los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, así como con los sectores social y privado en materia ambiental.
- En el **artículo 2º** se establece que se considera de utilidad pública el ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.
- El **artículo 5º fracción X**, establece la facultad de la Federación para llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.
- Los **artículos 19 a 20 Bis 5** contemplan la facultad de la Federación, los Estados y los Municipios para formular, aprobar, expedir, evaluar y modificar, en el ámbito de sus competencias, los Programas de Ordenamiento Ecológico General, Regionales y Locales.
- El **artículo 23** señala los criterios para que la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27

constitucional en materia de asentamientos humanos, para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental.

- En las **fracciones VIII a XI del artículo 28** se menciona que la evaluación de impacto ambiental deberá realizarse para aquellos casos en los que se prevea la ejecución de actividades industriales altamente riesgosas, de desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, de obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, y de obras en áreas naturales protegidas que son competencia de la Federación.
- El **artículo 31** señala los casos en los que la realización de las obras y actividades mencionadas en el párrafo anterior, no requerirán de una manifestación de impacto ambiental, sino de un informe preventivo.
- Las **fracciones II y III del artículo 99** consideran dos criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, y se refieren a la fundación de centros de población y radicación de asentamientos humanos, y al establecimiento de usos, reservas y destinos en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA PROCURADURÍA AGRARIA:

- El **artículo 11 en su fracción VIII**, señala que es facultad del Procurador Agrario emitir opinión en términos de los artículos 75 fracción II y 100 de la Ley Agraria, para aquellos casos que tengan que ver con los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en donde los núcleos de población agrarios tengan participación.
- En los **artículos 82 a 85** se señalan los documentos que deberán acompañar a la solicitud de opinión que el núcleo agrario presente a la Procuraduría, lo relativo a la admisión formal del expediente hasta que se cumplan con los requerimientos necesarios para proceder a su estudio, y el término de treinta días hábiles que tiene la Institución para emitir su opinión evaluando y pronunciándose 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 propuestos para la realización del negocio.

OTRAS NORMAS Y LEGISLACIONES APLICABLES:

Resultan también aplicables a los procedimientos de desincorporación de suelo social para satisfacer necesidades de vivienda, equipamiento urbano y desarrollo regional, las disposiciones contenidas en los siguientes instrumentos jurídicos y normativos:

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares: Este Reglamento es aplicable en la medida que lo exija el procedimiento de desincorporación que vaya a llevarse a cabo, pues, como ya se señaló, para el caso de que en un ejido se pretenda adoptar el dominio pleno sobre tierras parceladas, deberá su superficie encontrarse certificada, en tanto que para el caso de la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil, este requisito no es exigible.

Código Civil: De este ordenamiento legal resultan aplicables de manera supletoria a la Ley Agraria los apartados relativos a los diferentes tipos de contratos y obligaciones.

Ley General de Sociedades Mercantiles: Este ordenamiento legal resulta aplicable de manera supletoria a la Ley Agraria, en virtud de que en él se contemplan las figuras asociativas que pueden convertirse en propietarias de superficies desincorporadas del régimen ejidal o comunal.

Normas técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional: Estas deben observarse en la elaboración de los productos cartográficos a obtener de la certificación de un ejido o comunidad, conforme a lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Agraria. De igual forma, son aplicables para los productos cartográficos que se generen para determinar la superficie de uso común que se aportará a una sociedad mercantil con fines inmobiliarios, conforme a lo establecido en el artículo 75 del ordenamiento legal antes citado.

Legislaciones locales y planes y programas de desarrollo urbano municipales: Tanto las legislaciones, como los instrumentos locales de planeación urbana correspondientes, deben ser invariablemente respetados para la proyección y ejecución de cualquier desarrollo de carácter inmobiliario.

Legislaciones estatales en materia ambiental y preservación ecológica: en la gran mayoría de las ocasiones, en materia de impacto ambiental, la instancia facultada para emitir los manifiestos o dictámenes requeridos, es la Secretaría responsable de la materia en cada uno de los Estados.

La Ley Agraria y los mecanismos de incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano:

Con el propósito de incorporar tierras ejidales o comunales al desarrollo urbano de manera ordenada, La Ley Agraria establece tres procedimientos a saber:

1.- ADOPCIÓN DEL DOMINIO PLENO SOBRE TIERRAS PARCELADAS

DESTINO DE LAS TIERRAS:

Las tierras ejidales por su destino se dividen en:

- a) **Tierras para el asentamiento humano:** integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, compuestas por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal.
- b) **Tierras de Uso Común:** Constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, conformadas por aquella superficie que no haya sido especialmente reservada por la Asamblea para el asentamiento humano o las parcelas.
- c) **Tierras Parceladas:** sobre las que el ejidatario, en lo individual, o varios ejidatarios, en su conjunto tienen derecho a su aprovechamiento, uso y usufructo.

Es facultad de la Asamblea señalar y delimitar estos tres tipos de tierras. No necesariamente todo ejido deber tener los tres tipos de tierras, hay ejidos que no tienen asentamiento humano, los hay que no tienen tierras parceladas y existen otros que sólo las tienen parceladas.

La adopción del dominio pleno es el procedimiento mediante el cual las tierras ejidales cambian de régimen de propiedad social al de propiedad privada. Para poder seguir el procedimiento de adopción de dominio pleno se requiere que las tierras del ejido estén formalmente parceladas y los ejidatarios cuenten con sus certificados parcelarios.

DERECHOS SOBRE LAS PARCELAS

Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de las parcelas. Los derechos sobre las parcelas se acreditarán por medio de los certificados parcelarios y mientras se expidan éstos, mediante los certificados de derechos agrarios expedidos de acuerdo con las anteriores legislaciones.

Los ejidatarios pueden vender sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. Será suficiente para ello la conformidad por escrito del comprador y el vendedor, ante dos testigos, y realizar la notificación correspondiente al Registro Agrario Nacional y la inscripción en el libro de registro del núcleo ejidal.

Los ejidatarios pueden optar también por el dominio pleno de sus parcelas, es decir, adquirirlas en propiedad, en cuyo caso las parcelas dejarán de estar sujetas al régimen ejidal para regularse por el derecho común

TIERRAS FORMALMENTE PARCELADAS:

Si las tierras están parceladas formalmente y existe el plano del parcelamiento, se deberá efectuar esto:

- Solicitar la certificación del plano al Registro Agrario Nacional.
- Solicitar al Registro Agrario Nacional la expedición del parcelamiento formal, el plano certificado y los certificados parcelarios correspondientes, con base en los títulos respectivos.
- Celebrar asamblea ejidal, para autorizar que los ejidatarios adopten el dominio pleno sobre sus parcelas.
- Aprobado lo anterior, que los ejidatarios interesados, en el momento que lo estimen pertinente, asuman el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso deberán solicitar al Registro Agrario Nacional el trámite correspondiente.

TIERRAS NO PARCELADAS FORMALMENTE:

Si no existe un parcelamiento formal, el ejido debe llevar a cabo el señalamiento delimitación y asignación de tierras; mediante su incorporación al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)¹⁰.

