

LA NUEVA LEY AGRARIA Y LA REGULACIÓN Y ORDENAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

Rigoberto Soria Romo*

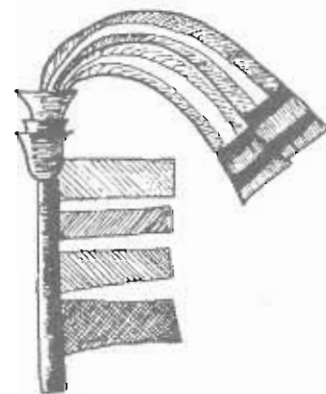
El Congreso de la Unión aprobó recientemente una nueva Ley Agraria¹ que reglamenta el también modificado Artículo 27 constitucional.² La discusión previa a la aprobación de dichos cambios legislativos se centró fundamentalmente en asuntos relacionados con el impacto de éstos en el campo mexicano.

Los defensores de la nueva legislación han argumentado que las reformas introducidas buscan darle un mayor impulso a la justicia y a la libertad en el agro, ya que propiciarán mayor flujo de capitales hacia el campo, producto de la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra y la posibilidad de asociación de los ejidatarios y comuneros entre sí y con los pequeños propietarios e inversionistas y capitalistas en general, entre los que se cuentan las sociedades mercantiles. Los anteriores elementos, se dice, permitirán incrementar la producción y productividad del campo mexicano. Por otra parte, no se corre el riesgo de que desaparezca el ejido ni de que reaparezca el latifundio.

Los opositores a los cambios legales han dicho que éstos llevarán a la desaparición del ejido y de la comunidad como formas de propiedad social, lo que conducirá a la concentración de la propiedad rural, al resurgimiento de formas disfrazadas de latifundismo, prestanombrismo y despojo de los campesinos. Los anteriores fenómenos condenarán a los campesinos a convertirse en asalariados del campo o en peones de las sociedades mercantiles y capitalistas, lo que provocará mayor desigualdad, desempleo y expulsión de más campesinos a las ciudades. Un segundo argumento de la oposición es que se decreta la finalización del reparto agrario, lo que, se afirma, no es adecuado en este momento pues aún queda mucha tierra por repartir y cancelará la esperanza de millones de campesinos y trabajadores del campo de obtener un pedazo de tierra que los integre como partícipes del desarrollo rural. Finalmente, la introducción de sociedades mercantiles extranjeras transnacionalizará el campo y hará perder a la nación soberanía sobre la misma.

Sin embargo, la discusión se centró casi exclusivamente en temas agrarios y poco se argumentó acerca del posible impacto de estos cambios de la legislación en las cuestiones urbanas, específicamente en el problema de la ordenación y regulación urbana y los asentamientos humanos irregulares que afecta a millones de mexicanos y a miles de ejidos y comunidades en toda la república. Por ello, el propósito de este trabajo es reflexionar acerca del impacto de la nueva legislación agraria en el desarrollo urbano, principalmente en asentamientos irregulares.

Este análisis se concentrará en dos puntos específicos: en primer lugar, la Ley Federal de Reforma Agraria vigente hasta principios de 1992, y abrogada por la nueva Ley Agraria, separaba completamente el orden rural del urbano, haciendo únicamente una ligera referencia a lo que se conocía como la zona urbana ejidal. Aparte de esto, lo rural y lo urbano se consideraban dos mundos completamente separados. Sin embargo, la realidad no obedece necesariamente a los supuestos del orden jurídico y existe una complicada interacción entre estas dos esferas en muchos sentidos. En el aspecto específico del desarrollo urbano, esta interrelación se da principalmente cuando la mancha urbana de las grandes ciudades crece hasta llegar a invadir los ejidos y comunidades que rodean las ciudades.



* Investigador de la Universidad de Guadalajara, Facultad de Administración.

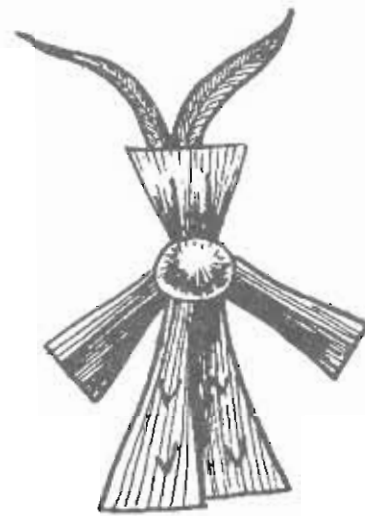
En esencia, un asentamiento humano irregular consiste en la ocupación urbana de terrenos de propiedad social, constituida por ejidos o comunidades indígenas, a los que la anterior Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA), en su Artículo 52, establecía que no pueden venderse, arrendarse, enajenarse, cederse o transmitirse en forma alguna. Además, debían destinarse a la producción agrícola, ganadera o forestal, pero de ninguna manera al uso urbano (a excepción de la zona urbana ejidal). Finalmente, la propia legislación establecía que los terrenos de propiedad social sólo podían expropiarse por causa de utilidad pública "que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades" (LFRA, Artículo 112), lo que implicaba que si por alguna circunstancia a estos terrenos se les diera uso urbano, éste debía privilegiar a los sectores menos favorecidos de la sociedad que no tienen acceso o éste es muy limitado, al mercado formal de tierra urbana y/o vivienda.

