

ALGUNAS NOTAS EN RELACIÓN CON LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Concepto.* III. *Regímenes de propiedad.* IV. *Modificaciones recientes a la propiedad agraria.* V. *Asentamientos irregulares.* VI. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

El urbanismo es una materia multidisciplinaria. En la elaboración de los planes o programas de desarrollo urbano se toman en consideración diferentes variables, tales como aspectos geográficos, climáticos, demográficos, sociológicos, estudios financieros y un elemento muy importante que es el aspecto jurídico dentro del cual destaca el tema de la tenencia de la tierra del lugar en donde se va a aplicar ese plan o programa. Ya el maestro Antonio Azuela de la Cueva señalaba hace algunos años la importancia del tema de la tenencia de la tierra para el derecho urbanístico.¹

El presente estudio pretende hacer un breve repaso sobre el tema de la propiedad de la tierra en México y señalar los recientes cambios a la propiedad agraria.

II. CONCEPTO

La "tenencia de la tierra" se define como, según el *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*,

La ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra. Es el conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan.²

¹ Azuela de la Cueva, Antonio, "La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años", *Jurídica*, núm. 10, julio de 1978, p. 587.

² Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México, 1978, p. 143.

El tema de la tenencia de la tierra nos lleva a estudiar los diferentes regímenes de propiedad que existen ya que “los actos y requisitos para poseer una determinada superficie de tierra dependen del régimen de propiedad al que ésta pertenece”.³

En el lenguaje jurídico es diferente la propiedad de la posesión. Así, propiedad (del latín *proprietas-atis*) significa dominio que se ejerce sobre la cosa poseída.

En el derecho romano, la propiedad se entendía como

la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa. Estos beneficios comprendían el *jus utendi* o *usus*, es decir, la facultad de servirse de la cosa conforme a su naturaleza; el *jus fruendi* o *fructus*, que otorgaba el derecho a percibir el producto de la misma; el *jus abutendi* o *abusus*, que confería incluso el poder de distribuirla y, por último, el *jus vindicandi*, que permitía su reclamo de otros detentadores o poseedores.⁴

Según Rojina Villegas, la propiedad es

el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto.⁵

Por su parte, Guillermo F. Margadant considera que

La propiedad es el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar. Este derecho puede estar limitado por el interés público y por otros derechos privados que desmiembren la propiedad (hipotecas, servidumbres, etcétera).⁶

El Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal establece, en su artículo 830 que “El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”.

³ *Idem*.

⁴ Márquez González, José Antonio, “Propiedad”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1981, t. VII, p. 272.

⁵ Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil*, México, Porrúa, 1981, t. II, pp. 78-79.

⁶ Margadant, Guillermo F., *El derecho privado romano*, 8a. ed., México, Esfinge, 1978, p. 244.

En cuanto a la posesión, el artículo 190 de este mismo Código señala que "Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él". El artículo 793 se refiere a que

Quando se demuestre que una persona tiene en su poder una cosa en virtud de la situación de dependencia en que se encuentra respecto del propietario de esa cosa, y que la retiene en provecho de éste, en cumplimiento de las órdenes e instrucciones que de él ha recibido, no se le considera poseedor.

También el artículo 791 de este Código se refiere a la posesión:

Quando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa, concediéndole el derecho de retenerla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria, el otro, una posesión derivada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 27 el régimen de propiedad que rige en nuestro país.

Este artículo, señala Jorge Madrazo, "construye un régimen triangular de propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social".⁷

El primer párrafo del artículo 27 constitucional expresa que

la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

III. REGÍMENES DE PROPIEDAD

1. *Propiedad privada*

En el presente caso entendemos por propiedad privada a aquélla que se refiere el Código Civil para el Distrito Federal en su artículo 830 anteriormente señalado. Aunque, como nos dice Antonio Azuela,

⁷ Madrazo, Jorge, "Propiedad privada". *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VII, p. 282.