Adquisición del Dominio Pleno: con relación a la posible adquisición del dominio pleno sobre las parcelas, es necesario destacar:

- La adquisición del dominio pleno sobre las parcelas es potestativo de cada Asamblea ejidal, es decir, no es un acto forzoso.
- En todo caso se requiere la aprobación de la Asamblea y la estricta observancia de un procedimiento establecido en la Ley Agraria.
- Ante todo, es indispensable saber con precisión la delimitación de cada parcela y su correspondiente asignación.

Es el único mecanismo mediante el cual la tierra de propiedad social se privatiza; pero la adopción del dominio pleno solamente aplica a las tierras parceladas del ejido y no a las tierras de uso común ni a las tierras para asentamiento humano. Es una decisión que toman los ejidatarios individualmente, aunque ya una vez concluido el PROCEDE que, como se recordará, es una decisión de la Asamblea ejidal. Cuando se ha adoptado el dominio pleno los titulares del suelo pueden comerciarlo de manera directa. Las autoridades urbanas, sin embargo, manifiestan su preferencia porque los ejidatarios aporten la tierra de uso común a sociedades inmobiliarias y no que las enajenen directamente a terceros no ejidatarios, por temor a que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como de hecho ocurre.

Para asumir el Dominio Pleno es necesario:

¹⁰ Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), Procuraduría Agraria, septiembre 1999., pág. 49 y 50.

-Que la mayor parte de las parcelas se encuentren delimitadas y asignadas en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria, el cual establece que la Asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas en la propia ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento económico o de hecho y en su caso, regularizar la tenencia de los posesionarios.

- Que la Asamblea acuerde adoptar el dominio pleno, con estricta observancia del procedimiento establecido en la Ley Agraria, por ser una asamblea de formalidades especiales se requiere mayoría calificada, así como la presencia de un fedatario público y de un representante de la Procuraduría Agraria. Es un acto potestativo de la Asamblea, y mientras la misma autorice la adopción del dominio pleno, ningún ejidatario podrá asumirlo.

Adoptado el acuerdo de dominio pleno, los ejidatarios interesados podrán asumirlo en el momento que lo estimen conveniente sin que exista un plazo para ejercer este derecho, y en cuyo caso deberán solicitar al Registro Agrario Nacional en los términos del artículo 82 de la Ley Agraria:

- a) Dar de baja la inscripción de sus certificados parcelarios
- b) Solicitar la expedición del título de propiedad de origen parcelario que ampara el dominio y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en la localidad correspondiente.
- c) En el último párrafo del artículo 82 se establece que a partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

En la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adquirido el dominio pleno, gozarán del derecho del tanto para adquirirlas los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado por más de un año dichas parcelas, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población, en este orden.

Por otra parte si las tierras que se van a enajenar se encuentran comprendidas dentro de las áreas declaradas como reserva de crecimiento de un municipio de conformidad con los planes y programas de desarrollo urbano, el enajenante o en su caso los notarios públicos, los jueces y las autoridades administrativas, en su caso deberán notificar a los gobiernos de los estados o municipios la venta de las tierras para que ejerzan el derecho de preferencia.

En este sentido el Registro Agrario Nacional, a partir del año 2000, modificó el reverso del formato del título de propiedad de origen parcelario para insertar una prevención, en la cual se establece que los titulares de predios ubicados en el área de crecimiento de un centro de población y que se pretendan incorporar al desarrollo urbano, deberán sujetarse a las leyes, reglamentos, y planes vigentes

en materia de asentamientos humanos y respetar el derecho de preferencia del gobierno del estado y municipio donde se ubique¹¹.

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 pudiendo esto 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 Procuraduría Agraria se pronuncie sobre el particular, por lo que su intervención se limitará únicamente a prestar la asesoría legal a los ejidatarios.

El procedimiento respectivo se puede sintetizar de la siguiente manera:

- El núcleo de población deberá tener obligatoriamente regularizadas sus tierras, por lo menos tres parcelas, 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.
- Deberá celebrar una asamblea de formalidades especiales, en la que se acordará que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus respectivas parcelas.
- Cuando los ejidatarios lo consideren pertinente, podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, para lo cual deberá 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 de régimen ejidal, expidiendo los títulos de propiedad.
- Deberán inscribirse dichos títulos en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, con lo cual podrá acreditarse que las superficies que estos amparan han comenzado a ser regidas por el derecho común. La anterior solicitud se realizará de manera individual por cada ejidatario.
- Adoptando el dominio pleno sobre las parcelas, los ejidatarios estarán en posibilidad de celebrar cualquier acto jurídico o emprender cualquier acción sobre las mismas, precisamente por eso, este procedimiento no garantiza que las superficies desincorporadas se desarrollen ordenadamente desde una perspectiva urbana planificada¹².

Sin embargo, si los titulares de dichas áreas pretenden destinar éstas a desarrollos de carácter inmobiliario, podrá hacerlo dentro de los siguientes esquemas:

¹¹ Correlación del Marco Jurídico Agrario con el Desarrollo Urbano, Edición Conmemorativa, Reforma Agraria 1915- 2000, pag. 9 y 10.

¹² Manual del Registro Agrario Nacional, TEMA 23, pág. 4 y 5

ENAJENACIÓN A TERCEROS NO EJIDATARIOS

Cuando el titular de la superficie decide enajenar ésta a una persona física o moral ajena al núcleo, interesada en desarrollarla urbanísticamente, deberá tener en cuenta que en caso de primera enajenación de parcela, gozarán del derecho del tanto para su adquisición, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo ejidal, en ese orden.

Así mismo, 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 de los Gobiernos Estatales y Municipales. Debe señalarse que la primera enajenación se parcelas en beneficio de personas ajenas al núcleo de población será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante, debiendo esta efectuarse, cuando menos, al precio de referencia que Establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).

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

PARA EL EJIDO: Regularmente no habrá distribución equitativa de ganancia, no se obtiene el mejor precio para la tierra, ni se garantizan beneficios a largo plazo.

PARA LA AUTORIDAD: Al posibilitarse la comercialización de fracciones de tierra, no podrá direccionarse el crecimiento urbano, ni ordenarse 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 responsable¹³.

2.- APORTACIÓN DE TIERRAS DE USO COMÚN A SOCIEDADES CIVILES O MERCANTILES

Es la modalidad de incorporación preferida por la SEDESOL y la Procuraduría Agraria. Son producto de una decisión de la Asamblea ejidal aplicable a las tierras de uso común y consisten en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral. La asociación se puede dar con los sectores público, social y privado.

Los primeros esquemas para constituir lo que en un principio se llamaron Compañías Ejidales de Desarrollo Urbano se dieron entre 1992 y 1994 como pruebas piloto; también se les ha denominado *joint-ventures*. La participación del sector privado en el ejido, sin embargo, no es nueva, ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores

¹³ Manual del Registro Agrario Nacional, TEMA 23, pág. 5

privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda no popular.

En cuanto a las tierras de uso común, consideradas como inalienables, imprescriptibles e inembargables, tienen solo una opción para dejar de estar sujetas al régimen social, la cual consiste en ajustarse a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley Agraria.

