

*Fermin Alí Cruz Muñoz\**  
*Ma. Estela Muñoz Espinosa\*\**  
*Alejandro Alí Cruz Muñoz\*\*\**

S O C I O L O G Í A

# La incorporación del ejido al desarrollo urbano: el caso de Tultitlán

## de Mariano Escobedo

**E**l acelerado proceso de crecimiento y urbanización de nuestro país ha ocasionado, entre otras consecuencias no menos importantes, la ocupación irregular de terrenos agrícolas, fundamentalmente ejidales. De acuerdo con información manejada en el Programa de Suelo Urbano y Reservas Territoriales, de la Secretaría de Desarrollo Social, de las 120 000 ha que se requieren incorporar a las reservas territoriales para el año 2000, el 65 por ciento son terrenos ejidales y comunales.

Lo anterior hace suponer que la dinámica social y económica del país acelera el cambio de uso de suelo, por lo que de no abordarse dicha problemática con soluciones integrales, se estará fomentando la irregularidad urbana, la especulación y las operaciones ilegales de traslación de dominio de tierras ejidales y comunales.

De esta forma, las modificaciones al artículo 27 constitucional abren la posibilidad de generar una alternativa de solución a la acelerada urbanización que se da en el territorio nacional. Así como todas las creaciones y modificaciones secundarias que ésa genere como respuesta a la petición de dar mayor facilidad a la incorporación del ejido a la zona urbana, y al mismo tiempo ofrezca mecanismos para la regularización de la tenencia de la tierra de zonas que presentan asentamientos irregulares en terrenos ejidales y comunales.

Para ello, ya se han puesto en marcha los nuevos procedimientos, sin embargo todavía existen zonas ejidales y comunales fuera del Registro Nacional de Propiedad, debido a lo cual no se han podido integrar en estas nuevas consideraciones y modificaciones. El proceso tal vez sea lento, pero poco a poco se empiezan a dar las condiciones para su regularización y registro, lo que ayudará a tener mejor control de las tierras y así evitar que se lleven a cabo operaciones ilegales en las mismas como es su

\* Facultad de Arquitectura, UNAM.

\*\* Biblioteca Nacional de Antropología e Historia, INAH.

\*\*\* Universidad Panamericana.



invasión y ocupación ilegal por los llamados paracaidistas que dan origen a los asentamientos irregulares

#### Antecedentes

Con el paso del tiempo nuestro país ha sufrido distintas transformaciones —en los aspectos económico, social e ideológico—, generadas a partir de acontecimientos que se han desarrollado de manera brusca, procedentes generalmente de movimientos armados que han traído como consecuencia cambios en los conceptos de la tenencia de la tierra. Estas metamorfosis conceptuales generaron legislaciones distintas para regular las relaciones sociales en determinado tiempo y espacio, y respondiendo siempre a las tres condiciones anteriormente mencionadas.

#### *Época prehispánica*

Desde la época precolombina los pobladores ya tenían un concepto de propiedad privada con ciertas particularidades. La propiedad de la tierra se veía como un reflejo de la estratificación social en la que el rey encabezaba la lista seguida por los nobles, los guerreros, los sacerdotes y el pueblo. Por ello, el rey podía disponer de sus propiedades sin límite y condición alguna y hacer con ellas lo que quisiera, aunque siguiendo ciertas tradiciones.

Los nobles recibían sus tierras a partir de la donación que les hacía el rey, sin condición alguna excepto la de no traspasar dichas propiedades a los plebeyos, a los cuales no se les permitía tener bajo su propiedad algún inmueble. Los guerreros también poseían tierras, las cuales les eran entregadas por el rey en recompensa por sus hazañas, y muchas veces con la condición de que fueran transmitidas a sus hijos. Estas tierras por lo general eran las que se conquistaban y llegaban a formar parte de las nuevas riquezas del reino. Consecuentemente eran trabajadas en beneficio de sus dueños por peones denominados macehuales. En ocasiones las tierras conquistadas incluían también a sus ocupantes, quienes pasaban a formar parte del arrendamiento de las mismas, a esta gente se le llamaba mayeques.



Respecto a las tierras pertenecientes al pueblo, sus condiciones se fueron generando a partir de su asentamiento definitivo en un espacio geográfico. Su distribución estaba en función principalmente del parentesco. A estas secciones de hogares se les llamó chinancalli o calpulli, y a las tierras apropiadas se les nombraba calpullalli que significa tierras del calpulli. Las tierras de cada calpulli pertenecían al barrio, pero su disfrute estaba determinado a partir de una división perfectamente definida para su usufructo que era de carácter hereditario. Por lo que se puede decir que las tierras del calpulli eran de propiedad comunal. Además de éstas, existían otras que podían ser disfrutadas indistintamente para el cultivo, que no estaban seccionadas y eran destinadas para la producción que serviría como pago de los gastos públicos y tributos. Estas tierras se llamaban altepetlalli.

Muchas extensiones de tierras eran explotadas para el sostenimiento del ejército y el gasto del culto, las cuales eran otorgadas en arrendamiento. El rey llegaba a darlas a los magistrados para que sostuvieran la dignidad de su encargo, a partir de la modalidad de propiedad de instituciones. Por último, estaba la población plebeya que no poseía tierras y subsistía a partir de un reducido pago logrado por desempeñar actividades de caza, recolección, pesca, etcétera.

