

EL DESARROLLO URBANO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Isaías RIVERA RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *Los institutos agrarios*. III. *La propiedad agraria*. IV. *La urbanización durante el proceso de la Reforma Agraria*. V. *La urbanización en la Ley Agraria*. VI. *La urbanización agraria en otras leyes*. VII. *El potencial urbano de la propiedad agraria*. VIII. *Vías de incorporación al desarrollo urbano*. IX. *Instrumentos y autoridades para el desarrollo urbano agrario*. X. *Conclusiones*. XI. *Bibliografía*

I. PRESENTACIÓN

El tema del urbanismo no pierde actualidad, por el contrario cada vez se vuelve más importante su estudio, análisis y en particular la comprensión y actualización del marco legal que lo regula. Ocurre que el crecimiento de los centros urbanos, ligado al crecimiento poblacional en general, es intenso, al mismo tiempo que incorpora circunstancias particulares aunque no siempre con el control y la planeación adecuados.

Como parte indisoluble de este proceso encontramos el elemento *suelo*. la tenencia de la tierra es un factor fundamental que se deriva del desarrollo urbano como una demanda de superficie suficiente y adecuada para su incorporación a la constitución y crecimiento ciudadano.

Este es el tema que brevemente pretendemos abordar en esta exposición, concretamente, la tenencia que corresponde al régimen del orden agrario, de especial importancia para nuestro país por su historia, su carácter ori-

* Doctor en Derecho por la UNAM; Ex Procurador Agrario de la República y Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara.

ginariamente social y las características *sui generis* que lo distinguen. La propiedad inmueble necesaria para el desarrollo urbano, casi siempre es de orden social o agrario y pertenece a los ejidos y comunidades agrarias.

En este texto, pretendemos evidenciar que el marco legal agrario tiene una estrecha vinculación con el aspecto urbano aunque su concepción de origen se identifique con la propiedad rural, con el campo y con las áreas excluidas de los centros de población. Estos conceptos pese a parecer opuestos, en realidad comparten una cercanía y hasta una dependencia entre sí, puesto que lo urbano se nutre de lo rural y por ende de lo agrario.

En el campo de la propiedad agraria no existe ni puede existir una separación tajante de lo urbano, debido a que la legislación agraria contiene disposiciones del orden urbanístico y que el marco legal urbano no puede desconocer la existencia y cumplimiento de la normativa agraria.

II. LOS INSTITUTOS AGRARIOS

A raíz de la nueva etapa del régimen agrario, han quedado claramente identificados los institutos que sustentan, como pilares fundamentales, a la materia agraria en nuestro país, puesto que le dan forma y vida: la propiedad, los sujetos, la empresa, los contratos, el proceso y la institucionalidad agraria; los dos primeros, entendidos como los institutos fundamentales, y los cuatro restantes constituidos, como consecuencia, alrededor de aquellos. Para entender la situación agraria de México es indispensable adentrarse en su estudio y alcances, de tal suerte que incluso para la creación y aplicación del concepto del *proceso de urbanización agraria* es preciso este análisis, aunque sea de manera breve.

Cuando hablamos del instituto de la propiedad agraria, desde luego se entiende la referencia al régimen especial de la propiedad de los ejidos y comunidades, con características y elementos propios, como producto del reparto de la tierra y la distribución equitativa de la riqueza pública. Los sujetos agrarios constituyen los titulares de aquel régimen de propiedad y eso les proporciona un estatus de derechos especiales establecidos por la ley. Ambos, propiedad y sujetos agrarios, mantienen una simbiosis alrededor y entorno de la actividad productiva de sus tierras, vinculada a cualquiera de sus vertientes, entre las que se encuentra la urbanización de tierras.

Aunque, la empresa agraria es específicamente la actividad productiva en su sentido más amplio, no necesariamente está formalizada en figuras asociativas, sino que figura en las vías de aprovechamiento productivo de la

propiedad, comprendiendo, entre otras, el desarrollo urbano en cualquiera de sus modalidades.

Los contratos agrarios son los instrumentos jurídicos con los que se conciertan acciones. Estos establecen los compromisos que permiten la vinculación entre la propiedad, los sujetos y la actividad productiva, de modo que también están presentes en la integración del proceso urbanístico. Entonces, el proceso agrario constituye la vía jurisdiccional especializada para resolver las controversias que surjan en la materia y que estén relacionadas con la propiedad, los sujetos y la actividad productiva, por lo que es también un medio para la legalidad en el proceso de desarrollo urbano.