Aspectos básicos a considerar

- Es recomendable que el núcleo agrario haya concluido su proceso de certificación a través del PROCEDE, aunque no es un requisito indispensable, pero si es necesario que la poligonal se encuentre perfectamente delimitada conforme a las normas técnicas del RAN.
- La superficie a desincorporar, deberá estar considerada en el instrumento de planeación urbana del centro de población respectivo (ciudad).
- Los ejidatarios o comuneros podrán ser socios en lo individual (tantos socios como ejidatarios existan) o como persona moral (el núcleo agrario como un solo socio, agrupando a todos sus miembros).
- Si bien es cierto que “el proyecto de escritura social” en el artículo 75 de la Ley Agraria se establece como uno de los elementos para que la Procuraduría Agraria emita la opinión, también lo es que la institución recomienda la entrega del “acta constitutiva”, a fin de garantizar que la persona moral que se convertirá en propietaria de la superficie a desincorporar, ya exista.
- Debe ponerse especial atención en que las acciones representativas de la superficie aportada al capital social, no pertenezcan a la serie “T” que contempla la Ley Agraria, toda vez que esta es exclusiva para aquellas sociedades mercantiles cuyo objeto social sea agrícola, ganadero o forestal
- Cuando participen socios ajenos al núcleo, éste tendrá el derecho irrenunciable de designar un comisario¹⁴

El procedimiento para aportar tierras ejidales a sociedades se establece en el artículo 75 de la Ley Agraria, el que señala que en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles, y dependiendo de la actividad a que se dediquen, estarán sujetas o no al Título Sexto de la Ley Agraria¹⁵.

Las sociedades que se encuentran sujetas a la Ley Agraria son aquellas que tiene en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

De acuerdo con el artículo 75 de la Ley Agraria, las tierras de uso común son la base del sustento económico del núcleo ejidal o comunal. Dado que estas superficies no forman parte de las tierras parceladas ni de las de asentamiento

¹⁴ Manual Del Registro Agrario Nacional, TEMA 23, pág. 2 y 3.

¹⁵ Correlación del Marco Jurídico Agrario con el Desarrollo Urbano, Edición Conmemorativa, Reforma Agraria 1915- 2000, pág. 10

humano, la Ley Agraria concede a los ejidatarios o comuneros, en conjunto, la posibilidad de decidir el uso y aprovechamiento que deseen darles.

Como máximo órgano de decisión del núcleo agrario, la asamblea posee la facultad de resolver la aportación de las tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil. En el reglamento interno o en el estatuto, comunal deben constar los acuerdos que la asamblea tome al respecto.

Con la finalidad de ampliar las opciones de desarrollo económico y social de los ejidos y comunidades, los artículos 75 y 100 de la Ley Agraria establecen que las tierras de uso común pueden ser aportadas a una sociedad mercantil o civil. Esta opción, que deberá ser aprovechada cuando sea de verdadera utilidad para el ejido o comunidad, implica la transmisión del dominio de dichas tierras a esa clase de sociedades.

Mediante este procedimiento, los núcleos agrarios pueden constituir una sociedad mercantil inmobiliaria a fin de incorporar tierras de origen social al desarrollo urbano, esta sociedad puede estar constituida únicamente por ejidatarios, o con participación de inversionistas privados o algún organismo gubernamental, para esto es necesario que las tierras del núcleo agrario, cuando menos las de uso común estén regularizadas conforme a la vigente Ley Agraria.

Este procedimiento requiere del acuerdo de asamblea constituida con los requisitos y formalidades que establece la Ley Agraria, en la que se resuelva transmitir la propiedad de tierras de uso común, ya sea total o parcialmente a una sociedad mercantil o civil observando lo establecido en el artículo 75 de la misma ley; cabe aclarar que en la constitución de la sociedad, los ejidatarios pueden participar colectivamente a través del núcleo agrario como persona moral, o individualmente (tantos socios como ejidatarios sean).

Este procedimiento se considera el más idóneo par incorporar tierra de origen social al desarrollo urbano, debido a que permite una distribución equitativa de ganancias para los integrantes del núcleo, direccional el desarrollo urbano de una manera ordenada y ejercer oportunamente el derecho de preferencia para los organismos interesados en adquirir la tierra.

Debe observarse, igualmente que el valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al núcleo agrario o a sus integrantes por la aportación de sus tierras, sea cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquiera otra institución de crédito.

Así también debe preverse que cuando participen socios ajenos al núcleo, éste o sus miembros, en su caso, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del núcleo, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley General de Sociedades Mercantiles. Cuando el núcleo o sus integrantes no designaren comisario, la Procuraduría Agraria deberá hacerlo.

Cabe señalar que cuando se dé el caso de liquidación de la sociedad, la Procuraduría Agraria tienen la obligación de vigilar que el ejido o los ejidatarios, de acuerdo con su participación en el capital social, tengan preferencias sobre los demás socios para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social, o para adquirir aquellas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad.

Aquellas sociedades que ostenten tierras y se dediquen a actividades distintas a las anteriormente citadas, como son las sociedades inmobiliarias, se registrarán por el derecho común a partir de la cancelación de la inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Es importante señalar que la Asamblea, antes de hacer la aportación de tierras, deberá delimitarlas a partir de un plano general elaborado por el Registro Agrario Nacional o autoridad competente. Esta delimitación deberá constituirse como tierras de uso común y a partir de esto realizar al interior la delimitación de la superficie a aportar de asignar los derechos de uso común a cada ejidatario.

El artículo 75 de la Ley Agraria establece que, en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, la asamblea podrá resolver la aportación de tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil, y que los proyectos de desarrollo y de escritura social correspondientes deberán someterse previamente a la consideración de la Procuraduría Agraria

La opinión de la Procuraduría Agraria debe pronunciarse en un término no mayor de 30 días hábiles y habrá de ocuparse de los siguientes aspectos:

- * **Sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada:** en la que a través de un análisis documental 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:** verificando que se observe la normatividad que sobre la aptitud de las tierras y la explotación de recursos pudiera ser aplicable, así como las recomendaciones y opiniones que al efecto emitan las autoridades competentes.
- * **Sobre la equidad en los términos y condiciones que se propongan:** atendiendo básicamente a la correspondencia que exista entre las aportaciones y la participación de cada uno de los socios, así mismo, evaluará que las condiciones de participación establecidas en el proyecto de escritura social garanticen razonablemente los ingresos de los sujetos agrarios¹⁶.

TRANSMISIÓN DEL DOMINIO A SOCIEDADES MERCANTILES:

¹⁶ Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), Procuraduría Agraria, Septiembre 1999

Evidentemente, lo más conveniente para direccionar el desarrollo urbano con óptimo beneficio para los ejidatario, las autoridades competentes y los inversionistas, en su caso, es que se constituya una sociedad mercantil inmobiliaria en los términos que se describen en este documento, lo cual se facilita en razón de que la superficie que constituirá el capital social ha dejado de pertenecer previamente al régimen ejidal, y por lo 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.

Con el objeto de definir un criterio general al respecto, con fundamento en los artículos 27 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 80, 84, y 89 de la Ley Agraria, así como 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se habrá de determinar que habrá de prevalecer entre el derecho del tanto y derecho de preferencia.

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 caso se exijan; para el caso de los ejidos de la Ley Agraria establece los casos y el orden en que se debe ejercitar ese derecho. En cambio, el derecho de preferencia a que se ha hecho alusión, habrá de entenderse para efectos de este tema como la primacía que tienen los gobiernos de los Estados o Municipios para adquirir un inmueble comprendido en los planos o programas de desarrollo urbano, cuando haya a ser objeto de enajenación a título oneroso, ejerciéndose tal derecho en las mismas condiciones con que participarían los particulares.