#### *Época colonial*

A partir de la dominación española, las circunstancias económicas, sociales e ideológicas se transformaron

originando un evidente cambio en la propiedad de la tierra: los soberanos españoles reconocieron como propiedad de su corona todas las tierras de la llamada Nueva España en virtud de su descubrimiento. Esto generó que a los nuevos propietarios también se les otorgara jurisdicción sobre los indígenas, quienes quedaban de esta manera encomendados, en calidad de esclavos para trabajar las tierras de los encomenderos.

Estaba prohibido que las tierras fueran traspasadas por los conquistadores y colonos a las iglesias o corporaciones religiosas, o incluso a miembros pertenecientes a las mismas, bajo la pena de perder todos sus derechos. Sin embargo, el gran espíritu religioso que existía en esos tiempos propiciaba dichas violaciones en favor de la iglesia. Estos problemas fueron de tal gravedad que incluso a veces los mismos monarcas realizaban este tipo de transacciones. Con el paso del tiempo el número de los inmuebles pertenecientes a la jerarquía eclesiástica fue en aumento, debido a las donaciones y adquisiciones que se tenían como resultado de sus recursos. Esto generó que se suprimiera la exención de impuestos que disfrutaban las propiedades religiosas.

La legislación de la Nueva España dividía en cuatro clases las tierras que no estaban en propiedad privada absoluta: fundo legal, ejido, de propios y de común repartimiento. Con el fin de mantener el control sobre la población que se rehusaba a la cristianización, en 1546 se ordenó que se hicieran “reducciones”, lo que implicaba la concentración de los indígenas y su organización con ciertas reglas. A este espacio se le llamó “fundo legal”. Respetando las formas de propiedad de la tierra que tenían los pueblos indígenas, en la parte exterior de los pueblos, se encontraban los ejidos, cuyo significado en latín es “salida”. Estas tierras respondían a la misma dinámica que los altepetlalli. Como previsión del aumento de la población, se consideró una reserva territorial que se le llamó “repartimiento, parcialidades de indígenas o de comunidad”. Por último, se dispuso conservar la costumbre indígena de que los calpulli tuvieran tierras destinadas para el gasto público, donde se trabajaba colectivamente; a esta tierra se le denominó “de propios”, pero con la diferencia de que se daban los ayuntamientos a la renta o las daban a “enfiteusis”. En las tierras clasificadas como fundo,

ejido y propios, ningún indígena de forma individual tenía derecho de propiedad, por ello se les podía llamar como propiedad pública.

### *México independiente*

Durante los inicios del México independiente se generaron varios cambios que lamentablemente no influyeron en las condiciones de los indígenas respecto a sus tierras. Sin embargo, en 1821 se propusieron diversas medidas con el fin de dar solución al problema agrario, que consistía principalmente en la insuficiencia de tierras para los indígenas y campesinos, pues casi todas formaban parte de haciendas o latifundios. Se creyó que la mejor solución sería la reubicación de la población en otros espacios, en lugar de una equitativa distribución de las tierras. Esta política comenzó con la ley del 14 de octubre de 1823, y en 1924 se ordenó que los predios baldíos se repartieran entre las personas que quisieran colonizar, dando una preferencia a los mexicanos sobre los extranjeros, entre los cuales también se promovió esa oportunidad.

En 1846 el reparto de tierras baldías eliminó su gratuidad, y debían ponerse a subasta pública, con un precio bajo, dando preferencia a quienes se obligaran a llevar colonos a dichas tierras. Esta medida fue poco efectiva debido a que los indígenas desconocían las leyes, se encontraban muy aislados y a que estaban muy arraigados en sus lugares de origen.

Existieron otras modificaciones a las leyes con el fin de poder regular la propiedad de la tierra, y fue la ley del 6 de enero de 1915 la que sirvió como punto de partida para el futuro agrario en México, nulificando las enajenaciones de tierras comunales. Finalmente, la Constitución Federal del 5 de febrero de 1917 integró en el artículo 27 postulados trascendentes respecto a la reforma agraria, dando origen a leyes de apoyo que servirían para ordenar las disposiciones ejidales.

### **Reforma al artículo 27 constitucional**

**E**l 7 de noviembre de 1991, el presidente Carlos Salinas de Gortari presentó ante el Congreso de la Unión un proyecto de reforma al artículo 27 constitucional, en el que destacan los siguientes puntos.



- 1) Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.
- 2) Se fortalece la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación.
- 3) Se protege la integridad territorial de los pueblos indígenas y se fortalece la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.
- 4) Se regula el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades, y se promueve su desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
- 5) Se fortalecen los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios.
- 6) Se establecen las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, cuando el ejidatario así lo decida.
- 7) Se establecen los tribunales agrarios y un órgano específico para la procuración de la justicia agraria.
- 8) Culmina el reparto agrario.
- 9) Se permite la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo.
- 10) Las acciones de fomento y desarrollo benefician, además de a la agricultura, a las otras actividades rurales.

De esta forma, la iniciativa responde a condiciones sociales y económicas como el hecho de que la cuarta parte de la fuerza laboral del país depende del campo, con un ingreso promedio de menos de tres veces el salario mínimo, implicando un bajo nivel en la calidad de vida.

Con una aprobación y decreto, se publicó el 6 de enero de 1992. Posteriormente se decretó la ley agraria y publicada el 26 de febrero del mismo año, modificándose la Ley General de Crédito Rural y la Ley de Fomento Agropecuario.

De esta manera se generan actividades de las cuales destacan el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), el cual se enfoca en la regularización de la tenencia de la tierra. Esto se realizó mediante la participación conjunta de varias instituciones como la Procuraduría

Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto de Estadística, Geografía e Informática. Con un apoyo por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Desarrollo Social.