Finalmente, las instituciones agrarias, constituidas por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FI-FONAFE), dan sustento a los otros cinco institutos.

III. LA PROPIEDAD AGRARIA

El régimen de la propiedad agraria merece atención especial en virtud de la asociación del desarrollo urbano al suelo y la tierra. Éste marca una diferencia sustantiva respecto del derecho agrario en otros países en donde se identifica más con la actividad agropecuaria.

La propiedad agraria, que corresponde a los ejidos y comunidades del país, también conocida como social, comprende alrededor del 52% del territorio nacional. Y cuenta con cerca de 31 mil núcleos agrarios que la convierte en una modalidad de la propiedad privada constituida y consolidada durante el proceso de la reforma agraria que inició en 1915 y concluyó en 1992.¹

Éste régimen pertenece al orden federal puesto que está regulado por la Ley Agraria. Por lo tanto la jurisdicción para resolver los conflictos que sobre ella se susciten es del orden federal y pueden intervenir los tribunales agrarios que cuentan con la RAN como organismo especial.

Una característica que otorga connotación especial a esta forma de propiedad es la desintegración de los derechos tradicionales de uso, usufructo y disposición² que sobre la misma se ejercen. Los dos primeros se ejercen a favor de los sujetos agrarios individuales, ejidatarios y comuneros, mientras

¹ Desde la primera Ley Agraria del 6 de enero de 1915 hasta la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.

² *Jus utendi, fruendi y abutendi.*

que el tercero beneficia al núcleo agrario, al quien se identifica como titular propietario de sus tierras.

En contrapartida, la propiedad de carácter privado, bajo la modalidad plena que aglutina los tres derechos citados, constituye el 32% del terreno nacional, mientras que el restante 10% está integrado por los centros de población, las vías de comunicación, las zonas federales y los cuerpos de agua. El régimen de la propiedad de carácter privado es de orden local y está regulado por el Código Civil de cada entidad federativa donde se localice. La competencia para resolver los conflictos es local y le corresponde a los tribunales del fuero común que cuentan con el Registro Público de la Propiedad como un órgano especializado.

Durante el periodo antes mencionado, la Constitución Política y su legislación reglamentaria, tuteló la entrega de tierras para constituir los ejidos a los campesinos solicitantes que carecían de ella, al mismo tiempo que proveyó la restitución a las comunidades despojadas y la titulación de aquellas que mantenían en posesión.

La fuente primordial para la dotación de tierras a los núcleos agrarios fue la propiedad privada que incurriese en la excedencia y el desaprovechamiento injustificado como causales de afectación. Es decir, en la titularidad de superficies que rebasaran los límites establecidos en la ley o la ociosidad de la tierra acorde a su vocación natural.

La legislación agraria vigente durante ésta etapa determinó que la propiedad ejidal y comunal era inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, por lo que en ningún caso ni de ninguna forma podría enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte (Código Agrario de 1942, ART. 138; Ley Federal de Reforma Agraria, ART.52).

La reforma constitucional al ART. 27 publicada en el Diario Oficial de la federación el 6 de enero de 1992 constituyó un parteaguas fundamental en el régimen agrario. Terminó con el proceso de reparto de la tierra, concluyendo la afectación de la propiedad de los particulares y ratificó la propiedad de las tierras de los ejidos y comunidades liberando su capacidad contractual, pero sujetandola a características especiales.

Además, se acotaron con claridad los alcances de la titularidad de derechos agrarios generadora de una esfera jurídica especializada y los sujetos a los que se les reconoce ésta calidad especial: ejidos, comunidades, colonias, ejidatarios, comuneros, sucesores, avecindados, poseedores, jornale-

ros y colonos (Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, ART. 1)³. Se creó la jurisdicción especializada competente para conocer de los conflictos derivados de la aplicación de la ley, en esta materia, instituida en los tribunales agrarios; y se formaron instituciones que fortalecen y apoyan a los sujetos agrarios, como sector social prioritario: la PA y el RAN.

Posteriormente, la liberalización contractual y el reconocimiento pleno a la propiedad de las tierras ejidales y comunales fue condición indispensable para pasar a la etapa del desarrollo rural integral quedo establecida en la reforma al ART. 27, XX; constitucional. Sin embargo, el saldo del reparto agrario derivó en la existencia de imprecisiones jurídicas en la tenencia de la tierra y sus consecuentes conflictos sociales y legales, que en algunos casos superaban la antigüedad de la entrega de la tierra.