En consideración a lo anterior y atendiendo a lo dispuesto por la Ley Agraria en relación a la enajenación de tierras comprendidas en planes de desarrollo urbano, deberá prevalecer el derecho del tanto sobre el derecho de preferencia, en virtud de lo que hablamos de un derecho que primeramente deberá ser ejercitado al anterior núcleo, por lo que el mismo se deberá hacer valer en el término de 30 días naturales por las personas físicas o morales que establece el artículo 84 de la Ley Agraria, una vez que hayan sido notificadas; transcurrido este término, se ejercerá el derecho de preferencia al exterior del núcleo de población por el estado o municipio interesado en el mismo término. En caso de no proceder conforme a lo establecido por la propia Ley Agraria, la enajenación puede ser anulada.

TIPOS DE SOCIEDADES MERCANTILES INMOBILIARIAS QUE PUEDEN CONSTITUIRSE CON PARTICIPACIÓN EJIDAL

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

En este entendido, es necesario manifestar que una sociedad mercantil es una persona moral independiente, surgirá de la asociación de dos o más personas físicas o morales que se unen para lograr un propósito común, de carácter preponderantemente económico y que se constituye en cualquiera de las formas definidas de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Sin embargo, de ellas es la sociedad anónima la figura ideal para posibilitar desarrollos inmobiliarios, toda vez que sus accionistas participan en forma equitativa, en proporción a sus aportaciones accionarias, de los beneficios del negocio, adicionalmente en este tipo de sociedad, los accionistas se obligan a responder únicamente hasta por el monto de los recursos aportados a la misma, así como también existe la posibilidad de constituir la bajo la modalidad de capital variable, el cual otorga una mayor flexibilidad que el capital fijo.

Una sociedad anónima de capital variable puede estructurarse con la participación de :

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

Constitución de una sociedad mercantil inmobiliaria

Los ejidatarios que hayan asumido el dominio pleno sobre sus respectivas parcelas estarán en posibilidades de aportarlas a una sociedad mercantil inmobiliaria en la que participen de manera exclusiva o también inversionistas públicos o privados. Para este caso deberá integrarse el expediente respectivo con la documentación que se indica a continuación¹⁷.

- Copia simple de los títulos de propiedad.
- Constancia de notificación para ejercer el derecho del tanto.
- Constancia de no ejercicio del derecho de preferencia.
- Permiso de SRE.
- Acta constitutiva de la sociedad mercantil inmobiliaria.
- En su caso, acta de asamblea extraordinaria de accionistas.
- Constancia de inscripción en el RPPC.
- Minutas de reuniones.
- En su caso, copia de los contratos y convenios suscritos por la sociedad.

¹⁷ Manual del Registro Agrario Nacional, TEMA 23, pág. 5 y 6

- En su caso, copia de la solicitud de financiamiento dirigida al FIFONAFE, así como del poder notarial para el nombramiento del representante del grupo de ejidatarios.

3.- EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA:

Para q los terrenos se incorporen al desarrollo urbano mediante el procedimiento expropiatorio, se requiere que el promovente solicita la opinión técnica de la SEDESOL.

La expropiación como método de incorporación de tierras al desarrollo urbano, a pesar de ser el que tradicionalmente se ha aplicado, no sólo se ha caracterizado por su operación para efectos correctivos y pocas veces preventivos, sino que también ha resultado insuficiente para satisfacer las necesidades de espacios legalmente aptos para alojar a la población en constante crecimiento

Adicionalmente este procedimiento, a diferencia de los anteriores, no funda su ejercicio en la voluntad de la Asamblea del núcleo agrario, toda vez que como ya se ha manifestado, la expropiación es un acto unilateral de autoridad. El procedimiento expropiatorio, regulado en lo general por los artículos 93 a 97 de la Ley Agraria y pormenorizado en el Reglamento de la Ley Agraria 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 parte del 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 se encuentren formalmente parceladas.

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 escritura a favor de los ocupantes mediante una contraprestación.

Con el fin de consolidar las acciones de incorporación de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, así como optimizar la utilización de los recursos técnicos y humanos con que cuentan las instancias participantes en los procesos expropiatorios para regularizar la tenencia de la tierra a favor de la CORETT, la Secretaria de Desarrollo Social ha actualizado el procedimiento para emitir los

dictámenes técnicos de las solicitudes de expropiación de terrenos ejidales y comunales. Para ello ha establecido las siguientes actividades de orden general:

- a) Realizar una visita de campo preliminar para que, conforme a la normatividad vigente, se identifique la superficie en que será factible la regularización de los asentamientos humanos y, en su caso, la incorporación de áreas libres. La CORETT será la instancia responsable de identificar la superficie cuya regularización se propone y de convocar a representantes de la SEDESOL y las autoridades locales para que efectúen un recorrido por el área. Durante la visita, la dependencia requisitará el formato Cédula de Información de superficie.

En el caso de que resulten diferencias entre la superficie acerca de la cual se solicita la emisión del dictamen técnico de procedencia y la resultante de los trabajos técnicos informativos que efectúe posteriormente la SRA, ésta solicitará un nuevo dictamen a la SEDESOL:

- b) Con base en los resultados de la visita preliminar, la CORETT podrá realizar los trabajos técnicos informativos necesarios para determinar de manera precisa la superficie por expropiar.
- c) Una vez realizados los trabajos técnicos informativos, la CORETT integrará el expediente respectivo y solicitará a la SEDESOL el dictamen técnico. Esta última verificará que la información presentada por la CORETT coincida con lo definido y validado en la visita de campo preliminar, y emitirá el dictamen técnico correspondiente.
- d) Cuando se trate de dictaminar la incorporación de suelo a través de la regularización (áreas libres entre el 20% y el 50%) se considerará el segundo semestre del año como un periodo de seguimiento, ajuste y evaluación; ello implicará que los dictámenes serán emitidos por las Delegaciones de la SEDESOL, con la asistencia técnica de la Dirección General de Desarrollo Urbano.

PROGRAMA DE EMPRESAS SOCIALES INMOBILIARIAS

OBJETIVO GENERAL

- Promover los distintos esquemas asociativos permitidos por la Ley, que posibiliten el logro de proyectos públicos o privados con fines inmobiliarios, a fin de que los núcleos agrarios y sus integrantes se beneficien equitativamente de la urbanización de sus tierras, coadyuvando con ello a un desarrollo urbano ordenado y planificado de los centros de población del país.

OBJETIVO ESPECÍFICO

- Capacitar a los sujetos agrarios sobre los alcances del derecho a la libre asociación que les otorga la Constitución y la Ley Agraria.
- Impulsar que los sujetos agrarios propietarios de tierras con potencial urbano se beneficien de la plusvalía de las mismas.
- Promover una cultura de orden y legalidad entre los sujetos agrarios y sus interlocutores económicos.
- Conformar una bolsa de tierra social como un mecanismo regulador que permita articular la cadena de la oferta y la demanda de suelo social al desarrollo urbano.

