

## **Séptimo Congreso Nacional de Suelo Urbano**

### **Mesa 1. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible**

#### **Ponencia: El Ordenamiento territorial en las tierras ejidales y los efectos de su incorporación al desarrollo urbano**

Saltillo Coahuila, 22 de marzo de 2019

#### **Autores:**

Arq. Ana Lucia Galván Flores  
Lic. Ricardo Ojinaga Rascón  
Arq. José Luis Chávez Mendoza

#### **Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza**

Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad  
Centro de Gobierno, Planta Baja, Blvr. Centenario de Torreón y Blvr.  
Fundadores C.P. 25294  
Saltillo, Coahuila de Zaragoza 844  
Tel. 844 698 10 10

Al agotarse el suelo de los cascos de fundación o fundos legales de la gran mayoría de los centros de población del país, su expansión urbana se ha venido alimentando con la anexión paulatina del suelo colindante o aledaño disponible, que ha ofrecido menor resistencia para el traslado de dominio de acuerdo a las reglas del mercado formal, como ocurre con la incorporación de tierra de propiedad privada. Sin embargo, cuando de suelo ejidal o comunal se trata, históricamente, su incorporación se ha dado de manera azarosa. Siendo las más comunes: la ocupación ilegal del suelo con asentamientos humanos irregulares, y por otro lado, la absorción de las zonas de asentamientos ejidales por el efecto expansivo de la mancha urbana.

Sin embargo esta incorporación de suelo ejidal y comunal para el desarrollo urbano, conlleva diversas repercusiones socioeconómicas para los dueños de la tierra de estos núcleos agrarios y para los ocupantes y posesionarios. Es por ello, que lo que se considera de importancia destacar, el alto impacto que tienen estos procesos de incorporación de áreas y predios, para el ordenamiento territorial y ecológico, y de manera especial para el desarrollo urbano sustentable, aun cuando se han aplicado diversas normas jurídicas que no han resuelto integralmente la problemática.

Es por ello que el objetivo central de esta ponencia es exponer algunos factores que se consideran importantes para abordar el tema, basados en la experiencia profesional de más de 30 años en los campos del desarrollo urbano, vivienda y ordenamiento territorial, junto con una revisión de la literatura disponible como complemento de la reflexión, con la intención de aportar algunos elementos para rediseñar y aplicar procesos de reordenación del suelo ejidal y comunal ya incorporado y el que se incorporará al desarrollo urbano, con una visión integral, considerando la importancia para el

ordenamiento territorial, ecológico y en gran medida, para el desarrollo urbano sustentable.

Ya que, en la medida que se revalorice el potencial que tienen estos asentamientos ejidales para beneficio de los propios ejidatarios, estos podrán ofertar su patrimonio inmobiliario en mejores condiciones de mercado, considerando que los componentes de ubicación, usos del suelo previstos en planes y programas de desarrollo urbano de centros de población, accesibilidad, conectividad e infraestructura instalada, así como otros factores que dan valor agregado al suelo social que colinda o está cercano a centros de población. En esta medida esa plusvalía beneficia a los ejidatarios y en consecuencia se ven beneficiados los centros de población receptores de suelo social, ya que contarán con mejores condiciones de incorporación más ordenada para su expansión territorial.

En materia agraria, con la reforma al artículo 27 constitucional se expide la Ley Agraria en el año de 1992 que señala las condiciones para certificar y garantizar la tenencia de la tierra ejidal. Con lo cual se abrieron nuevas opciones de aprovechamiento de las tierras de los ejidatarios y comuneros. Cuando estos pasan del derecho al usufructo al dominio pleno y la posibilidad de asociación entre ejidatarios y con terceros, así como el acceso a créditos.

La asamblea general del núcleo ejidal tiene el poder de decisión para lograr el cambio del tipo de propiedad de la tierra y la expedición y entrega de los certificados y los títulos correspondientes a las tierras de uso común, como parcelas y solares, a través de los mecanismos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, PROCEDE, proceso en el cual participan la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano por conducto del Registro Agrario Nacional y la Procuradora de Reforma Agraria, con la asesoría y apoyo del INEGI y el municipio.

Como la adopción del dominio pleno permitió a los ejidatarios ejercer el derecho sobre la propiedad para vender sus tierras para la urbanización ya sea de manera individual o a inmobiliarias, el suelo que se ha venido incorporando paulatinamente al crecimiento de los centros de población, sigue patrones, disposición y tamaño de predios, espacios de equipamiento urbano y estructura vial en las que se privilegia en primer término la delimitación de parcelas. Luego de forma muy incipiente los espacios de equipamiento e infraestructura para la productividad; y lo que sobra de esas delimitaciones se destina a vías de acceso, sin considerar la normatividad prevista en las leyes y reglamentos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, estatal y municipal, aun menos la zonificación contenida en los planes o programas, no obstante que la Ley Agraria, tiene sus previsiones al respecto, en los artículos 3, 23 fracción VII, 65, 66, 67 y 68.