Por consecuencia, como premisa indispensable para el desarrollo de las relaciones contractuales y para consolidar la seguridad de la propiedad social se planteó la necesidad de lograr la identificación jurídica y geográfica de la tierra y sus tenedores. Así, nació el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), que con la información de los núcleos agrarios, la voluntad de éstos, su organización, participación, la conciliación en las diferencias tanto internas como externas y los trabajos técnicos con alta tecnología, permitieron realizar un verdadero catastro nacional que facilita la certeza jurídica de la titularidad y la localización de cada propiedad agraria.

Es importante destacar que la regularización y certificación de la propiedad agraria es la premisa indispensable para que los sujetos agrarios colectivos, ejidos, comunidades y los de carácter individual puedan ejercer a plenitud sus derechos sobre la misma, incluida la capacidad del desarrollo y aprovechamiento urbanístico.

IV. LA URBANIZACIÓN DURANTE EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA

Durante la reforma agraria la legislación se hizo rígida y limitativa en materia de desarrollo urbano en tierras agrarias. En el presente apartado nos limitaremos a referir los dos antecedentes legislativos inmediatos anteriores al actual con la intención de proporcionar un panorama de lo mencionado.

El Código Agrario de 1942 señalaba la constitución de la zona de urbanización y la regularización del fundo legal (*Glosario de...*, 2006, p.76), en

³ Se reconoce con esa categoría a los pequeños propietarios y a los campesinos en general.

caso de existir éste, mediante Resolución Presidencial (ART. 175-176), cuyos estudios y proyectos debían ser autorizados por el departamento agrario.

Los ejidatarios tenían derecho a recibir gratuitamente un solar y los excedentes podían ser sujetos de arrendamiento o enajenación, previa aprobación de la asamblea y del departamento agrario, considerando la opinión de la SA; se requería que fueran ocupados y construidos en un plazo de cuatro años en que se debía adquirir el dominio pleno (ART. 177-179).

La Ley Federal de Reforma Agraria publicada en Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943 constituye el antecedente inmediato de la ley actual. Aquí se legisló en materia de la constitución de las zonas de urbanización ejidal mediante una resolución presidencial, señalando que cuando éstas fuesen dotatorias de tierras debía señalarse su localización que preferentemente afectara a tierras no laborables.

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) era la dependencia competente para autorizar dichas zonas urbanas, y estipular los seguimientos necesarios en materia de servicios públicos, reservas, usos y destinos, siempre que tomara en cuenta la opinión de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y estableciera el común acuerdo con los gobiernos estatales y municipales (ART. 90-100).

Se ratificó que los ejidatarios tenían derecho a recibir un solar de manera gratuita con la obligación de ocuparlo y construirlo, pero ahora bajo el concepto de patrimonio familiar. Siendo responsabilidad de la SRA y los organismos oficiales correspondientes, proporcionar los proyectos de construcción adecuados a la zona y la asistencia técnica necesaria.

La dependencia federal debía expedir un certificado de derechos sobre el solar y el título de propiedad que se inscribía en el registro agrario y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad respectiva, una vez cumplidos los requisitos de ocupación, construcción y pago. Adicionalmente, se establecieron disposiciones especiales en materia de recuperación de solares a favor del núcleo agrario cuando hubiere abandono, vacancia, ausencia de construcción, rechazo a la aprobación de contratos entre otras causas.

Como se puede apreciar, durante la vigencia de ésta legislación (cincuenta años), solo mediante la vía administrativa se permitía la constitución y ampliación legal de las zonas urbanas en superficie de propiedad agraria. Como señalamos anteriormente, la inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad impedían la posibilidad de celebrar cualquier tipo de contrato de enajenación, cesión, transmisión, arrendamiento, hipoteca o cualquier gravamen que pudiera dar pie al aprovechamiento urbano.

En estas circunstancias, campeó la vía ilegal en el desarrollo urbano agrario. A raíz de esto se gestó una incontenible estela de asentamientos humanos irregulares en abierta violación a los mismos ordenamientos agrarios y de asentamientos humanos de los tres niveles de gobierno. Los asentamientos, constituidos sobre tierras ejidales y comunales en la periferia de las ciudades, contaban con amplios índices de marginalidad, pobreza y presentaban carencias de infraestructura urbana y servicios públicos indispensables.