Contribuir a romper el círculo vicioso de invasión y regularización de la propiedad social¹⁸

PARTICIPANTES

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
- Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (CORETT)
- Procuraduría Agraria (PA)
- Registro Agrario Nacional (RAN)
- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE)

PLANEACIÓN URBANA

Los programas de desarrollo urbano vigentes y sus normatividades han probado su ineficiencia como instrumentos de planeación urbana, pues a través de ellos se ha buscado regular la incesante expansión de las ciudades hacia sus periferias, a través de controles e intensidad de usos del suelo, otorgando similar criterio normativo tanto a zonas consolidadas como a aquellas en proceso de conversión rural a urbano, así como al medio ambiente inalterado

El enfoque tradicional de la planeación urbana de asignar un uso e intensidad al uso del suelo urbano y ambiental ha sido poco efectivo como instrumento regulador de la expansión urbana.¹⁹

Esta dinámica demográfica especialmente en las ciudades fronterizas se origina en buena medida por flujos migratorios de otros estados, lo que viene provocando demandas importantes de suelo, vivienda, infraestructura, equipamiento urbano y servicios, y generando conflictos y problemas de orden diverso: crecimiento

¹⁸ PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL AL DESARROLLO URBANO, EMPRESAS SOCIALES INMOBILIARIAS, Procuraduría Agraria, septiembre 1999, pág. 13.

¹⁹ <http://www.paot.org.mx/centro/temas/orden/bazant27.pdf>

desordenado, asentamientos irregulares, déficit en redes y servicios de agua potable y alcantarillado, vivienda, áreas verdes y recreativas, insuficiencia de transporte urbano, irregularidades y especulación en la oferta de suelo urbano, entre otros.

Actualmente 23 localidades cuentan con su respectivo Plan de Desarrollo Urbano, sin embargo, es necesario continuar con la labor de revisión y actualización de este tipo de instrumentos, considerando que los planes de localidades como Saltillo, Acuña, Arteaga, San Pedro y Piedras Negras se elaboraron a principios de los noventa.

Equipamiento urbano

El aumento de la densidad en los centros de población, producto de la migración intraestatal, ha generado nuevos rezagos en algunos centros urbanos como Acuña y aun cuando, en los últimos años, el equipamiento urbano se ha fortalecido y ampliado, los altos índices de crecimiento demográfico y las demandas de mejores servicios por la ciudadanía cada vez más exigente y organizada, se reflejan en la oferta actual de servicios de salud, educación, comunicaciones, transporte, etc.

Suelo urbano

En los últimos años, el crecimiento de la población y los movimientos migratorios han generado una demanda creciente de suelo urbano, lo que ha transformado este recurso en escaso y sujeto a voraz especulación. La proliferación de asentamientos humanos irregulares es el resultado de la necesidad de una mayor oferta de suelo urbano, localizado, cuantificado y clasificado.

Aun cuando existen organismos que administran y promueven la creación de reservas territoriales a nivel municipal y estatal, es indispensable ejercer los preceptos legales existentes con mayor rigor para evitar los asentamientos humanos irregulares y destinar mayor cantidad de recursos para la creación de suficientes reservas, dentro de las cuales se promueva un crecimiento congruente con la lógica del desarrollo urbano.

Administración urbana

Actualmente el proceso del ordenamiento urbano ha mejorado cuantitativa y cualitativamente en materia de participación social y en tiempos de dictaminación. Los conflictos entre autoridad, propietarios y particulares han disminuido substancialmente; sin embargo, los procesos operativos requieren de la instrumentación de nuevas tecnologías que coadyuven a mejorar los flujos de la información entre las dependencias públicas de los distintos ordenes de gobierno, para evitar imprecisiones en la aplicación de la normatividad.

El marco legal actual, en ocasiones resulta obsoleto e insuficiente y genera conflictos entre vecinos que redundan en otros malestares de carácter social²⁰.

Regularización de Asentamientos Humanos

Promover, de acuerdo con la competencia de las entidades del Sector Agrario, el ordenamiento del desarrollo urbano en las tierras ejidales y comunales, fomentando la participación de los núcleos agrarios para que sean actores en la creación de reservas de crecimiento y del ordenamiento territorial, e impulsando en los ejidos y comunidades, próximos a las manchas urbanas, proyectos de desarrollo inmobiliario, para frenar la ocupación libre de las propiedades y evitar la especulación y venta ilegal de la tierra ejidal y comunal²¹.

Estrategias

El adecuado desarrollo urbano de los centros de población se basará en una planeación urbana globalizada que dará atención especial a la integración regional; en la administración del crecimiento se fomentará el consenso de las instancias que permiten orientar y vigilar el cumplimiento de las normas y lineamientos que se desarrollen para tal fin, invariablemente con apego a las disposiciones jurídicas, administrativas, normativas y técnicas vigentes.

Finalmente se detonará el mejoramiento y la ampliación de los servicios de infraestructura básica y equipamiento urbano requeridos, para atender a la mayoría de los grupos sociales y de manera preferente a los de escasos recursos con la participación coordinada de los tres niveles de gobierno y del capital privado.

La oferta de suelo urbano se promoverá a través de mecanismos que permitan regularizar la tenencia de la tierra y crear reservas territoriales suficientes.

Acciones

Planeación urbana

- Actualización de la legislación para asegurar su cobertura, congruencia y aplicabilidad, en la búsqueda de un desarrollo urbano sustentable.
- Revisión y actualización de los ordenamientos legales del Estado directamente relacionados con el desarrollo urbano.
- Consolidación del programa de ordenamiento territorial para que oriente, impulse y regule el crecimiento y desarrollo de los centros de población.

²⁰ <http://www.paot.org.mx/centro/temas/orden/bazant27.pdf>

²¹ [http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20\(PISO\)](http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20(PISO))

- Revisión y actualización de los planes y esquemas directores de desarrollo urbano de todos los poblados con más de 2500 habitantes.
- Difusión de las cartas urbanas y los marcos jurídicos existentes con el objeto de concientizar a la población sobre su contenido, alcances y aplicación.
- Creación de los siguientes programas: programa estatal de ordenamiento territorial; programa estatal de reservas territoriales patrimoniales; programa estatal de vialidad urbana; programa de promoción y desarrollo de equipamiento urbano integral.
- Constitución, apoyo y fomento de los consejos municipales de desarrollo urbano, como instancias de apoyo en la toma de decisiones y para que regulen y armonicen el crecimiento de los centros de población de acuerdo con el sentir de la sociedad.
- Aplicación de acciones de ordenamiento del desarrollo urbano a través de los planes y programas urbanos: estatales, regionales, municipales, de zonas conurbadas, de centros de población, especiales, sectoriales, parciales.
- Coordinación estrecha e integral de la política urbana del Estado con otras políticas sectoriales y regionales a través de la comunicación estrecha con la Federación y con los Gobiernos Municipales, y la concertación con los sectores social y privado, para asegurar su concurso efectivo en la solución de los problemas urbanos.
- Promoción de una verdadera integración del medio rural con el urbano a través del impulso al desarrollo de las ciudades pequeñas Infraestructura urbana.
- Fomento a los programas de equipamiento para el desarrollo social como: recreación, cultura y deporte, a través de la construcción de nuevas instalaciones y del mejoramiento de las existentes.
- Ampliación de los programas de pavimentación, alumbrado público e introducción de servicios a través de la concertación con los ayuntamientos y la participación comunitaria.