Al mismo tiempo, los ejidos presentan una estructura que se divide en tres órganos: la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia,<sup>1</sup> cuyo órgano supremo es la asamblea, en la cual todos los ejidatarios participan.<sup>2</sup> Esta asamblea se reunirá por lo menos cada seis meses, o con mayor frecuencia dependiendo del caso. Entre las competencias exclusivas de la cual la asamblea goza, destaca la facultad de autorizar a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad.<sup>3</sup>

#### Aspectos legales sobre el cambio de dominio de tierras ejidales para su incorporación al desarrollo urbano

##### *Dominio pleno de tierras parceladas*

Los procedimientos para adoptar el dominio pleno sobre las tierras ejidales se dividen en función de si son parceladas o de uso común. En el caso de las parceladas, las cuales son aquellas con linderos identificables que se encuentran en explotación o susceptibles de serlo, su procedimiento se basa en los artículos 81 al 86 de la Ley Agraria, cuya decisión corresponde exclusivamente al titular de la misma, con autorización de la asamblea para poder hacer gestiones legales. Los requisitos para adquirir el dominio pleno de una parcela son fundamentalmente tres:

- 1) Contar con el título de parcela, expedido en los términos establecidos en la Ley Federal de Reforma Agraria, o el certificado de Derechos Parcelarios, expedido por el Registro Agrario Nacional, en los términos de la Ley Agraria.

En caso de no encontrarse en esta situación, la asignación individual de parcelas, deberá realizar la delimitación de sus tierras y asignar los derechos sobre las

<sup>1</sup> Ley Agraria, Título tercero, cap. I, secc. III, art. 21.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 22.

<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 23.

parcelas en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria y por medio del programa PROCEDE. De esta manera se deberán realizar actividades de información, organización, medición y realización de asambleas.

2) Que la asamblea, con las formalidades que establece la ley para tratar los asuntos a que se refiere el artículo 23 fracciones VII a XIV, resuelva, una vez que la mayoría de las parcelas fueron asignadas formalmente, que los ejidatarios pueden a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas.

De esta forma, el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia podrán convocar a la asamblea si así lo solicitan al menos 20 ejidatarios o el 20 por ciento del total de los mismos. En caso de no hacerlo en un plazo de cinco días hábiles, la solicitud de los ejidatarios se transmitirá a la Procuraduría Agraria para realizar la convocatoria.<sup>4</sup>

Durante la asamblea, deberá haber un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.<sup>5</sup> Y deberá realizarse con al menos la mitad más uno de los ejidatarios. Con una aprobación de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.<sup>6</sup> La resolución de la asamblea no obliga a todos los ejidatarios a adquirir el dominio pleno.

3) Cancelación en el Registro Agrario Nacional (RAN) e inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Una vez realizada la asamblea, los ejidatarios que deseen asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, deberán solicitar al RAN que las tierras de que se trate sean dadas de baja. Propiamente a partir de la cancelación de esta inscripción en el RAN, las tierras dejan de ser ejidales y quedan reguladas por el derecho común.<sup>7</sup> El RAN a su vez expedirá el título de propiedad respectivo, mismo que deberá ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad.

#### *Dominio de tierras de uso común*

El segundo caso es la traslación de dominio de tierras de uso común a una sociedad. Son las tierras que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad

del ejido y están conformadas por aquellas extensiones que no hubieran sido especialmente reservadas por la asamblea para asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.<sup>8</sup> De acuerdo con la Ley Agraria, las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables,<sup>9</sup> existiendo una excepción en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población, éste puede transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido o los ejidatarios.

Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 75 de la Ley Agraria, la aportación sólo podrá efectuarse a sociedades mercantiles o civiles. Por lo tanto, quedan proscritas las afectaciones de este tipo de tierra a fideicomisos traslativos de dominio o a cualquier otra figura jurídica que no sean las mencionadas. Existen tres requisitos para que se pueda realizar la traslación de dominio.

1) Que exista un proyecto de desarrollo y de escritura social.

Para que la asamblea pueda acordar la realización de todas las acciones necesarias para la aportación de tierras, se requiere contar con un proyecto de desarrollo técnico y financiero viable. Cuando menos, este proyecto deberá contener:

- Descripción de la inversión.
- Desglose de la inversión a realizar a través del tiempo, incluyendo periodo preparativo, análisis de costos y estimaciones de obra.
- Estimación de los ingresos del proyecto, por concepto y programado en el tiempo.
- Estimación general de costos de operación, incluyendo, entre otros, los costos de financiamiento, señalando las monedas en que se realizarán los créditos.
- Estimación de recuperación de la inversión, con proyección de resultados.
- Beneficios que obtendrán los clientes y usuarios; beneficios que obtendrán los proveedores.
- Derrama económica para la región.

<sup>4</sup> *Ibidem*, art. 24.

<sup>5</sup> *Ibidem*, art. 28.

<sup>6</sup> *Ibidem*, art. 27.

<sup>7</sup> Ley Agraria, Título tercero, cap. II, secc. VI, art. 82.

<sup>8</sup> *Ibidem*, secc. V, art. 73.

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 74.