Para éstos, la única vía para su regularización fue la figura jurídica de la expropiación, para lo cual se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que cubría la indemnización al núcleo agrario afectado. Éste, a su vez, realizaba lo mismo en favor de lo poseedores, aunque desde luego a precios bajos. Sin embargo, esta acción legal no dejaba de tener complicaciones operativas y se generaban conflictos de posesión de lotes al interior de las áreas en proceso de regularización.

El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares fue resultado de la conjunción de múltiples aspectos: el comercio ilegal de intermediarios, que medraban con la necesidad popular de contar con un espacio territorial, aunque fuera paupérrimo; el escaso valor de la tierra de propiedad agraria, aunado a la ausencia de servicios públicos e infraestructura urbana mínima; la manipulación social y política de los adquirientes, con el objeto de obtener respaldo para movimientos de ese orden; la necesidad de cambiar el uso del suelo agropecuario por la cercanía urbana, lo que lo tornaba inviable; y la simple posesión ilegal, producto de invasiones y despojos.

V. LA URBANIZACIÓN EN LA LEY AGRARIA

La Constitución Política señala en su ART. 27 la protección de la propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales de asentamiento humano y para la realización de actividades productivas. Ordena, además, que la ley proteja las tierras para el asentamiento humano, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades

Cabe destacar en materia urbana que la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, regula la problemática suscitada durante la vigencia de las legislaciones anteriores en los asentamientos humanos irregulares e impedía vías legales para el desarrollo urbano de la propiedad agraria, de suerte tal que ahora, aunado a la capacidad contractual sobre aquella, la ley señala expresamente la facultad de cambiar el uso del suelo de su vocación natural agrícola y ganadera al uso urbano.

Al mismo tiempo, se cancela la participación de la SRA en el proceso de constitución de las zonas de urbanización de los núcleos agrarios, delegando la competencia natural de las instancias federales, estatales y municipales en acuerdo con la aplicación de la legislación especial y los planes y programas en esa materia. Por lo tanto, no existe más la discrecionalidad en la competencia agraria urbana.

En seguimiento del mandato constitucional la Ley Agraria vigente, surgida de la reforma constitucional a que hemos aludido, marca una nueva etapa en la cuestión agraria de nuestro país. Señala expresamente la vinculación con el aprovechamiento urbano en el ejercicio de los derechos de propiedad agraria. Establece que deberá ajustarse a lo dispuesto con la Ley General de Asentamientos Humanos y demás leyes aplicables (ART. 2), que constituyen la norma supletoria en ésta materia.

Bajo la premisa anterior, la Ley Agraria considera el tema urbano fundamentalmente bajo dos apartados: la asignación de las tierras del asentamiento humano en los núcleos agrarios y la capacidad de los sujetos agrarios, colectivos e individuales, para beneficiarse de la urbanización de sus tierras, es decir, las de uso común y las parcelas.

De esta forma se constituye la subdivisión territorial interna de los núcleos agrarios en tierras de asentamiento humano, de uso común y parceladas. Con respecto de cada una de ellas se establece la potencialidad para aprovecharlas con fines de desarrollo urbano.

Las tierras de asentamiento humano, dentro de las que se identifica a la zona de urbanización y su fundo legal, incluyendo las tierras para los servicios públicos y las reservas para su crecimiento (ART. 63-72), conforman el área irreductible del núcleo agrario y son inalienables, imprescriptibles e inembargables con excepción de los solares y los servicios públicos. El establecimiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento es competencia de la asamblea del núcleo agrario, siempre que se trate de sus tierras y que se respete la normatividad aplicable en la materia; la ley señala que se requerirá la intervención de las autoridades municipales y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

Como ya hemos destacado, un cambio sustantivo en la nueva legislación es la cancelación de la intervención y autoridad de la SRA en esta materia, quedando por un lado los propios sujetos agrarios y la normatividad de la propiedad de la que son titulares, y por otro la competencia real y formal en materia urbana de los gobiernos estatales y municipales y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Los solares serán propiedad plena de sus titulares y todo ejidatario tendrá derecho a la asignación de uno, cuya extensión será acordada por la propia asamblea, con la participación del municipio de acuerdo con las leyes en materia de fraccionamiento, los usos y costumbres de la región. Ahora bien, la asignación de solares se hará por asamblea, con la representación de la Procuraduría Agraria, cuya acta deberá ser inscrita en el RAN (ART. 152, II), que a su vez expedirá los certificados que constituyen el título correspondiente, mismos que, a su vez, serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad local, con lo que serán regulados por el derecho común.