Esta situación quizá se da porque la Asamblea General de ejidatarios actúa con suficiente autonomía y libertad para decidir la ubicación, forma y tamaño de los predios objeto de la certificación, a pesar del acompañamiento, asesoría y apoyo de las autoridades agrarias y del INEGI, por diversas causas:

En las fases que comprende el proceso de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, PROCEDE, la coordinación de las autoridades agrarias y las del ejido con las autoridades municipales es inconsistente,

escasa, débil, incluso nula, ya sea por desinterés o por el desconocimiento del propio municipio para ejercer sus facultades de intervenir en todo el proceso como lo señala la Ley Agraria en lo relativo a la coordinación institucional, a la aportación al municipio de espacios para equipamiento y servicios, respecto al tamaño de los solares del asentamiento humano del núcleo ejidal en la enajenación de parcelas que establece la norma jurídica en sus artículos; 3, 62 y 68. Estos aspectos tienen un importante impacto en su expansión física periférica, ya que generan la demanda de infraestructura y servicios, lo que representa para los municipios un reto para resolver esas cargas adicionales.

El resultado es que, a pesar de este noble propósito, de brindar certeza jurídica al medio rural al dar seguridad en la tenencia de la tierra a los ejidatarios, en lo que corresponde a la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano de los centros de población, se han generado diversos problemas.

Algunas asociadas a la normatividad jurídica, que a través de los años han sufrido importantes transformaciones, en los temas agrario, urbano y ambiental que, también que han propiciado repercusiones en los procesos, generando incertidumbre y desaliento de los ejidatarios y comuneros, lo que impacta significativamente en la concreción de inversiones de promotores inmobiliarios.

En consonancia con las trasformaciones de leyes y reglamentos, dependencias y organismos federales y estatales que intervienen, la diversidad de políticas públicas de financiamiento, asesoría y apoyo, que tienen como común denominador su falta de continuidad transexenal que se traducen como un insuficiente apoyo al sector rural.

De acuerdo con las políticas que históricamente se implementaron en nuestro país, los cambios socioeconómicos originados por el hecho de pasar de Estado basado en lo agrícola a lo industrial el régimen económico-laboral de ser un. Las políticas de aquel entonces no eran las indicadas y, consecuentemente, se desatendió el campo. Es por ello, que los campesinos fueron orillados a abandonar el campo y emigrar a los centros de población y al extranjero en busca de mejores empleos y oportunidades para buscar una mejoría en su calidad de vida.

Las políticas públicas que históricamente se implementaron nuestro país, a través de los diferentes programas, organismos y dependencias, sumadas a rápidos cambios socioeconómicos de ser un Estado con predominancia agrícola a un régimen económico-laboral con marcado sello industrial, comercial y de servicios, que propiciaron de alguna medida la desatención al campo lo que generó su paulatino abandono, emigrando a los centros de población y el extranjero, en busca de mejores oportunidades.

Pero también, esta incorporación de la tierra ejidal a los centros de población se da sin considerar la zonificación prevista en los planes directores de desarrollo urbano, ni las políticas de aprovechamiento contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial y ecológico que la Ley Agraria prevé en sus artículos 3, 23 fracción VII, 65, 66, 67 y 68. Esto tiene consecuencias no deseadas para el ordenamiento territorial, ecológico y el desarrollo urbano del país, lo cual es preciso analizar para lograr su remediación.

También destaca la presión que ejercen los propios ejidatarios, e inclusive las autoridades agrarias, para la autorización de los planos que se les presentan a las autoridades municipales como definitivos. Ya que, no son factibles cambios porque generalmente se argumenta que fue el resultado de los acuerdos de Asamblea General de Ejidatarios, (asamblea dura del ejido). Lo que deja al municipio con la imposibilidad de ejercer su autoridad para realizar ajustes, conforme a la normatividad urbana.

La dimensión de este impacto es importante si consideramos que según lo señalan los investigadores Carlos Moret-Sánchez y Celsa Cosío Ruiz de la Universidad de Chapingo, en su análisis del Panorama de los Ejidos y Comunidades Agrarias en México. La forma de tenencia de la tierra social es la de mayor presencia en el agro mexicano como se aprecia en la tabla por ellos elaborada con base a la información de INEGI, Registro Agrario Nacional (RAN) y Procuraduría Agraria (PA).