“más que una definición, el artículo citado ofrece un principio general que sirve apenas como marco de referencia”.⁸

Además del Código Civil local, existen en cada estado numerosas leyes, reglamentos y programas de desarrollo urbano en los cuales se determinan modalidades o limitaciones a la propiedad privada.

De esta manera, se considera que existen dos tipos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público.

El segundo párrafo del artículo 27 constitucional señala que “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”.

Este mismo artículo, en su fracción sexta, establece que las leyes de la Federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada.

Por lo que se refiere a las modalidades a la propiedad privada, el párrafo tercero de este artículo 27, considera que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”.

En cuanto a la capacidad para ser titular de la propiedad privada, la fracción I de este artículo 27 establece que “sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas”. Sin embargo, en los párrafos siguientes se presentan algunas consideraciones con respecto a la propiedad en el caso de los extranjeros.

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de 1993 trata, en su capítulo quinto, “De las regulaciones a la propiedad en los centros de población”. Esta ley, en su artículo 27, establece que

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

⁸ Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, p. 88.

El artículo 28 de esta Ley ordena que cualquiera que sea el régimen jurídico de las áreas y predios de un centro de población, estarán sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El segundo párrafo de este artículo indica que si se trata de tierras agrícolas y forestales, o de preservación ecológica, se deberán utilizar preferentemente en dichas actividades o fines.

De acuerdo con el artículo 37 de esta Ley (LGAH), en el caso de inmuebles comprendidos en las zonas designadas como reservas y destinos en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, sus propietarios o poseedores sólo podrán utilizarlos de manera que no presenten obstáculo al aprovechamiento señalado. Si en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del plan o programa de desarrollo urbano respectivo, las zonas o predios no se utilizaren conforme al destino previsto, ese destino quedará sin efectos y el inmueble se podrá utilizar en usos compatibles con los marcados para la zona de que se trate.

Sin embargo, de la redacción de este artículo 37, último párrafo, se desprende que este cambio no es automático sino que se requiere de la modificación al plan o programa.

2. *Propiedad pública*

La propiedad pública la define el maestro Manuel González Oropeza como el

Derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes de dominio público. El Estado goza, al igual que los particulares de derechos de propiedad cuyas características le son otorgadas en atención a la naturaleza del titular, de la relación entre el titular y el bien y del bien en sí mismo.⁹

Las características que distinguen a la propiedad pública de la propiedad privada según el autor antes citado, son que los bienes de propiedad pública están fuera del comercio, es decir, son inalienables, imprescriptibles, inembargables y los particulares no pueden deducir acciones reivindicatorias.¹⁰

⁹ González Oropeza, Manuel, "Propiedad pública", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, t. VII, p. 284.

¹⁰ *Idem*.

El patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y bienes de dominio privado de la Federación, que están regulados por la Ley General de Bienes Nacionales.

Así, el bien que sea objeto de propiedad pública, señala González Oropeza, sólo será aquél bien considerado por la Ley como de dominio público, entre otros, los de uso común; los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley; los monumentos históricos, artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal; los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles; los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles; los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional, entre otros.

Entre los bienes de dominio privado mencionaremos los siguientes: los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a la legislación común; los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación; los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero; los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

Los bienes inmuebles del dominio privado de la Federación pasarán a formar parte del dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines.

De manera general, así se presenta a nivel federal, aunque el régimen de propiedad pública es semejante tanto a nivel estatal como a nivel municipal, con sus respectivas disposiciones legislativas.

3. *Propiedad social*

Por propiedad social comprendemos a la propiedad ejidal y la propiedad comunal. En esta parte aludiremos al concepto de ejido

y de comunidad, para referirnos más adelante, en el apartado III, a las disposiciones jurídicas que en materia agraria contiene la nueva ley en la materia.

El término ejido viene del latín *exitus*, salida; campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con el que no se labra, y por lo general ahí se reúnen los ganados o se establecen las eras. Don Antonio Luna Arroyo señala que la palabra "era" viene del latín *aera*, que significa: suelo aprisionado y llano donde comienzan las partes urbanas. Espacio de tierra limpia y firme, algunas veces empedradas, donde se trillan las mieses.¹¹

En México se ha considerado que el ejido comprende las tierras, bosques y aguas que se concedían a los núcleos de población, a través de expropiaciones hechas por el Gobierno Federal de las que se encontraran inmediatas a los núcleos solicitantes.