Un derecho adicional e importante para el núcleo agrario, es que la ley le permite acordar el destino de los solares excedentes a la asignación original y de este modo pueden ser enajenados o arrendados permitiendo obtener beneficios adicionales derivados del proceso de urbanización interna.

Además, la ley vigente y su reglamento ya no señalan la incorporación del solar al patrimonio familiar, de suerte que no le son aplicables las restricciones que la propia Constitución establece, por lo que podrá ser alienable, embargable o sujeto de gravamen.

Es competencia de la asamblea de los núcleos agrarios el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano y fundo legal, así como la localización y relocalización del área de urbanización (ART. 23, VII), que deberá ser convocada de manera extraordinaria, bajo la modalidad de formalidades especiales, implicando un quórum particular de instalación y de validez de los acuerdos aunado a la asistencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de un fedatario público (ART. 26-28). Asimismo, señala la ley que la asamblea podrá destinar las tierras que no estén formalmente parceladas al asentamiento humano, reservando las extensiones de tierra que considere conveniente (ART. 56); esto implica que a partir de las tierras de uso común puede haber una asignación al destino urbano a favor del núcleo.

En el apartado *De las tierras ejidales en zonas urbanas* (ART. 87-89), se constituye el derecho de los núcleos agrarios a beneficiarse del aprovechamiento de la urbanización de sus tierras, en caso de que se ubiquen en el área de crecimiento de un centro de población. Sin embargo, nuevamente se señala que el desarrollo urbano invariablemente debe sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Además, queda establecida la prohibición para urbanizar tierras en áreas naturales protegidas y en zonas de preservación ecológica ratificando el derecho de preferencia en favor de los estados y municipios previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos en los casos de enajenación de terre-

nos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de los centros de población.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares publicado en Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993 establece los procedimientos para la delimitación y destino de las tierras para el asentamiento humano y la asignación y titulación de derechos sobre solares urbanos (ART. 47), a la par señala que la asamblea podrá acordar la constitución o ampliación de la zona de urbanización, la asignación de solares, la protección del fundo legal, la creación de las reservas de crecimiento y la regularización de las tierras ocupadas por el poblado, delimitándolas como zona de urbanización; siempre que se apegue a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamientos correspondientes.

Por su parte la Procuraduría Agraria vigilará que se cumpla con la intervención de la autoridad municipal observando las normas técnicas de la SEDESOL separando las áreas necesarias para los servicios públicos con la intervención de la autoridad competente. Además de constatar que el plano se apegue a las normas técnicas del RAN, que sea aprobado por la asamblea y sea inscrito en el RAN para que los solares sean asignados en forma equitativa y en acuerdo con las normas específicas en materia de fraccionamientos.

La facultad de regularización de la zona urbana ejidal resulta interesante y práctica porque establece diversas disposiciones relativas al reconocimiento del carácter de legítimo poseedor del solar y a los casos de posesión derivada (ART. 50-53). De esta forma quedo establecida la posibilidad de que los mismos núcleos agrarios tomaran las decisiones para la regularización de los asentamientos humanos irregulares, sin necesidad de acudir a la vía expropiatoria, como se venía realizando con anterioridad a la reforma constitucional de 1992.

Esta normatividad fue aplicada durante los trabajos del Procede, logrando regularizar una buena cantidad de zonas urbanas constituidas irregularmente sobre tierras de propiedad social, aunque aún no habían sido incluidas en la vía de la expropiación. Desde luego, en muchos casos, dicha regularización se efectuó a cambio de una contraprestación a favor del propio ejido, lo que constituyó un resarcimiento legítimo, que en todo caso, se hubiera obtenido con la indemnización.

VI. LA URBANIZACIÓN AGRARIA EN OTRAS LEYES

La Ley General de Asentamientos Humanos, reglamentaria del ART. 27, III constitucional, tiene por objeto establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional. Fija las normas básicas para dicho ordenamiento, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Además determina las previsiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios que regulen la propiedad en los centros de población; a la par que determina las bases de la participación social.