Superficie nacional	Superficie ejidal	Superficie comunal	Total propiedad social	Superficie propiedad privada	Superficie terrenos nacionales	Colonias agrícolas	Otros
198.5	84.5	17.4	101.9	73.8	7.7	4.9	5.8
	Ejidos	Comunidades	Unidades de producción	Unidades de producción		Lotes	
	29 554	2359	31 913	1 millón		58 600	

**Cuadro 1** Estructura agraria nacional por tipo de tenencia (superficie en millones de hectáreas), 2007.

[www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722017000100125](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125)

De acuerdo con este cuadro, se aprecia que de los 29,554 ejidos del país, han optado por el dominio pleno 4,639 ejidos, es decir el 15.7 % de los ejidos que está legalmente en condiciones de vender sus parcelas. Sin embargo, cabe mencionar que una cifra importante de parcelas es vendida a personas que no pertenecen al núcleo agrario, inclusive sin contar con dominio pleno, situación que propicia una práctica común de informalidad que de alguna manera es tierra que se incorpora al crecimiento urbano con diversas situaciones, como la venta y reventa de predios, modificación de medidas de lotes y trazo de calles, subdivisiones y parcelaciones no autorizadas. Además de las ya señaladas infracciones que contravienen a las regulaciones contenidas en los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

En la asignación de tierra ejidal para efectos de titulación, no se consideraron en su totalidad o se desestimaron las características del medio físico natural preexistentes, como la orografía, relieve, hidrología y sus modificaciones por la existencia de vías de comunicación, líneas y redes de infraestructura de agua, drenaje, electricidad, gas y telefonía, así como la traza urbana colindante y los espacios destinados al equipamiento urbano preexistentes.

Así al elaborar los planos de asignación de tierras no se consideró la importancia que tiene el trazo de las vialidades con algún patrón normativo,

para facilitar el acceso a los lotes particulares y a las áreas destinadas al equipamiento urbano, dando como resultado una estructura de asentamientos desarticulada entre sí y con la traza urbana colindante preexistente, dificultando la incorporación y la continuidad de vialidades conforme a la normatividad de los programas de desarrollo urbano de centros de población, constituyendo además para las autoridades municipales y prestadores de servicios urbanos, todo un reto para la dotación de infraestructura y de servicios de seguridad, transporte, recolección de residuos domésticos.

Son varios los factores que propiciaron estos resultados. Quizá fue la ausencia de una visión integral del resultado final para la coordinación de autoridades de la Federación, los Estados, los Municipios y de los ejidatarios. Para que su participación en los procesos diera buenos frutos. No obstante cada una hizo lo correspondiente en los aspectos: social, legal, económico y técnico.

Por su parte, para los efectos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en la Ley General de Asentamientos Humanos del 1976, las reformas de 1993 y recientemente, con la nueva Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada el 28 de noviembre del 2016. Redefine los principios de política pública a los que debe sujetarse la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial; establece en el artículo 62 que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los Centros de Población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del Asentamiento Humano en ejidos y comunidades; y se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de Desarrollo Urbano, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables, así como en las Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios.

En lo que concierne al ordenamiento ecológico del territorio la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente considera en el artículo 23 que, en la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental.

Sin embargo, la aplicación de estas normas jurídicas vigentes y las que les antecedieron, así como los distintos programas en realidad han dado como resultado que incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano no corresponda con las expectativas de normatividad a través del tiempo en la mayoría de los casos.

Con los elementos arriba señalados la propuesta consiste en diseñar y aplicar un proceso de reordenación con una visión integral que permita revalorizar el potencial que tienen estos asentamientos ejidales para mejoría de las condiciones socioeconómicas de los propios ejidatarios y comuneros que paulatinamente se van quedando sin tierras, para convertirse en jornaleros.

Los componentes de accesibilidad y conectividad son importantes para los efectos de la remediación para el ordenamiento territorial, ecológico y para el desarrollo urbano. Los cuales tienen una consecuencia directa en la plusvalía del suelo ejidal incorporado.

Es imperativo atender el desarrollo urbano de los asentamientos ejidales alejados de los centros de población y de ciudades, dado que en muchos casos aún es incipiente su grado de desarrollo. Lo que facilita su reordenación, mediante acciones de definición de vialidades, y revalorizando los espacios de equipamiento urbano y de infraestructura. Privilegiando el porcentaje de donación municipal, restricciones de aprovechamiento en cauces hidráulicos, pendientes topográficas fuera de norma que implican riesgos de estabilidad estructural, derrumbes, deslaves y altos costos de edificación de vivienda, ocupación de derechos de vía de ferrocarril, líneas de conducción de agua y drenaje sanitario, de transmisión de energía eléctrica, gaseoductos, oleoductos, líneas de telefonía y caminos rurales, en base a las normas jurídicas y técnicas aplicables en cada caso.