EL SECTOR PÚBLICO COMO ELEMENTO REGULADOR DEL MERCADO DE SUELO URBANO

A través del tiempo, por lo menos de los últimos cincuenta años, la acción gubernamental para satisfacer la demanda de suelo para los pobres ha estado enfocada en dos líneas fundamentales; la oferta legal de suelo, mediante la constitución de reservas territoriales, y la regularización de la tenencia de la tierra como acción correctiva. En esta última, la regularización, se ha inclinado marcadamente la actividad del gobierno federal y de los gobiernos locales para afrontar la cuestión del precarismo urbano.

De acuerdo con los antecedentes de los años cuarenta y cincuenta, en la periferia de la ciudad de México existió uno de los primeros intentos para ofertar suelo destinado al desarrollo de programas habitacionales, la creación de colonias populares, y en su caso, la regularización en terrenos de propiedad privada por medio de procesos expropiatorios.

Durante las siguientes tres décadas, el crecimiento urbano rebasó la propiedad privada y fue incorporando paulatinamente las tierras ejidales y comunales, mediante procedimientos a cargo casi exclusivamente de las autoridades agrarias.

Los procedimientos bajo los cuales se llevó a cabo la incorporación de tierras ejidales y comunales al crecimiento urbano, en este periodo, fueron la expropiación, la permuta y la ampliación de zonas de urbanización ejidal. Es importante destacar que hasta la década de los sesenta, la incorporación de terrenos agrarios no implicaba un problema significativo para el desarrollo urbano.

Es a partir de los setenta cuando el precarismo urbano en terrenos ejidales se manifiesta en forma relevante con la proliferación de asentamientos irregulares, hecho que generó una presión creciente sobre el gobierno.

PARTICULARIDADES DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO

Plan de desarrollo urbano municipal

Se refiere al instrumento que regirá el crecimiento urbano de una ciudad, principalmente las cabeceras municipales, la cual está enclavada en el territorio de un solo municipio.

Plan de desarrollo urbano de un centro de población

Es el instrumento que regirá el crecimiento de un área urbana, la cual involucra el territorio de dos o más municipios, por lo que dependiendo del municipio en donde se encuentre el área a desincorporar, es en el que se harán todos los trámites requeridos, entendiendo que un plan de desarrollo urbano municipal no incluye necesariamente el plan de desarrollo urbano de un centro de población.

Plan parcial de desarrollo urbano

Es el instrumento que se genera a partir de un plan de desarrollo urbano ya sea municipal o de un centro de población, por lo tanto, deberá estar inmerso en el plan respectivo. Su propósito fundamental es el de redefinir las características de desarrollo urbano que presenta un área en particular²².

REGULARIZACIÓN DE LA ZONA URBANA EJIDAL

La Ley Agraria considera, durante el proceso de regularización de tierras ejidales, la posibilidad de titular los solares urbanos a sus legítimos poseedores que en los procesos, puede darse siempre que al efectuar los trabajos técnicos se midan y delimiten tanto la zona de urbanización como los solares que la componen. Por esa razón, es indispensable que en el orden del día correspondiente de la Asamblea Ejidal prevea la delimitación de la zona de urbanización.

Para desarrollar este procedimiento se requiere, de acuerdo con la Ley Agraria, la intervención de las autoridades municipales correspondientes y observar las normas técnicas expedidas por la SEDESOL. En éstas se establecen los lineamientos que deberá tomar en cuenta la Asamblea Ejidal en materia de

²² PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL AL DESARROLLO URBANO, EMPRESAS SOCIALES INMOBILIARIAS, Procuraduría Agraria. Septiembre 1999.

desarrollo urbano, tamaño de los lotes, etapas de ocupación, densidades, etc. Asimismo se establece que, para llevar a cabo este tipo de acciones, la asamblea deberá contar con la autorización de las dependencias estatales y municipales competentes.

Por otra parte, durante la etapa de certificación y titulación, el RAN expide los títulos de propiedad de solares, títulos que deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

Para que el RAN esté en aptitud de expedir dichos títulos, los legítimos poseedores del solar deben acreditar esta cualidad (la legítima posesión) por medio de los documentos que señala la legislación de la materia.

Por último, es conveniente reiterar, para evitar confusión entre ambos procesos de regularización, que cuando se habla del área urbana del ejido se hace referencia a los solares urbanos que posee el núcleo ejidal desde la creación del ejido y, posteriormente, sus descendientes o avecindados. En todos los casos, se trata de solares para uso habitacional. En cambio, cuando ocurran procesos de ocupación irregular del ejido, invasiones y ventas ilegales, se deberá aplicar el procedimiento de expropiación.

CAPITULO III

PROPUESTA y CONCLUSIÓN

México ha crecido históricamente de manera desordenada, sin una visión de largo plazo ni de protección del ambiente, como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional de las principales ciudades del país en las décadas recientes, por lo cual se han manifestado una serie de problemas generados por los asentamientos humanos que, de manera irregular, se han establecido en áreas que por su naturaleza no son aptas para el crecimiento urbano. La carencia de mecanismos legales adecuados para la incorporación ágil del suelo de propiedad social al mercado inmobiliario, explica buena parte del desorden y la ilegalidad que han caracterizado el desarrollo urbano de nuestro país.

Con el objetivo de inducir previsoriamente 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, se creó el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), respecto a lo cual podría decir que es evidente que el programa no opera en Michoacán debidamente por la existencia de intereses particulares de los empresarios, del Ayuntamiento y de Gobierno del Estado y de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); lo cual limita y perjudica los planes de desarrollo urbano y municipal.

Podría definir el Programa de Incorporación de Social al Desarrollo Urbano, como aquella forma en que el Gobierno Federal pretende enfrentar la demanda de

suelo para uso habitacional, en general para usos urbanos, tomando como base que la mayoría o un gran porcentaje de la tierra que circunda las principales ciudades del País, es de origen ejidal; y así como también al mismo tiempo busca propiciar la incorporación de suelo social (ejido) al desarrollo y crecimiento urbano para que los ejidatarios se beneficien de manera significativa económicamente, y no sean intermediarios o terceros los que se beneficien, que desde mi punto de vista no se cumple ya que los beneficiados casi siempre son los empresarios, es decir el sector privado.

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, para lo cual considero necesaria la creación de un Comité Nacional.

Según mi análisis es evidente que no se da la coordinación necesaria para el empuje del programa, entre las dependencias, a nivel federal, estatal y municipal, además de que los ejidatarios no son tomados en cuenta, y no hay interés. Desde mi punto de vista es un programa que se ha salido de control, pues no se le ha dado el debido seguimiento desde el momento en que el ejidatario vendió su tierra.

Por otro lado, la falta de continuidad en la práctica de la planeación, derivada de la excesiva rotación de personal y de la ausencia de un servicio civil de carrera, ha generado el surgimiento de los llamados institutos de planeación municipal. Esta fórmula ha abierto una posibilidad de resolver el serio problema de la continuidad de los proyectos, planes y programas que permiten promover un desarrollo ordenado y con sentido en los municipios. Los institutos de planeación han demostrado su utilidad para aquellos municipios que no presentan procesos de conurbación metropolitana. Los estados y particularmente los municipios reciben cada vez más responsabilidades en materia de desarrollo urbano, que no han sido reflejadas en sus estructuras orgánicas e instrumentos.