Por otra parte, debe contarse con el proyecto de escritura social de la sociedad que se propone, aunque puede suceder que la aportación de tierras se realice a una sociedad ya constituida, lo que implicará modificaciones en sus estatutos. En todo caso, habrá necesidad de poner especial énfasis en los puntos que a continuación se enlistan para garantizar la equidad de la participación ejidal:

- Objetivo social.
- Los instrumentos para evaluar la participación accionaria.
- Funcionamiento de las asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas, con énfasis en los procedimientos de votación.
- Funcionamiento del consejo de administración considerando sus atribuciones y procedimientos de votación, así como el esquema de participación de los ejidatarios en aquél.
- Garantías para asegurar la participación del ejido en la toma de decisiones.
- Forma de organización de la sociedad misma, contemplando niveles de funcionarios y sus atribuciones.
- Regulación para transferencia de acciones.
- Regulación para reformar los estatutos de la sociedad, principalmente en materia de modificaciones del objeto social, duración, derechos y obligaciones de los accionistas.
- Derechos de minoría legal.
- Designación de comisarios por serie de acciones.

Adicionalmente, la procuraduría en su carácter de garante de la legalidad en materia agraria, entre otras instancias, deberá verificar que en la aportación de tierras a la sociedad, no se rebasen los límites legales establecidos en el artículo 126 de la Ley Agraria; que las acciones o partes sociales de serie T que un individuo tenga, no excedan el límite legal de conformidad con el artículo 133 de la Ley Agraria y en su caso que los extranjeros no tengan una participación que exceda del 49 por ciento de las acciones o partes sociales serie T.<sup>10</sup>

2) Que la Procuraduría Agraria emita una opinión

<sup>10</sup> “Su capital deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificada con la letra T” (Ley Agraria, Título sexto, art. 126).

sobre el proyecto de desarrollo y de escritura para que sea considerada por la asamblea al adoptar la resolución.

La fracción II del artículo 75 de la Ley Agraria establece que la Procuraduría Agraria deberá emitir una opinión sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan.

Dada la complejidad de la evaluación de los aspectos anteriores, será necesario que la Procuraduría Agraria cuente con los elementos suficientes para que la opinión que al efecto emita se apegue a las exigencias legales, por tal razón, el ejido deberá presentar los documentos necesarios.

- Los antecedentes que permitan identificar los elementos que motivan la transmisión del dominio de las tierras de uso común a una sociedad.
- Explicación genérica del proyecto.
- Explicación puntual de las acciones que al interior del ejido se han realizado en torno al proyecto.
- Explicación clara de los elementos que pueden inhibir, desalentar o afectar el desarrollo del proyecto.
- Términos de referencia de las condiciones contractuales de la sociedad mercantil o civil que se vaya a construir.
- Términos de referencia de las condiciones contractuales de cualquier otra figura asociativa que se requiera constituir para la factibilidad integral del proyecto.

Al mismo tiempo deberá ir acompañada de la siguiente documentación:

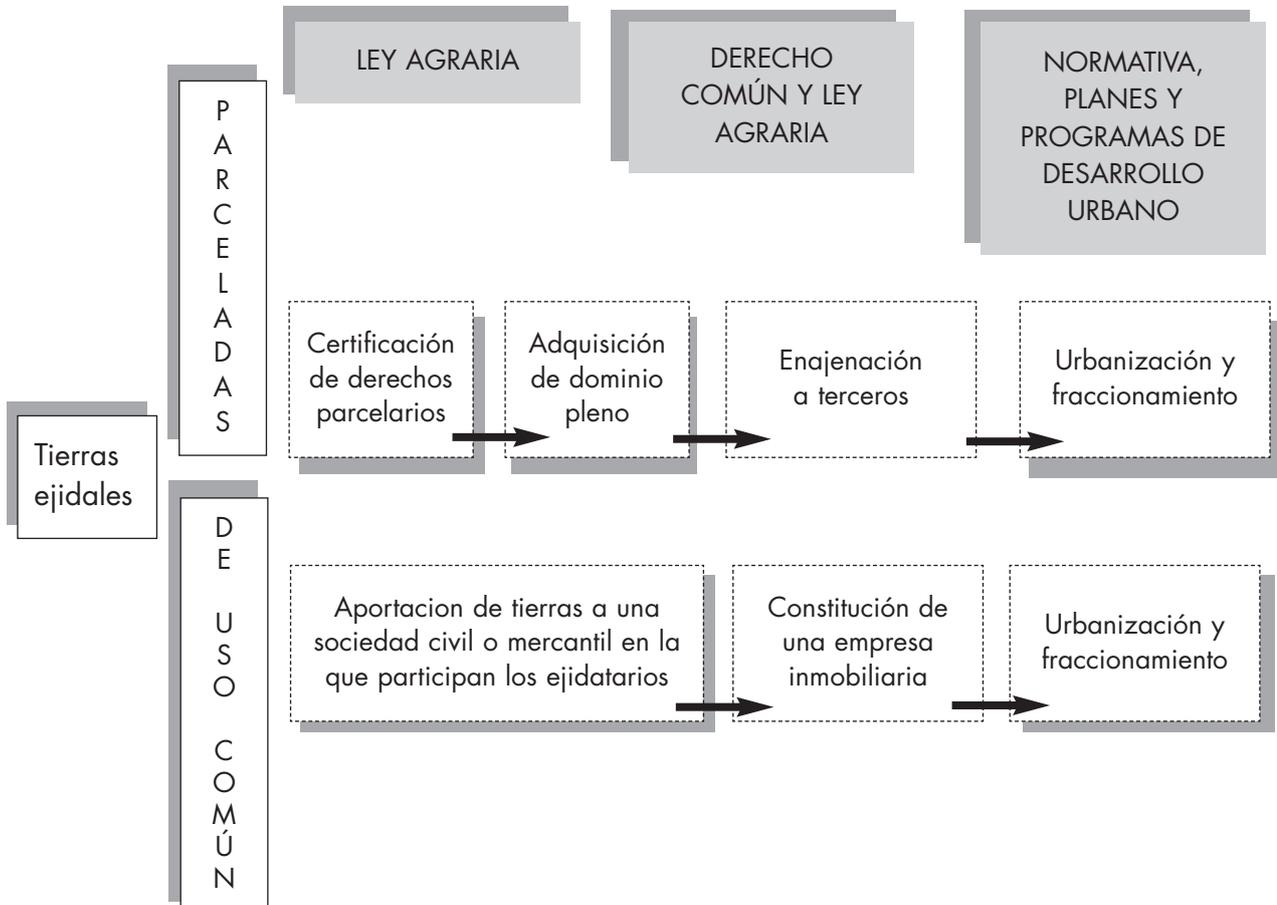
- Del ejido: carpeta básica; acta o actas, de asamblea ejidal que contenga acuerdos específicos que en torno al proyecto se hayan tomado; plano general o plano interno certificado del ejido; plano proyecto de localización de las tierras materia de la aportación; relación detallada de los conflictos o problemática que presente el ejido en su interior, en sus colindancias o en su explotación; y relación de ejidatarios e identificación de quienes y en que porcentaje resultarían beneficiados
- Del inversionista: documento público que acredite su identidad y personalidad, carta compromiso o términos de referencia de la inversión.

- Del promotor: documento público que acredite su identidad y personalidad, acta de asamblea del ejido y carta poder del inversionista para realizar las gestiones en su representación.
- De la sociedad: proyecto de estatutos.
- Del proyecto de inversión: documentación comprobatoria.
- Del estudio respecto al aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales de que se trate: constancias o cartas compromiso sobre uso, consumo y aprovechamiento de los recursos naturales; documentos analíticos sobre impactos ecológicos del proyecto, expedidos por la autoridad competente; costos de aprovechamiento y no-contaminación de los recursos naturales; reporte sobre evaluaciones previas que hubieren realizado las autoridades competentes en la materia, locales o federales.

La Procuraduría Agraria deberá emitirse en un término no mayor de 30 días hábiles.

3) Que se resuelva en asamblea que reúna las formalidades previstas para que trate los asuntos a que se refiere el artículo 23 fracciones VII a XIV de la Ley Agraria, descrito anteriormente en la sección de tierras parceladas.

La asamblea deberá acordar la aportación de tierras teniendo en cuenta la opinión de la Procuraduría Agraria, por lo que la misma no podrá celebrarse hasta en tanto no se tenga dicha opinión. Resumiendo, el proceso de incorporación de tierra ejidal al desarrollo urbano, se puede expresar bajo este esquema:



### *Incorporación del suelo ejidal por medio de la expropiación*

Por último, también existe la posibilidad de la incorporación de la tierra ejidal al uso urbano mediante la expropiación, mecanismo que podrá ser viable en caso de utilidad pública como es la puesta en marcha de acciones encaminadas al ordenamiento urbano y ecológico, así como a la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo, la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, entre otras.<sup>11</sup> La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria presentando los siguientes datos y documentos:

- Nombre del núcleo agrario, municipio y entidad federativa a la que pertenecen.
- Régimen de propiedad ejidal o comunal.
- Superficie analítica que se solicita expropiar.
- Plano informativo de la superficie solicitada.
- Causa de utilidad pública invocada y destino que se pretende dar a la superficie.
- Documentación que justifique la causa de utilidad pública.
- Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio que al efecto se hubiere celebrado. De no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada.
- En su caso, dictamen técnico o estudio de impacto ambiental de las secretarías de Desarrollo Social y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, según se trate. Además, cuando la promovente sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente.
- Compromiso de la promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca, así como la consistencia de la autorización presupuestal.<sup>12</sup>

Deberá hacerse por decreto presidencial donde se

<sup>11</sup> Ley Agraria, Título segundo, cap. IV, art. 93.

<sup>12</sup> Reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, Título tercero, cap. I, art. 60.



determine la causa de utilidad pública y los bienes a expropiar y mediante indemnización. Una vez recibida la solicitud, la Secretaría requerirá al registro del historial del núcleo agrario. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados.<sup>13</sup> Si dicha expropiación sólo afecta parcelas asignadas a determinados ejidatarios, éstos recibirán la indemnización en la proporción que les corresponda.

Queda prohibida la ocupación de las tierras previa a la tramitación de la expropiación, a menos que los ejidatarios lo acepten. La Secretaría acordará la procedencia del trámite expropiatorio, cuando se haya acreditado la naturaleza ejidal o comunal de las tierras y quede justificada plenamente la causa de utilidad pública.

Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Ley Agraria, Título segundo, cap. IV, art. 94.

<sup>14</sup> *Ibidem*, art. 97.



Las áreas ejidales en el municipio de Tultitlán, Estado de México

### *Perfil urbano del municipio*

#### Condiciones socioeconómicas de la población

Tultitlán es un municipio que se localiza al norte de la ciudad de México —forma parte de su área Metropolitana—, y durante las últimas décadas ha tenido un acelerado proceso de crecimiento demográfico; su extensión territorial es de 7 109 ha, de la que el 65 por ciento corresponde al área urbana y susceptible de urbanización, el restante 25 por ciento no es urbanizable y pertenece en su mayoría al Parque Estatal Sierra de Guadalupe.

De acuerdo con el censo de población y vivienda de 2000, hay en el municipio 482 899 pobladores, y se prevé un incremento del 3.5 por ciento anual, llegando para los próximos diez años a 634 654 habitantes.<sup>15</sup> Esta situación plantea serios desafíos que se tendrán que enfrentar en los próximos años, y de manera particular, la vialidad será sin duda otro tema de vital importancia para el futuro desarrollo urbano del lugar.