De lo anterior destacan dos aspectos de informalidad en estos asentamientos desde el punto de vista estrictamente legal: en primer lugar se da uso urbano al suelo destinado por ley a la explotación agropecuaria o forestal, y en segundo lugar el fraccionamiento y venta ilegal de terrenos que por ley no podían ser vendidos ni enajenados en forma alguna.

Generalmente al fraccionarse y venderse estos terrenos fuera de la ley, también se hacía en contra de las disposiciones de regulación y ordenamiento urbano y sin la dotación de los servicios públicos indispensables, por lo que se formaron enormes zonas periféricas, densamente pobladas, sin vialidad y orden adecuado y carentes total o parcialmente de los servicios indispensables como electricidad, agua potable, alcantarillado y transporte público, entre otros. Estos constituyen elementos de irregularidad técnica. De lo anterior se puede concluir que dichos asentamientos son irregulares tanto desde el punto de vista técnico como legal.

Por otra parte, cuando se consolida la existencia de asentamiento irregulares, éstos se convierten casi exclusivamente en un problema local -municipal primordialmente- ya que este ámbito de gobierno es el responsable de prestar los servicios básicos para la vida municipal como agua potable, alcantarillado, par-

ques y jardines, policía municipal y otros de esta naturaleza.



En franca contradicción con los hechos y facultades legales del municipio, la regularización de los asentamientos irregulares se realizaba mediante un procedimiento de expropiación, el cual era realizado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) a petición de los habitantes de los mismos asentamientos. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) notificaba al ejido afectado del inicio del procedimiento de expropiación, y solicitaba la opinión del gobernador del estado, de la Comisión Agraria Mixta de la entidad donde se encontraban ubicados los asentamientos y del banco oficial que operaba con el ejido. Paralelamente, la SRA practicaba los trabajos técnicos informativos necesarios y verificaba la información consignada en la solicitud de expropiación; asimismo, pedía a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) que realizara el avalúo correspondiente. Una vez integrado el expediente con los documentos anteriores, se sometía a consideración del presidente de la república para su resolución definitiva.

Cuando se trataba de regularización de ejidos o comunidades en donde existían asentamientos humanos irregulares, la expropiación se hacía en favor de CORETT, institución que podía facultar a la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), o al Departamento del Distrito Federal (DDF), para fraccionar y vender los lotes urbanizados o la regularización de los asentamientos.

El procedimiento reseñado anteriormente no debía durar más de 90 días en su fase previa a la presentación ante el jefe del Ejecutivo; sin embargo, se podía prolongar por años debido a diversas circunstancias como amparos de los ejidatarios en contra del procedimiento de expropiación, o del monto de la indemnización decretada por CABIN, entre otras causas.

Como se puede observar, en este procedimiento intervenían en forma activa únicamente dependencias federales, mientras que al gobierno de la entidad federativa sólo se le pedía opinión, y al municipio se le ignoraba por completo, aun y cuando, de acuerdo a la fracción V del Artículo 115 constitucional este ámbito de gobierno está facultado para "intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra". Esta situación era totalmente incongruente con la realidad ya que, por una parte, la existencia de los asentamientos irregulares presionaba al municipio, que era responsable de suministrar los servicios básicos a los mismos, y por la otra, no se concede al municipio ninguna intervención en el proceso de regularización.



SITUACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA NUEVA LEY AGRARIA.

La existencia de asentamientos irregulares ha pasado a ser un problema común de buena parte de las ciudades medias y metrópolis en proceso de crecimen-

to acelerado de México. En Jalisco, alcanzaron su punto crítico en Guadalajara y los municipios que conforman su zona metropolitana, es decir, Tonalá, Tlaquepaque y, especialmente, Zapopan.