Deben consolidar los equipos, esquemas de funcionamiento, estructuras y marcos legislativos de tal manera que la planeación del desarrollo urbano sea un ejercicio permanente que asegure el bienestar y ofrezca certidumbre a la inversión. La federación debe coordinarse con los gobiernos locales para definir y trabajar conjuntamente en un proyecto concreto que reconozca las características actuales del proceso de urbanización.

Desde mi punto de vista el programa PISO está lejos de cumplir con las metas de constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano sino se hacen algunos cambios al programa actual, para lo cual propongo:

- La creación de un Comité Nacional que opere con objetivos y metas concretas para que las instituciones se coordinen, para obtener resultados y acciones para que este mismo regule el funcionamiento de los Comités a nivel Estatal y Municipal ya que no opera de manera adecuada por la falta de organización y de interés;
- Que los equipos de planeación urbana sean capacitados para enfrentar los retos que impone el desarrollo de las ciudades;
- Así también que los sistemas de financiamiento para el desarrollo urbano se actualicen generando mecanismos e instrumentos de participación social y privada;
- Que se fortalezca la incorporación de suelo ejidal y comunal a través de Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) para el desarrollo urbano, generando esquemas asociativos (inmobiliarias) entre los sectores social, público y privado;
- Que se generen nuevos esquemas y procedimientos en el ámbito local para la participación social en los procesos de planeación, financiamiento y administración del desarrollo urbano. El desarrollo urbano del país presenta particularidades nunca antes observados. Este es un buen momento para replantear los retos del desarrollo urbano.
- Considero de gran importancia al respecto que se tome en consideración la creación de un programa que de seguimiento y continuidad al Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano, en el cual se determinen condiciones, plazos, términos, así como también se considere la capacitación para las personas que aplicarán éste, considerando la importancia de que se le la debida importancia para así obtener resultados evidentes como facilitar trámites, velar por la situación del ejidatario, velar para las tierras sean reguladas, y sobre todo por el desarrollo urbano.
- También propongo que se establezcan convenios de coordinación con Universidades que cuenten con la carrera de ingeniería civil o ingeniería en medio ambiente para que ayuden a crear planes de desarrollo y puedan dar asesoría, y que así también se capacite debidamente a los mismos para poder dar asesorías respecto al Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO). En estos convenios se deberán especificar claramente las funciones de cada dependencia y los acuerdos y criterios de cómo abordar cada caso y problemática, en conjunto una normatividad específica y clara por pasos, sería importante desglosar en etapas como en PROCEDE. Para esto es importante y fundamental la capacitación de los sujetos agrarios y de los mismos estudiantes que colaboren por medio de los convenios, para que capitalicen en su beneficio la plusvalía que se generará con el reaprovechamiento de la tierra a través de nuevos proyectos, de orden inmobiliario, turístico, forestal, industrial, agropecuario y otros.

Tomando en cuenta que es importante planear a largo plazo. Aunque mucho se menciona desde el Estado y otros espacios sociales la necesidad de planeación a

corto, mediano, y largo plazo, la realidad es que son pocos los ejercicios de largo plazo que han sido exitosos. Un aspecto estratégico debería de ser que se garantice la continuidad de dicha estrategia, independientemente de los periodos municipales, estatales y federales; tomando en consideración la creación de un plan de desarrollo vigente hasta por 20 años o mas, así como también que se le de seguimiento a los anteriores.

Es evidente que para que se ponga en marcha el programa es necesario el establecimiento de un convenio entre instancias federales y locales; de éste resulta un Comité estatal de incorporación de suelo, con un presidente, un secretario técnico y vocales ejecutivos.

Se requiere estimular la participación de los tres órdenes de gobierno, así como la participación social para promover la inversión privada e impulsar el desarrollo económico de las regiones, basado en un estricto respeto al medio ambiente, que de como resultado una mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

Para efectuar lo anterior es fundamental fortalecer el marco jurídico congruente a las necesidades actuales del desarrollo urbano. Se requieren hacer ajustes a las leyes locales y federal, trabajar con las autoridades estatales para promover su actualización en función de las modificaciones a la Ley General de Asentamientos Humanos, mantener una relación permanente con las Cámaras Legislativas para respaldar la importancia de la política nacional de desarrollo urbano, entre otras cuestiones

Es necesario que los equipos de planeación urbana sean capacitados para enfrentar los retos que impone el desarrollo de las ciudades; también es necesario que los sistemas de financiamiento para el desarrollo urbano se actualicen generando mecanismos e instrumentos de participación social y privada; así como que se fortalezca la incorporación de suelo ejidal y comunal a través del (PISO) para el desarrollo urbano, generando esquemas asociativos (inmobiliarias) entre los sectores social, público y privado, y que se generen nuevos esquemas y procedimiento en el ámbito local para la participación social en los procesos de planeación, financiamiento y administración del desarrollo urbano. El desarrollo urbano del país presenta particularidades nunca antes observados. Este es un buen momento para replantear los retos del desarrollo urbano. Los profundos cambios tienen que ser orientados a encontrar la inserción de las regiones y ciudades en la economía mundial y en la distribución espacial de la población.

Considero de gran importancia la posibilidad de constituir reservas territoriales con un nuevo enfoque, basado en la oferta legal de tierra por parte de los propios núcleos agrarios, que permite concebir e impulsar una amplia gama de proyectos inmobiliarios que vinculen al sector social con los sectores público y privado. En estos proyectos los socios externos al núcleo agrario pueden intervenir aportando capital, conocimientos técnicos, experiencia operativa y apoyos administrativos, permitiendo con ello la valorización y habilitación de la tierra social como urbana.

Es importante que se impulsen las condiciones para que los ejidos y comunidades incorporen tierra a un mercado ordenado; para lograr una comercialización eficiente de los recursos naturales y productos elaborados por los ejidos y comunidades y sobre todo para entablar nuevas formas de cooperación y contratación con empresarios, inversionistas y el sector público. Así como también es importante que se de la coordinación entre las dependencias a nivel federal, estatal y municipal tomando en cuenta a los ejidatarios y dándoles su lugar a la par del sector privado pues muchas veces el único beneficiado son los empresarios

Al plantear el programa se le debe dar seguimiento para obtener los resultados deseados, a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, habida cuenta de que cada año se requieren 30 mil hectáreas para el desarrollo urbano y 70 por ciento de éstas son de origen ejidal o comunal, una de las tareas inmediatas del Sector Agrario consiste en capitalizar en beneficio de ejidatarios y comuneros la plusvalía que se genere con la transformación de la tierra social en suelo urbano.

Además de satisfacer la demanda de vivienda de los mexicanos, el Estado deberá buscar que el crecimiento de las urbes se dé en forma ordenada, respetando las normas y los equilibrios ecológicos, y garantizando la dotación de servicios básicos y la seguridad de los habitantes.

Entrando al análisis de lo que es el procedimiento del dominio pleno me di cuenta que representa algunas desventajas tanto para las autoridades destinadas a dirigir el desarrollo urbano de los centros de población, ya que los ejidatarios al asumir el dominio pleno sobre sus parcelas para incorporarlas al desarrollo urbano lo realizarán atendiendo a sus intereses personales y no a lo que indiquen los planes y programas de desarrollo urbano de la entidad correspondiente; como para los ejidatarios en lo relativo a la comercialización de las tierras, debido a que se realizará a precios muy bajos.

Es evidente que a carencia de mecanismos legales adecuados para la incorporación ágil del suelo de propiedad social al mercado inmobiliario, explica buena parte del desorden y la ilegalidad que han caracterizado el desarrollo urbano de nuestro país. Cada gobierno cambia su interés y enfoques en la planeación urbana y, por lo tanto, no hay una continuidad en las propuestas espaciales ni congruencia en programas de acciones y de manejo de recursos dentro de la ciudad a lo largo del tiempo. Por lo general, las acciones que se emprenden son aisladas y desarticuladas entre sí.

Es necesaria la planeación urbana, y esta a su vez debe ser continuamente actualizada, discutida y acordada para ajustarse a los cambios de la ciudad, de la tecnología, de catástrofes naturales y de continuas problemáticas emergentes.

Una de las razones por las que la planeación urbana es tan cambiante y poco efectiva es porque solamente la realiza el gobierno. Depende del Ejecutivo y su gobierno establecer los parámetros del plan, elaborarlo, decretarlo, asignar

recursos para su instrumentación y realizar las aprobaciones de usos del suelo para diversos proyectos urbanos que respaldan al plan. Entonces, en nuestro medio, si no hay voluntad política no hay planeación. Pero la planeación urbana también puede emerger de la sociedad, porque todos convivimos en un espacio urbano común y a todos nos beneficia o nos afecta lo que sucede en nuestra ciudad y en nuestro medio.

Sigue siendo más rentable para los ejidatarios vender sus parcelas de forma individual se participe o no en el PROCEDE, por la sencilla razón de que los beneficios se obtienen en el corto plazo y de que la ley sigue brindándoles protección. Es importante aplicar y establecer mecanismos ágiles y oportunos para la incorporación del suelo, y que estos beneficien también a los ejidatarios.

Respecto a Sociedades Inmobiliarias, no hay suficientes incentivos económicos para el ejidatario; éste se encuentra en desventaja frente a los inversionistas privados al poseer menos del 50% del capital de la sociedad; no recibe los beneficios económicos en un tiempo razonable; y los riesgos no se comparten de forma equitativa.

Independientemente de la forma de incorporación del suelo al desarrollo urbano, los gobiernos locales, en su carácter de responsables de ordenar el crecimiento urbano de las ciudades, deben satisfacer las necesidades de suelo, sobre todo para la ejecución de programas de vivienda dirigidos a la población de bajos ingresos. Asimismo deberán regular los cambios del uso de suelo, de agrícola a urbano, a efecto de que se cumpla la normatividad y disposiciones locales vigentes en materia de asentamientos humanos y ecología. Para ello las autoridades deberán:

- Contar con planes y programas de desarrollo urbano actualizados y con vigencia jurídica.
- Sujetarse a los esquemas financieros elaborados para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda.
- Garantizar el uso y aprovechamiento, en el corto y mediano plazos, del suelo por incorporar.
- Solicitar en su caso, a la entidad responsable la opinión relativa al impacto ecológico las modificaciones en la zona fundamentalmente cuando se trata de desarrollos turísticos o industriales.

Para una estrategia como la antes mencionada resulta absolutamente fundamental una visión de largo plazo, porque ninguna de las políticas o los proyectos exigidos sería realizable en el corto plazo.

La atención del problema del suelo urbano, en el que concurren gobierno y sociedad, en la actualidad se encuentra limitado y son pocos los actos de concertación entre los sectores público, social y privado que tengan como fin coadyuvar en el marco de sus esferas, objetivos comunes, políticas y estrategias

que beneficien satisfactoriamente a cada una de las partes en los procesos de incorporación de suelo para el crecimiento de las ciudades.

Algunos inversionistas, no muchos por cierto, han realizado negociaciones con los núcleos agrarios y gestiones ante las autoridades competentes para adquirir parcelas con dominio pleno; otros, más que los anteriores, han realizado negociaciones con los núcleos agrarios obteniendo documentos y realizando pagos a ejidatarios sin hacer ninguna gestión ante las autoridades, colocando esas operaciones en condiciones de nulidad.

El objetivo de esta propuesta es determinar la necesidad que pretenda incorporar ordenadamente el territorio ejidal al desarrollo urbano y lograr un beneficio permanente en ejidatarios o sujetos de derecho pues el programa PISO no ha cumplido debidamente con objetivo principal ya que no se aplica como debería de ser, y principalmente no se da la coordinación necesaria entre las dependencias, ante la evidente laguna que a nivel institucional existe porque no hay quien se haga responsable de seguir el Programa; además de que no hay personal especialmente capacitado por lo cual es importante considerar que deben facilitarse los trámites, se debe velar por el desarrollo urbano primordialmente así como también por la regulación de la tierra y los intereses de los ejidatarios

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 del problema que en este rubro ha venido aquejando al país.

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.

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.

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.

2. Continuar con la promoción del Programa ante autoridades municipales, inversionistas, organizaciones campesinas y núcleos agrarios.

3. Consolidar los apoyos financieros al Programa, esencialmente en el rubro de las sociedades inmobiliarias ejidales, para financiar la realización y aplicación de sus proyectos de desarrollo. 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.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

1.- Ley Agraria, Artículos 81 al 86, en Marco Legal Agrario, Ed. Procuraduría Agraria México, 1998.

2.- Constitución de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias con Participación Ejidal, Dirección General de Organización Agraria, Procuraduría Agraria, México, 1997.

3.- Procedimiento General Operativo para la Constitución de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias con participación ejidal o comunal, Ed. Procuraduría Agraria, México.

4.- Artículo 27 Constitucional, fracción IV, en Marco Legal Agrario, Ed. Procuraduría Agraria, 3era Edición, México, 1998.

5.- Correlación del Marco Jurídico Agrario con el Desarrollo Urbano, Edición Conmemorativa, Reforma Agraria 1915- 2000

6.- Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), Procuraduría Agraria, Septiembre 1999.

7.- Manual del Registro Agrario Nacional, TEMA 23.

8.- Ley Agraria.

9.- Ley General de Asentamientos Humanos.

10.- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

11.- Reglamentos Interior de la Procuraduría Agraria.

12.- <http://www.paot.org.mx/centro/temas/orden/bazant27.pdf>

13.- <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>

- 14.- http://www.pa.gob.mx/publica/rev_24/Leonardo%20Riveros.pdf
- 15.- <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070807.htm>
- 16.- <http://www.cmq.edu.mx/docinvest/document/DI32145.pdf>
17. <http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/piso.pdf>
- 18.- <http://www.paot.org.mx/centro/temas/orden/bazant27.pdf>
19. [http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20\(PISO\)](http://www.pa.gob.mx/programa/Pa03.htm#PROGRAMA%20DE%20INCORPORACION%20DE%20SUELO%20SOCIAL%20(PISO))
- 20.- <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070807.htm>
- 21.- http://www.pa.gob.mx/publica/rev_13/Estrategias.pdf