La aplicación de esta normatividad queda a cargo de la SEDESOL por seguimiento de la estrecha vinculación con la propiedad agraria. La ley señala que las áreas y los predios de un centro de población, de cualquier régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenamiento urbano dicten las autoridades (ART. 28). La incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con requisitos específicos: a) Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano. b) Las áreas o predios que se incorporen comprenderán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas. c) El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda. d) Los demás que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos a que se refiere el ART. 41 de esa Ley (ART. 43).

El ART. 45 señala que la regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano, se sujetará a las siguientes disposiciones: I. Deberá derivarse como una acción de mejoramiento urbano, conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable; II. Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo (tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión); III. Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

El ART. 46 estipula que la federación, los estados y los municipios instrumentarán coordinadamente programas de desarrollo social para que los

titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo con ello su capacitación para la producción, comercialización de bienes y servicios y apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios y comuneros.

Adicionalmente, deberá otorgarse el derecho de preferencia en toda enajenación de derechos parcelarios ubicados en el área de crecimiento de un centro de población:

Las entidades federativas y los municipios tendrán en los términos de las leyes federales y locales correspondientes, el derecho de preferencia en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso (ART. 47).

VII. EL POTENCIAL URBANO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

Hemos señalado la cobertura territorial de la propiedad agraria en toda la República Mexicana. Más de la mitad del suelo corresponde al régimen federal de la propiedad de ejidos y comunidades, lo que implica una presencia destacada alrededor de los centros urbanos, grandes, medianos y pequeños que invariablemente crecen en mayor o menor medida, lo que supone la necesidad de echar mano de la tierra inmediata que se estima corresponde a ejidos y comunidades en más del 60%.

No perdamos de vista que las ciudades grandes y medianas requieren también de expansión industrial y de la creación de complejos y corredores especializados en las cercanías por lo que están ávidas de superficies con gran amplitud que casi siempre son del orden agrario. Las amplias fronteras con que contamos le dan a la propiedad agraria un nuevo potencial para el desarrollo habitacional al mismo tiempo que industrial; con los Estados Unidos de América tenemos 3 152 kilómetros simplemente que pertenecen, en su mayoría a la propiedad agraria.

México cuenta con 11 122 kilómetros de litorales sin incluir los insulares. De estos, se estima que al menos el 60% colinda con propiedades agrarias. De ahí su enorme importancia en el desarrollo urbano y la actividad turística preponderantemente, aunque considerando la actividad portuaria, marítima y aérea. Es posible aprovechar e impulsar el desarrollo urbano con la liberalización de las relaciones contractuales vinculadas a la propiedad

ejidal y comunal. La capacidad de los núcleos agrarios de disponer sobre los derechos de sus tierras de uso común y de los ejidatarios sobre sus parcelas, permite la planeación y obtención de los beneficios que evidentemente plantea la urbanización.

Por consecuencia, este potencial urbanístico no se limita al simple destino habitacional, sino que debemos contemplarlo de una manera mas amplia, tomando en cuenta la perspectiva turística e industrial. Bajo estas circunstancias es perfectamente viable la constitución de inmobiliarias ejidales y comunales que inserte a los mismos propietarios en el mercado urbanístico.

VIII. VÍAS DE INCORPORACIÓN AL DESARROLLO URBANO

Para que los titulares de la propiedad agraria puedan beneficiarse de su inserción al desarrollo urbano, encontramos en el marco legal tres posibles vías: la constitución, ampliación y regularización de las zonas de urbanización de dichos núcleos de población; la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles; y la desincorporación de parcelas del régimen agrario por la vía de la adquisición del dominio pleno.

La constitución, ampliación y regularización de las zonas de urbanización y la aportación de tierras de uso común implica lo que podemos llamar *la urbanización interna*, puesto que se refiere a la facultad de la asamblea para tomar estos acuerdos cuando se trate de las tierras sobre las que ejercen su titularidad los núcleos agrarios, como es el caso de las tierras del asentamiento humano y las tierras de uso común; éstas últimas, mediante la aportación a una sociedad civil o mercantil constituyen una inmobiliaria en la que participe accionariamente, o bien, destinándolas al parcelamiento para que en su oportunidad sean los mismos ejidatarios los que procedan a la urbanización.

En lo que se refiere a la adquisición del dominio pleno de parcelas, baste señalar que conforma la vía de reunificación de los elementos tradicionales de la propiedad en virtud de lo que la asamblea manifieste expresamente, con lo que el titular de los derechos de uso y usufructo parcelario, está en condiciones de solicitar al RAN su baja y la expedición del título de propiedad plena que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad y le permite la más amplia libertad para el destino que, en este caso, será el de la urbanización.

IX. INSTRUMENTOS Y AUTORIDADES PARA EL DESARROLLO URBANO AGRARIO

El Procede fue un programa federal con vigencia de 1993 a 2006, operado bajo la coordinación de la SRA, con la PA en la promoción, organización, asesoría y defensa de los sujetos agrarios; el Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI) en los trabajos técnicos de medición y deslinde; y el RAN en la inscripción y expedición de los documentos resultantes de la certificación.

El Procede logró la regularización y certificación del 92% de la propiedad agraria, que representa el 95% de los ejidos y comunidades del país; en otras palabras, actualizó la cifra oficial de ejidos y comunidades de 29 942 a casi 31 000; logró la identificación de cinco millones de sujetos agrarios titulares de tierras; y expidió los productos cartográficos y los certificados y títulos respectivos.

El RAN resulta fundamental en cualquier proceso de urbanización de la propiedad agraria, pues es la depositario de la información que produjo el Procede, ante el cual se obtienen las constancias respectivas, de cara a cualquiera de las vías que hemos señalado. Al mismo tiempo, inscribirá los actos y documentos necesarios para ese proceso y expedirá las constancias respectivas.

La PA es el organismo al que compete la asesoría de los sujetos agrarios en el proceso de la urbanización de sus tierras y vigila del exacto cumplimiento de la Ley Agraria y el reglamento específico en la materia. Por lo anterior, su participación es activa y presente, salvo cuando se trate de parcelas sobre las que se hubiere adquirido el dominio pleno.

La SEDESOL tiene competencia en materia de asentamientos humanos, razón por la cual es parte importante en el tema vinculado a las zonas urbanas de los núcleos agrarios, como se desprende de la Ley Agraria y del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, y de la Ley General de Asentamientos Humanos.

X. CONCLUSIONES

El régimen agrario mexicano se sustenta en seis fundamentales: la propiedad, los sujetos, la empresa, los contratos, el proceso y las instituciones. Todos convergen en el tema del desarrollo urbano vinculado a la propiedad agraria. El régimen de la propiedad agraria durante el proceso de reparto

de la tierra y las restricciones en materia de urbanización propiciaron la creación de asentamientos humanos irregulares, que fueron regularizados mediante la expropiación. Durante ese periodo, la creación de las zonas de urbanización de los núcleos agrarios se realizaba mediante la intervención expresa de la dependencia federal agraria competente y el Departamento Agrario, después SRA.

La reforma constitucional al ART. 27 en 1992, modificó el régimen de la propiedad agraria, con lo que no sólo liberó la capacidad contractual agraria sino que incluso expresamente consiente la posibilidad de incorporación al desarrollo urbano y a la obtención de sus beneficios.

De acuerdo con el marco legal vigente, existen varias vías para la urbanización de la propiedad agraria; una de ellas, la interna, implica que ya no es necesaria la expropiación para la regularización de asentamientos humanos sino que puede hacerse por medio de la asamblea del núcleo agrario.

El marco legal vigente en materia agraria, permite la constitución, ampliación y regularización de zonas de urbanización en tierras ejidales y comunales además de la incorporación de éstas al desarrollo de los centros urbanos. Por lo que es contundente que el marco legal agrario no es único ni dominante; cualquier tipo de desarrollo urbanístico de tierras de propiedad agraria deberá ajustarse a los planes y programas de los órdenes federal, estatal y municipal en ésta materia.

Concluyendo, existe un enorme potencial para el desarrollo urbano de la propiedad agraria que no sólo debe concentrarse en el aspecto habitacional sino atender a la capacidad turística e industrial, puesto que existen instrumentos e instancias del orden agrario encargadas de apoyar a los sujetos agrarios en el desarrollo urbano de sus tierras.

XI. BIBLIOGRAFÍA

DIARIO OFICIAL de la Federación, 27 de abril de 1943.

_____, 16 de abril de 1971.

_____, 3 de febrero de 1983.

_____, 6 de enero de 1992.

_____, 26 de febrero de 1992.

GLOSARIO DE Términos Jurídico-Agrarios, México, Procuraduría Agraria, 2006.