Al proliferar los asentamientos irregulares en la principales ciudades de la nación, se trató de contrarrestar este fenómeno mediante la regularización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, ésta fue sólo una acción correctiva que transformó en legal la tenencia de los pobladores, es decir, se transformó en un proceso correctivo que legalizó en términos del "derecho escrito" situaciones que fueron toleradas o incluso propiciadas por el Estado. Esta situación acentuó el carácter paternalista de la relación entre el gobierno, especialmente local, y los sectores populares, lo que además de inhibir la participación popular, permitió un cierto control político, en el que los grupos que se ajustaban a las reglas establecidas por las autoridades tenían más posibilidades de ver resuelto su problema. Sin embargo, no se incidió necesariamente en las causas que originaron estas situaciones de irregularidad ya que no existió, en contrapartida, una importante inversión en infraestructura y servicios públicos que permitieran efectivamente resolver algunos de los problemas básicos que enfrentan estos asentamientos.³

Este mecanismo, al ser correctivo, convirtió al Estado en regularizador de anomalías y aportador de los recursos necesarios para corregir situaciones anómalas; sin embargo, sus resultados no fueron efectivos ya que la restauración de la propiedad privada en terrenos de propiedad social abrió el camino a una mayor especulación urbana. Por otro lado, los mecanismos de regularización no atacaron las causas de los problemas ni permitieron prevenir su recurrencia en el futuro, sólo sirvieron para resolver conflictos en respuesta a demandas populares. Finalmente, algunas regularizaciones se realizaron sin un verdadero beneficio social, introduciendo tierra ejidal al mercado privado y permitiendo usos industriales y habitacionales que no favorecieron a los sectores mayoritarios de la población. Como consecuencia de lo anterior, lo que en los años setenta se consideró un problema a ser resuelto vía regularización de la tenencia de la tierra, se transformó cualitativamente en un proceso donde la creación de asentamientos irregulares se convirtió en la forma "normal" de crecimiento urbano.⁴

Es importante señalar que a partir de 1989, con la institución del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el problema de los asentamientos se atacó integralmente, ya que a la par que se regularizaba la tenencia de la tierra se introdujeron los servicios urbanos básicos en una gran cantidad de colonias que los requirieron.

IMPACTO DE LA NUEVA LEY AGRARIA EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

Una de las principales innovaciones de las reformas al Artículo 27 constitucional es su concepción integral del desarrollo urbano y rural y su armonización con la protección del medio ambiente al señalar que "se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico",⁵ disposición que se complementa con el primer párrafo de la fracción VI del mismo artículo al señalar que los estados, incluido el Distrito Federal, y los municipios tendrán capacidad plena para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. De igual manera, la reforma al mencionado artículo constitucional reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales y el Estado se declara protector de su propiedad sobre la tierra tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. De esta manera se incorpora en la ley fundamental de la nación una visión integral del desarrollo a partir del reconocimiento de la personalidad jurídica del ejido y de la comunidad y de la capacidad de estados y municipios de regular dicho desarrollo mediante el suministro de los servicios urbanos básicos. Éste es un avance legislativo que impacta positivamente el desarrollo y ordenamiento urbanos y es especialmente importante por el hecho de que se establece en el máximo ordenamiento legal de la nación.

Por otra parte, aunque en el primer artículo de la nueva ley agraria se establece que es reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia agraria, da-

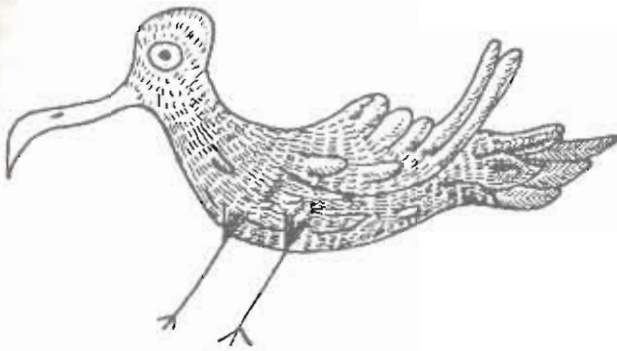
da la interacción entre lo rural y lo urbano señalada anteriormente, es de esperarse que se establezca un puente entre estos dos ámbitos de la realidad.

Las principales implicaciones urbanas de la nueva ley se encuentran en el título tercero denominado "De los ejidos y comunidades", donde se reafirma la personalidad jurídica de éstos a nivel constitucional, así como su capacidad de ser *propietarios* de las tierras que les han sido dotadas o de las que adquiriesen por cualquier título. Esto implica que, de decidirlo así, esta propiedad es plena y no condicionada como se concebía en la anterior ley.

Por otra parte, y esto se considera un gran avance, el Artículo 44 divide las tierras ejidales por su destino en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.

Las tierras destinadas al asentamiento humano se conciben como el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que a su vez está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Estas tierras se constituyen con la extensión destinada por la asamblea ejidal al asentamiento humano, las cuales conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, a excepción de la tierra aportada al municipio o entidad en que se encuentre para destinarse a los servicios públicos. Asimismo,





la *asamblea* podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado separando las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad.