<sup>15</sup> Proyecciones de población estimadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).



La estadística respecto a la edad indica que el 58 por ciento de la población es menor de 25 años, lo que significa que en el corto plazo (menos de cinco años) se acentuará la demanda de infraestructura urbana, servicios y fuentes de empleo, repercutiendo desde luego en la estructura vial del municipio.

En Tultitlán la población económicamente activa (PEA) representa el 29.8 por ciento del total de habitantes, y se emplea mayoritariamente en actividades comerciales y de servicios, seguida de la que trabaja en el sector industrial, y finalmente está la dedicada al ramo agropecuario. Su distribución es de 52, 44 y 1 por ciento respectivamente, además de un 3 por ciento no especificada.

El nivel de ingresos en el municipio se sitúa en promedio en cuatro salarios mínimos, aunque la mayoría de la población, 44 por ciento, percibe entre dos y cuatro salarios mínimos, además está un 25 por ciento que subsiste con menos de dos salarios mínimos, el restante 31 por ciento gana más de cuatro salarios mínimos.

#### Organización territorial del municipio

En Tultitlán las áreas urbanas se han desarrollado de manera horizontal, principalmente por la promoción de fraccionamientos y la creación de colonias populares, dispuestas en una estructura urbana conformada por la cabecera municipal, cuatro pueblos, tres parques industriales, cuarenta y tres fraccionamientos, cuarenta condominios y treinta y siete colonias populares, de éstas, veinte están en proceso de regularización y se les denomina colonias ejidales.



El municipio se clasifica en tres grandes zonas homogéneas, caracterizadas a partir de los predominantes usos del suelo. Así tenemos la zona centro que corresponde a la cabecera municipal y a la industrial; la oriente, en la que predominan los desarrollos habitacionales de interés social, y la sur, colindante con el Parque Estatal Sierra de Guadalupe, en donde se establecen las colonias populares. La cabecera municipal está al norponiente y rodeada de zonas habitacionales (barrios) de concentraciones medias, en las que también se desarrollan actividades comerciales de cobertura local.

Los pueblos del municipio son cuatro: 1) San Francisco Chilpan, situado al surponiente del municipio y delimita al norte con la vía López Portillo, al oriente con las colonias el Fresno y la Joya, al sur con las de Villas de San Francisco y Santa Clara, y al poniente con las de Lechería y Mariano Escobedo; 2) San Mateo Cuauhtepc y 3) Santa María Cuauhtepc, contiguos y que se encuentran al sur, colindando al norte con la vía López Portillo, al oriente con los terrenos agrícolas pertenecientes al municipio de Coacalco, al sur con terrenos privados y el Parque Estatal Sierra de Guadalupe, y al poniente con la colonia Lomas Verdes; 4) San Pablo de las Salinas, que se halla al nororiente y limita al norte con la unidad habitacional Los Arcos I, al oriente con los fraccionamientos Jardines de los Claustros IV y V, Granjas de San Pablo y Las Granjas, al sur con la zona habitacional de Villa de las Flores, y al poniente con los terrenos privados actualmente destinados para uso agrícola.



#### *Tenencia de la tierra*

##### Condiciones generales de la propiedad de la tierra

En Tultitlán existen tres regímenes en la tenencia de la tierra: *a)* el de propiedad privada, integrada por todos aquellos inmuebles cuyos dueños pueden acreditar la propiedad, posesión y dominio a través de una escritura del Registro Público de la Propiedad. Este tipo de tenencia de la tierra abarca 3 009.19 ha que equivalen al 42.3 por ciento del territorio total de Tultitlán; *b)* el de propiedad ejidal, integrado por las superficies de los ejidos de Santa María Cuauhtepc, San Mateo Cuauhtepc, San Antonio Tultitlán y sus Barrios, Santiago Teyahualco, San Francisco Chilpan, San Lucas Tepetlacalco y San Pablo de las Salinas. En su conjunto, estos núcleos ejidales suman 3 434.71 ha, es decir, el 48.3 por ciento de la superficie municipal; *c)* el de propiedad pública, integrada por la totalidad de los derechos de vía de las líneas de ferrocarril, líneas de alta tensión, vialidades, ductos y canales diversos que en su conjunto suman aproximadamente 49.76 ha, las que adicionadas a las 615.34 ha del Parque Estatal Sierra de Guadalupe, equivalen al 9.4 por ciento del territorio estudiado.

##### Los núcleos ejidales en el municipio

Las áreas ejidales en Tultitlán se iniciaron como en el resto del país, a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y en particular de lo expuesto en



su artículo 27.<sup>16</sup> Las grandes extensiones de tierra rural que durante muchos años permanecieron en manos de particulares (latifundistas), fueron expropiadas y fraccionadas para ser repartidas entre los campesinos, quienes se convirtieron en ejidatarios, condición que les dio el derecho a explotar las riquezas de la tierra y a obtener su usufructo, pero no los posibilitaba a ser dueños de la propiedad.

Los primeros ejidos en el municipio se iniciaron en el año de 1928, a partir del decreto presidencial emitido por el Ejecutivo Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de octubre de ese año, y su ejecución se llevó a cabo el 8 de abril de 1929. Los primeros núcleos ejidales fueron San Antonio Tultitlán y sus Barrios, Santa María y San Mateo Cuauhtepic; posteriormente, en 1929, se emitió el decreto presidencial que autoriza la creación del ejido de Santiago Teyahualco, entrando en vigor al año siguiente; San Francisco Chilpan, San Pablo de las Salinas y San Lucas Tepetlaco se autorizaron dos años después. Esto quiere decir que para 1931, en Tultitlán el reparto agrario ya había concluido, por lo menos respecto a los núcleos ejidales decretados. Sin embargo, la dotación de tierras a los diferentes ejidos no había concluido, ya que en los siguientes 14 años se ampliaron las superficies de algunos, modificando las originalmente otorgadas.

<sup>16</sup> Con la promulgación de la Ley del 6 de enero de 1915, emitida por Venustiano Carranza que posteriormente se fija en la Constitución de 1917 en su art. 27, dicha ley contempla las cinco acciones agrarias: restitución de las tierras comunales, titulación de las tierras comunales, dotación de ejidos, ampliación de dotación de ejidos y la creación de nuevos centros de población.



### La dotación de tierra a los núcleos ejidales

Considerando la dotación de tierras originalmente concedida, sin tomar en cuenta las ampliaciones y permutas efectuadas posteriormente a los núcleos agrarios, el de mayor superficie es precisamente el que corresponde a la cabecera municipal: el ejido de San Antonio y sus Barrios que cuenta con 1 300.3 ha, equivalentes al 39.3 por ciento de la totalidad de la tierra ejidal del municipio; el segundo es el de San Mateo Cuauhtepic, con 567.16 ha que representan el 17.1 por ciento; enseguida está el de San Francisco Chilpan con 547 ha, esto es 16.5 por ciento; en cuarto lugar el de Santa María Cuauhtepic, con 377.75 ha equiparables al 11.4 por ciento; cercano al anterior en cuanto a superficie, se sitúa el de Santiago Teyahualco con 368 ha, es decir, 11.1 por ciento; San Pablo de las Salinas tiene 110 ha que constituyen el 3.3 por ciento, y finalmente el ejido de San Lucas Tepetlaco, con sólo 38 ha, esto es 1.1 por ciento.

Ahora bien, para la creación de estos núcleos ejidales se afectaron algunas propiedades principalmente de haciendas, siendo la más afectada la de Cartagena, de cuya superficie expropiada se constituyeron los ejidos de San Antonio y sus Barrios, San Mateo y Santa María Cuauhtepic y Santiago Teyahualco; de la de Lechería se establecieron los de San Francisco Chilpan y San Lucas Tepetlaco, y de las propiedades de la hacienda Cadena se creó el de San Pablo de las Salinas.

### Ampliación de ejidos

La dotación original de tierra que formó estos núcleos agrarios fue de 3 308.21 ha concedidas a través de los



diferentes decretos presidenciales que para el efecto se emitieron. Posteriormente, la solicitud de los núcleos agrarios para que se les otorgara más tierra tuvo respuesta, y en la década de los treinta y hasta 1945, fecha de la última ampliación, se efectuaron cuatro acciones agrarias de este tipo, resultando favorecidos los ejidos de San Mateo Cuauhtepic, Santiago Teyahualco, San Francisco Chilpan y San Antonio y sus Barrios, siendo este último el más beneficiado con una ampliación de 176.5 ha concedida según consta en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de octubre de 1938, y entrando en ejecución el 11 de febrero del año siguiente. Las restantes 250 ha se distribuyen como sigue: 94 ha para el ejido de Santiago Teyahualco en el año de 1940, en este mismo año se concedieron 87 ha al de San Mateo Cuauhtepic y, finalmente cinco años después, se amplía con 69 ha al de San Francisco Chilpan. Por lo que en total estamos hablando de 426.5 ha complementarias que sumadas a las 3 308.21 ha originalmente otorgadas, dan como resultado 3 734.71 ha que es la superficie ejidal total en el municipio.

#### *Las permutas*

Vale la pena aclarar que si bien las tierras del ejido de San Lucas Tepetlcalco están ubicadas en el municipio de Tultitlán, el núcleo ejidal y los ejidatarios no son de este lugar, ellos pertenecen al de Tlanepantla, donde les fueron expropiadas sus tierras para destinarlas al uso de suelo urbano, a cambio les fueron restituidas en la misma cantidad al surponiente de Tultitlán y colindantes con Tlanepantla.



#### *Expropiaciones*

En Tultitlán se han hecho expropiaciones a través de diferentes dependencias para distintos usos y destinos del suelo; en total han sido 868.76 ha destinadas tanto para uso de suelo habitacional (regularización de la propiedad) como para fines públicos (derechos de vía, estaciones y subestaciones eléctricas, etcétera). Entre esas dependencias, la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT) es la que mayor cantidad de tierra ha expropiado, 517.22 ha que representan el 60 por ciento del total de ese tipo de acciones; el 40 por ciento restante se distribuye entre dependencias como la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Comisión Federal de Electricidad, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, entre otras.

Al revisar las expropiaciones llevadas a cabo en el municipio, vemos que sólo dos de los siete núcleos ejidales no han sido afectados: el de Santiago Teyahualco y el de San Lucas Tepetlcalco; sin embargo, ambos presentan asentamientos humanos irregulares. El primero incluye una zona urbana ejidal de 17.3 ha, que ya está certificada por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

De los cinco núcleos agrarios que sufrieron la expropiación, el que más resultó afectado fue el ejido de San Francisco Chilpan, con el 63 por ciento de su superficie; le sigue San Antonio y sus Barrios con 20.2 por ciento de su dotación original; a San Mateo Cuauhtepic se le quitaron legalmente 0.14 por ciento; mientras que Santa María Cuauhtepic quedó con 0.10 por ciento menos de terreno, y finalmente al de San



Pablo de las Salinas sólo se le enajenó el 0.06 por ciento de su territorio.

#### *Situación actual de la superficie resultante*

Las acciones de expropiación arrojaron una superficie restante de 2 868.95 ha, de la que prácticamente todos los ejidos tienen problemas por la presencia de asentamientos humanos irregulares. Se estima que aproximadamente el 60 por ciento, 1 721.34 ha, de esos terrenos está invadido por este tipo de poblamientos. En algunos de esos ejidos se han iniciado acciones de regularización de la propiedad vía el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y son los casos de San Antonio y sus Barrios, San Mateo y Santa María Cuauatepec y Santiago Teyahualco. Sin embargo, no ha tenido los resultados esperados y el proceso se ha vuelto lento y tortuoso debido al problema con los vecindados, por lo que los juicios se están ventilando en la Procuraduría Agraria.

#### Controversias y litigios

**A**ctualmente existe controversia entre los municipios de Tultepec y Tultitlán respecto a la posesión de la zona donde se asientan las colonias Arcos de Tultepec, Hacienda Real de Tultepec, Unidad San Pablo CTM y los predios localizados al oriente del barrio de Tlalmimilolpan. Por un lado, las autoridades de Tultepec sostienen que esa zona le pertenece a su munici-



pio y basa su postura en peticiones populares y supuestos derechos adquiridos a través del tiempo. Por el otro, las de Tultitlán también reclaman la posesión de dicha área y sostienen que históricamente les ha pertenecido y respaldan su postura presentando la resolución presidencial fechada el 12 de diciembre de 1929, a través de la que se dota de ejidos al poblado de Santiago Teyahualco, municipio de Tultepec. Al documento citado se anexan el acta de deslinde y amonajamiento de los terrenos de dotación ejidal contemplados en la resolución presidencial arriba señalada, y la respuesta de la coordinación agraria dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria fechada el 6 de septiembre de 1996, en la que se indica de manera textual que: “los terrenos del Ejido de Santiago Teyahualco, municipio de Tultepec de esta entidad federativa (Estado de México), físicamente se ubican dentro del municipio de Tultitlán...”

#### Usos potenciales del suelo ejidal

**L**as zonas susceptibles de ser utilizadas para albergar el futuro desarrollo urbano municipal constituyen 1 141.09 ha, que no han sido tocadas por el uso de suelo urbano y se localizan al poniente del pueblo de San Pablo de las Salinas, en la región central del municipio y al sur de los poblados de San Mateo y Santa María Cauatepec.

La zona urbanizable, localizada al poniente del pueblo de San Pablo de las Salinas, está formada por



planicies actualmente con aprovechamiento agrícola de baja productividad, y donde comienzan a surgir asentamientos humanos dispersos. Por la baja rentabilidad del uso de suelo, la tendencia de crecimiento urbano, la existencia de infraestructura, el régimen de tenencia de dichas tierras y las políticas previstas a nivel estatal y municipal, se estima que su vocación principal es el uso de suelo industrial en sus modalidades ligera y mediana que constituyan una reserva territorial provista de los satisfactores necesarios para favorecer la inversión pública y privada. También es adecuada para el desarrollo de una zona de transición en la que se propicie la combinación de usos de suelo habitacionales y comerciales, privilegiando a estos últimos con el objetivo de amortiguar los efectos negativos que causaría la colindancia del uso de suelo industrial con el habitacional.

Ahora bien, la zona urbanizable situada en la región central del municipio requiere ser sujeta a una política urbana que favorezca el uso de suelo habitacional con densidades medias, permitiendo así la coexistencia del comercio con servicios de cobertura local. Cabe señalar que las planicies pertenecientes a los ejidos de San Mateo Cuauhtepc (sección norte) y Santiago Teyahualco, localizadas en la parte más baja del municipio (cota 2 240 msnm), poseen drenajes deficientes por lo que son susceptibles de inundarse, implicando con ello gran riesgo para el desarrollo de actividades urbanas, por lo que su vocación primaria —al menos en el corto plazo— deberá seguir siendo agrícola.



Respecto a las superficies urbanizables existentes al sur de los poblados de San Mateo y Santa María Cuauhtepc, tienen limitaciones topográficas al menos en el 50 por ciento de su extensión territorial, y su colindancia con el norte del Parque Estatal Sierra de Guadalupe (cota 2 350 msnm) imposibilita el desarrollo de usos del suelo intensivo prácticamente en la totalidad del lindero con dicho parque.

Para finalizar, diremos que el constante crecimiento del área urbana ha comenzado a invadir esos terrenos con asentamientos irregulares, que de llegar a consolidarse significarán alta ocupación de predios situados por arriba de la cota 2 350 msnm. Estos terrenos deben ser considerados como amortiguadores del crecimiento del área urbana en el sur, con uso habitacional de baja densidad, combinado con el comercial y de servicios, que impliquen alta ocupación de terreno y baja intensidad de construcciones en predios, sin acceso en su parte posterior edificada. Se formaría así un “muro de contención urbano”, con propietarios individuales para quienes la ocupación de estos predios implicaría, por la característica señalada, una disminución en la plusvalía de sus propiedades.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Consideraciones Legales*, México, Procuraduría Agraria, 1993.  
*Documento Guía, PROCEDE*, 2a ed., México, Procuraduría Agraria, 1993.  
*Legislación Agraria*, 4a ed., México, Procuraduría Agraria, 1997.  
*Marco Legal Agrario*, vol. I, México, Procuraduría Agraria, 1994.  
 Dirección del Desarrollo Urbano del Municipio de Tultitlán.  
 Oficina del Núcleo Ejidal de Municipio de Tultitlán.