La característica de los ejidos es que éstos se otorgaban en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, es decir, no se podían enajenar, ceder, arrendar, hipotecar o gravar en todo o en parte, ya que su destino era el sostenimiento de los miembros del núcleo, y que trabajaran personalmente la tierra.¹²

En las Leyes de Indias se empleó el término ejido de la siguiente manera: los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comodidad de agua, tierras y montes y un "exido" de una legua de largo donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con los otros de españoles.¹³

En el siglo pasado, con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 25 de junio de 1856, se privó a las comunidades indígenas de la capacidad legal para poseer y administrar bienes raíces, debido a que se ordenó el fraccionamiento de las tierras que disfrutaban, y su adjudicación individual. Sólo se exceptuó de desamortización a los ejidos y a los edificios y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones.¹⁴

Sin embargo, el ejido al que se refiere la ley de desamortización de 1856 es a aquél que se le asignaba a la mayor parte de los pueblos, villas y ciudades, siempre en beneficio de sus moradores y de cuyos ejidos cuidaban los ayuntamientos. Al mismo tiempo, nos

11 Luna Arroyo, Antonio, "Ejido", *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, UNAM.

12 *Idem.*

13 *Idem.*

14 *Idem.*

dice Luna Arroyo, se fueron concediendo y titulando bienes territoriales a las comunidades indígenas por el Gobierno colonial.

Por tanto, con la ley de 1856, gran número de comunidades indígenas perdieron sus bienes mientras que los ejidos de las villas y ciudades se conservaron.

Con la ley de 6 de enero de 1915 se declararon nulas las enajenaciones de tierras hechas en perjuicio de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y se les devolvió la capacidad legal para poseer bienes inmuebles. Además, se consideró necesario reintegrar a los pueblos indígenas las tierras, bosques y aguas que el Gobierno colonial les había concedido y que con la ley de 1856 les fueron quitadas.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 devolvió expresamente la capacidad legal a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, y demás corporaciones de población para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o que se les hayan restituido o restituyeren.

Don Antonio Luna Arroyo señala que con las reformas al artículo 27 constitucional en diciembre de 1933 se incorporó al texto constitucional el término ejido, con la misma connotación que se le dio en la ley de 1915. Así, en su fracción X se estableció que los núcleos de población que carecieran de ejidos o no pudieran lograr su restitución, tendrían derecho a que se les dotara con tierras, bosques y aguas para su constitución.¹⁵

De esta manera, este concepto de ejido ya no correspondía al concepto que se tenía en cuanto a que era el campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos, sino que este nuevo ejido no estaba a la salida del lugar, sus tierras se plantaban y labraban para el mantenimiento de los ejidatarios y, finalmente, el ejido no era común a todos los vecinos ya que sólo tenían derecho a participar de él los beneficiados reconocidos, y que aplicaran su esfuerzo personal a las tareas agrícolas.¹⁶

Por lo que se refiere al término "comunidad", el maestro Luna Arroyo señala que en México tiene una connotación precisa en el derecho agrario. No hay que confundirlo con el ejido ni abarca toda la población rural. Por "comunidad" se entiende las comunidades agrarias indígenas que resultaron privadas de su capacidad legal para

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

poseer y administrar bienes raíces por la ley de desamortización de 1856 ya señalada, misma ley que permitió que un gran número de estas comunidades perdieran sus bienes comunales, que venían disfrutando desde tiempos remotos. Por esta razón, se considera que a las comunidades agrarias no se les ha dotado de tierras sino que se les restituye lo que por naturaleza e historia les pertenece.¹⁷

IV. MODIFICACIONES RECIENTES A LA PROPIEDAD AGRARIA

1. *Artículo 27 constitucional*

El 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 27 constitucional. Esta reforma implica cambios trascendentales al régimen de la propiedad agraria en nuestro país. Son muy importantes estas modificaciones con respecto al desarrollo urbano ya que el crecimiento de nuestras ciudades se ha dado en tierras sometidas a la legislación agraria.