Otra parte de las tierras dedicadas al asentamiento humano podrá dividirse en solares que serán *propiedad plena* de sus titulares y todo ejidatario tendrá derecho a recibir un solar gratuitamente, cuando ello sea posible, al constituirse la zona de urbanización. Cuando existan solares excedentes, estos podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avecindarse. Cuando la zona de urbanización ya esté constituida y los solares ya hayan sido asignados, se expedirán los títulos a favor de sus legítimos poseedores y los actos jurídicos consecuentes serán regulados por el derecho común.

Por otra parte, cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en un área de crecimiento de una ciudad, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Las anteriores disposiciones se complementan con las facultades de la *asamblea*, órgano supremo del ejido en el que participan todos los ejidatarios, entre las que se encuentran: 1) La aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común. 2) El

señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización, y 3) La terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia.

Otro avance de la nueva ley agraria es la redefinición de los *avecindados*, que para efectos de la nueva ley se consideran aquellos "ciudadanos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la *asamblea ejidal* o el tribunal agrario competente" (Artículo 13). Una innovación adicional es la figura de la *junta de pobladores* como órgano de participación de la comunidad (Artículo 41 y siguientes) integrada por ejidatarios y *avecindados* del núcleo de población, que tiene entre sus atribuciones y obligaciones: 1) Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales, proponer medidas para mejorarlos y sugerir y coadyuvar a la tramitación de las medidas sugeridas; 2) Informar, en conjunto con el comisariado ejidal (segundo órgano de gobierno del ejido), a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales, clínicas y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés para los pobladores; 3) Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendentes a mejorarlos; 4) Dar a conocer a la *asamblea del ejido* las necesidades existentes sobre solares urbanos o los pendientes de regularización, y 5) Todas aquellas cuestiones relacionadas exclusivamente con el asentamiento humano que no sean contrarias a la ley ni a las facultades previstas por la Ley Agraria para los órganos del ejido.

PROPUESTA DE DESCENTRALIZACIÓN DE DECISIONES EN LA MATERIA

Las nuevas disposiciones legales antes comentadas, y la necesidad de contar con reservas territoriales que permitan planear y ordenar el desarrollo urbano, requieren además que se descentralicen las decisiones en la materia, para ello se propone:

1) Que se considere a la ocupación urbana de suelo agrícola como un proceso irreversible, ya que este hecho en sí mismo proscribiera su uso agrícola, por lo que se debe aceptar esta realidad y actuar en consecuencia. Aceptada esta premisa y el hecho de que los asentamientos irregulares son un problema fundamentalmente local, la intervención del Ejecutivo federal debe limitarse a desafectar estos terrenos mediante decreto que permita la utilización no agropecuaria de los mismos. Una vez hecho lo anterior, el Ejecutivo estatal deberá poder expropiar estos terrenos a favor del municipio, que sería el encargado de legalizar la propiedad de los mismos, de urbanizarlos y de introducir los servicios públicos básicos, como lo establece la Constitución. Estas medidas descentralizarían la toma de decisiones al nivel local y simplificaría en gran medida el procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra. Por otra parte, también debe descentralizarse el procedimiento de avalúo de los terrenos expropiados buscando que éstos reflejen más fielmente su precio de mercado y redunden en beneficio de los sectores mayoritarios de la sociedad.

2) En relación a la creación de reservas urbanas se considera que se deben expropiar de preferencia terrenos de propiedad privada y, de no existir alternativa, terrenos de propiedad social. Correspondería al presidente de la república la desafectación de estos

terrenos y al gobernador del estado la expropiación de los mismos a favor del municipio. Estas reservas urbanas pasarían a ser patrimonio municipal con la finalidad exclusiva de una vez urbanizados y dotados de los servicios indispensables, ofertarlos a precios adecuados a los sectores de menores ingresos de la población.

Se considera que la anterior propuesta descentralizaría y simplificaría la toma de decisiones en la materia, de manera que haga posible avanzar sustancialmente en la solución del problema de los asentamientos humanos irregulares, que ya hizo crisis en la zona metropolitana de Guadalajara y en otras ciudades del país. ²²

NOTAS

¹ *Diario Oficial de la Federación*, febrero 26 de 1992.

² *Diario Oficial de la Federación*, enero 6 de 1992.

³ Los argumentos aquí planteados son tomados de los expuestos por Iracheta X. Alfonso, "Algunas reflexiones en relación al problema del suelo para vivienda en la zona metropolitana de la ciudad de México", en Michel, Marco A., *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, UAM, SEDUE, México, 1988, pp. 63-103.

⁴ Iracheta, *op. cit.*

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 27, párrafo tercero. Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, enero 6 de 1992.