Para lograrlo será necesario implementar un programa de reordenación con la participación coordinada de autoridades de los tres órdenes de gobierno y los ejidatarios y comuneros para:

Dimensionar el volumen de trabajo, identificando en primer lugar los casos en los que la propiedad ejidal se encuentre colindante o cercana a centros de población con asentamientos humanos no consolidados y, en segundo término, los casos de asentamientos ejidales aislados.

Establecer parámetros para la remediación urbana y la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano.

Destinar recursos económicos para el programa de remediación urbana.

Iniciar con un programa piloto por estado.

Realizar campañas de concientización con los ejidatarios respecto a la importancia que tiene la remediación en base a una planificación urbana y ordenamiento territorial adecuados, para el futuro desarrollo y revalorización de la propiedad, tanto para el desarrollo armónico de los sistemas de convivencia de los asentamientos humanos y las reservas para su futuro desarrollo, como para ofertar el suelo con mejores condiciones en el mercado inmobiliario formal.

En la medida de lo posible alinear la incorporación de propiedad ejidal y comunal a los usos del suelo que establezcan los planes y programas de desarrollo urbano y en su caso a los programas de ordenamiento territorial y ordenamiento ecológico.

Modificar, de ser necesario, las leyes y reglamentos en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de los estados para incorporar el tema de la reordenación de la incorporación de suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano, aún considerando que la regularización es un tema que ya está previsto en las normas jurídicas vigentes.

Por último, cabe destacar la importancia de prever algunas resistencias de esta reordenación. En primer lugar, las generadas por los propios ejidatarios y comuneros que consideren que al poseer un título de propiedad con determinadas características, cualquier modificación represente una afectación a su patrimonio, o por el hecho de haber realizado operaciones de traslado de dominio por el tiempo transcurrido desde la certificación, que implicuen la

pulverización de la propiedad, derivadas de subdivisiones y parcelaciones. Inclusive se darán casos en que los propietarios originales de los predios ya no figuren.

Por otra parte las autoridades agrarias que generalmente consideran que los procesos del PROCEDE son casos cerrados en los que no cabe la reordenación por las implicaciones legales que cualquier modificación conlleva, ya sea por lo que significa las tareas de planeación urbanística que requiere de la participación de las autoridades de los estados y municipios, de la mano con la propia federación en la necesaria intervención de SEDATU por conducto del Registro Agrario Nacional, la Procuraduría Agraria y el apoyo técnico de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en las labores de levantamientos de campo.

También habrá que considerar que en proceso de reordenamiento o remediación, la existencia de áreas que por sus características topográficas, derechos de cauce federal, Zonas protegidas de interés federal y estatal, tienen restricciones de aprovechamiento con serias limitaciones para incorporarse al desarrollo urbano, incluso con algunas condicionantes en los instrumentos de ordenamiento territorial, ecológico y de desarrollo urbano.

Sin embargo, estas resistencias a la reordenación deben ser consideradas como parte del proceso que es necesario asumir, considerando los múltiples beneficios que el reacomodo del aprovechamiento sustentable del suelo que se ha incorporado al desarrollo urbano y el destinado a incorporarse en un futuro, con todas las variables sociales, ambientales, de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano.

Esto en consideración a la visión de qué ciudades tenemos y qué ciudades estamos viendo hacia el futuro cuales pasos tenemos que dar desde ahora, para poder tener esas ciudades

Muchas Gracias

## Bibliografía

- **Cuadro 1** Estructura agraria nacional por tipo de tenencia (superficie en millones de hectáreas), 2007. MORETT-SANCHEZ, J. Carlos y COSIO-RUIZ, Celsa. Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *agric. soc. desarro* [online]. 2017, vol.14, n.1 [citado 2019-03-16], pp.125-152. Disponible en: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722017000100125&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 1870-5472.
- Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México 1 María Mercedes Di Virgilio2, Tomás Alejandro Guevara3 , María Soledad Arqueros
- **Urbanizaciones informales, vía expropiación, transferencia y titularización masiva de las tierras. Lleva regularizado más de más de 2,5 millones de lotes.**

- Olivera, Guillermo (2011). Avances y limitaciones en la atención al problema de la vivienda y el suelo urbano en México. Una aproximación desde el marco jurídico-institucional. Territorios 24, pp. 77-111.