Actualmente, conforme a la fracción IV de este artículo, las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

La máxima extensión de propiedad de tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales que podrán tener estas sociedades será la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV del artículo 27 constitucional.

Además, en cuanto a los núcleos de población ejidales y comunales, según la fracción VII de este artículo, se les reconoce personalidad jurídica, y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV (artículo 27 constitucional, fracción VII, párrafo quinto).

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente, es el órgano de representación del núcleo

¹⁷ Luna Arroyo, Antonio, "Comunidad agraria", *Diccionario jurídico mexicano*, 4a. ed., México, UNAM.

y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea (artículo 27 constitucional, fracción VII, párrafo sexto).

La fracción XV de este artículo establece que "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios", y se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considera que las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales son de jurisdicción federal, así como también las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, conforme a la fracción XIX del artículo 27 constitucional. Para tal efecto, la ley instituirá tribunales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción.

2. *Ley Agraria*

El 26 de febrero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva *Ley Agraria*, reglamentaria del artículo 27 constitucional en esta materia y de observancia general en toda la República.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley 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 demás leyes aplicables (artículo 2o. de la *Ley Agraria*, LA).

El artículo 43 de esta Ley establece que son tierras ejidales aquellas que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.

Conforme al artículo siguiente, las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: tierras para el asentamiento humano; tierras de uso común y tierras parceladas.

Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. La duración de los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros estará acorde con el proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables (artículo 45, LA).

Los ejidatarios y los ejidos podrán formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o cualquier otra naturaleza que no estén prohibidas por la ley, con la finalidad de aprovechar mejor las tierras ejidales; para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios para lograr el mejor desarrollo de las actividades de los ejidatarios (artículo 50, LA).

Las tierras destinadas al asentamiento humano se componen por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (artículo 63, LA).

Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto en el caso en el cual el núcleo de población aporte tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que dichas tierras se destinen efectivamente a ese fin (artículo 64, LA).

Conforme al artículo 68 de esta Ley los solares serán de propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización.

La propiedad de los solares se acreditará con los certificados que expida el Registro Agrario Nacional. Los actos jurídicos subsecuentes se regularán por el derecho común, por lo que los títulos se inscribirán en el Registro Público de la entidad correspondiente (artículo 69, LA).

Las tierras de uso común son aquellas tierras que no están reservadas especialmente por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni son tierras parceladas. Las tierras ejidales de uso común conforman el sustento económico de la vida en comunidad del ejido (artículo 73, LA).

La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta Ley Agraria (artículo 74, LA).

El artículo 75 de esta Ley señala que en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios de acuerdo con el procedimiento que este mismo artículo establece.

A los ejidatarios les corresponde el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas, conforme al artículo 76 de esta Ley.

Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población (artículo 80, LA).

Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, cumpliendo con los requisitos de los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas (artículo 81, LA).

Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución señalada en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, para lo cual solicitarán que sus tierras sean dadas de baja en el Registro Agrario Nacional, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad correspondiente. De esta manera, las tierras dejarán de ser ejidales y se sujetarán a las disposiciones del derecho común (artículo 82, LA).

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido (artículo 83, LA).

El artículo 84 de esta Ley señala las personas que gozarán del derecho del tanto, en el caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno.

La Ley Agraria, en su título tercero "De los ejidos y comunidades", capítulo II "De las tierras ejidales", en su sección séptima "De las tierras ejidales en zonas urbanas", dispone que si las tierras ejidales se encuentran ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de los terrenos de un ejido al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos (artículo 87, LA).

Las tierras ejidales ubicadas en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, no se urbanizarán si es que esto contraviene con lo previsto en la declaratoria respectiva (artículo 88, LA).

Si de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, determinadas áreas son declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población y en estas áreas se encuentran ubicados terrenos ejidales, en el caso de que llegaran a enajenarse estos terrenos en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho

de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios, establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos (artículo 89 LA).

Los casos de expropiación de los bienes ejidales o comunales los señala el artículo 93 de la LA, entre otros, se encuentran la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico; la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo, y la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural.

Por último, destacaremos que esta ley, dentro de su título segundo "Del desarrollo y fomento agropecuarios", ordena, en su artículo 6o., que las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar los recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural, entre otros objetivos.

V. ASENTAMIENTOS IRREGULARES

La expansión de nuestras ciudades en terrenos agrícolas, la falta de previsión de los procesos y su misma intensidad han permitido, señala Martín Díaz Díaz, que los regímenes de propiedad agraria, civil o pública continuamente se traslapen, originándose de esta manera tenencias irregulares.¹⁸

Para Azuela de la Cueva, la tenencia irregular del suelo es aquella situación en la que los habitantes de un barrio ejercen la posesión pero no la propiedad (u otro título jurídico) sobre los predios que ocupan.¹⁹

En nuestras ciudades, la regularización de la tenencia de la tierra se ha convertido en una importante política urbanística, de tal manera que existen dependencias administrativas permanentes, como

18 Díaz Díaz, Martín, "Las expropiaciones urbanísticas en México. Aproximaciones a un proceso sin teoría", en Serrano Migallón, Fernando (coord.), *Desarrollo urbano y derecho*, México, DDF, Plaza y Valdés, UNAM, 1988, p. 268 (Colección: desarrollo urbano).

19 Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, op. cit., p. 82.

por ejemplo la Dirección General de Regularización Territorial del Departamento del Distrito Federal y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Azuela de la Cueva considera que dada la estructura federal del Estado mexicano, la reglamentación en materia de propiedad privada puede variar de un estado a otro. De ahí que la formación de colonias populares en predios sujetos a este tipo de propiedad dependerá en gran medida de las condiciones políticas locales.

Este autor distingue dos formas de creación de una colonia popular en terrenos de propiedad civil, como lo son los fraccionamientos y la invasión. En cuanto a la formación de colonias populares en tierras ejidales o comunales, el régimen jurídico es homogéneo ya que la legislación aplicable es a nivel federal, aunque varíen las condiciones políticas locales.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 (LGAH), en su artículo 38 se refiere a 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, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, y en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

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

El capítulo sexto de la LGAH se denomina "De las reservas territoriales" y comprende los artículos del 40 al 47.

Para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos, la Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda (artículo 40, fracción III, LGAH).

La Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios, y en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán, entre otros puntos, los mecanismos para articular la utilización del suelo y las reservas territoriales o en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra urbana con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (artículo 41, fracción V, LGAH).

La Secretaría de Desarrollo Social promoverá, con base en los convenios o acuerdos a que se refiere el artículo 41 de esta LGAH, la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios a efecto de aprovechar terrenos ejidales o comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular, sujetándose a lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de esta Ley; la adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan de acuerdo con lo previsto en la Ley Agraria y en esta Ley, a favor de la Federación, de las entidades de la administración pública federal, de los estados y de los municipios (artículo 42, fracciones II y III, LGAH).

Los requisitos, señalados en el artículo 43 de la LGAH, que se deben cumplir para la incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda son: ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano; que los terrenos de que se trate no estén dedicados a actividades productivas; que haya un planteamiento de esquemas financieros; entre otros.

La regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano deberá derivarse como una acción de mejoramiento urbano conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable; sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo teniendo preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión, y 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 (artículo 45, fracciones I, II y III, LGAH).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La tenencia de la tierra es una variable muy importante en el proceso de urbanización. Como hemos visto, existen distintos regímenes de propiedad de la tierra, por lo que hay diferentes reglas para cada uno de ellos.

Es importante conocer quién es el propietario de la tierra y/o el poseedor, así como también las restricciones, limitaciones, prohibiciones, etcétera, a que se haya sometida determinada zona, para obtener una adecuada implementación de los programas de desarrollo urbano.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA