

GRADUAL INSERCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EJIDAL

AL CRECIMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE MÉXICO.
INSTRUMENTOS FACILITADORES

Herman Barrera Mejía

DOCTOR EN CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO, UAM-X

Karla Ivonne Molina Rivera

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

Adriana Margarita Arias Vallejo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA

A FINALES DEL SIGLO XX, México adoptó un cambio significativo en su modelo económico, pasando de un enfoque proteccionista a uno neoliberal, lo que abrió las puertas al sector privado en diferentes áreas de la economía nacional, así como en la gestión de territorios y recursos naturales, provocando un menor intervencionismo del Estado. En 1992, con la Reforma a la Ley Agraria se marcó el comienzo de un proceso gradual de enajenación de tierras agrarias a través de diversos mecanismos e instrumentos, lo que conllevó a la progresiva privatización de la propiedad social o agraria, resultado de la misma Revolución Mexicana. El antecedente más directo de este tipo de propiedad y su despliegue territorial en el país lo podemos hallar en el periodo posrevolucionario que se caracterizó por dos tipos de tenencia de tierras: la ejidal y la comunal, contrapartes de un modelo organizacional y productivo al modelo de agricultura capitalista y de competencia monopolística, ligado a latifundistas y propietarios privados, muchos de los cuales eran extranjeros.¹



¹ Iván Martínez, et al., *El reparto agrario en el Valle de Mexicali, el ejido colectivo y la integración del territorio: una utopía cardenista*, Memorias del XIV Coloquio Internacional de Geocrítica Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro, Universidad de Barcelona, España, 2016.



Figura 1:
Imagen tomada de:
<https://uneg.edu.mx/>



▲
Figura 2:
Vista hacia los Dina-
mos en la Magdalena
Contreras, CDMX.

Los primeros impulsores de la Ley Agraria de 1915 fueron Venustiano Carranza (1917-1920) y Álvaro Obregón (1920-1924), quienes comenzaron las dotaciones consistentes en repartos de superficies a grupos campesinos e indígenas. Estas acciones fungieron como un mecanismo de colonización de algunas regiones despobladas, como en el norte del país. Las entidades más beneficiadas en los inicios del siglo xx fueron Morelos, Estado de México, Guerrero, Puebla, Veracruz y Distrito Federal, (ahora Ciudad de México). Posteriormente con Lázaro Cárdenas se conformarían Núcleos Agrarios (NA) en entidades como Baja California, Coahuila, Durango y Michoacán dentro de un periodo de 1915 hasta 1992, año en que se reforma el artículo 27 constitucional y se dan por concluidos los repartos de tierra. Durante ese lapso de casi ocho décadas se dotaron a 32,229 Núcleos Agrarios (NA), distribuidos dentro de las 32 entidades federativas,²

² Registro Agrario Nacional (RAN), *Catálogos del Padrón Histórico de Núcleos Agrarios*, 2023.

lo que representó una extensión de: 1,030,000 km², es decir, más de la mitad del territorio nacional.³

A partir de 1988, con la entrada al neoliberalismo, la propiedad agraria ha ido experimentando reformas en su marco legal que van acompañadas de instrumentos que han facilitado su inserción en cuanto a los procesos de crecimiento en las 401 ciudades más pobladas que integran el Sistema Urbano Nacional,⁴ especialmente en las 75 Zonas Metropolitanas (de al menos 100,000 hab.) que en conjunto concentran más de 81,275,202 habitantes y en donde se presenta una intensa demanda de tierra para el crecimiento urbano.

Ante el encarecimiento del suelo, dentro de sus zonas centrales de las principales metrópolis y el valor más alto con respecto a la periferia donde comúnmente encontramos ejidos, así como el incremento demográfico por desdoblamiento de población, y la necesidad de insertar terrenos inmediatos para los procesos edilicios, podemos encontrar agentes específicos del crecimiento urbano, que convergen de manera sistemática en la propiedad agraria contigua a las áreas urbanas. En esta dinámica de expansión física aparecen los gobiernos locales, las constructoras privadas, propietarios agrarios, invasores, organizaciones civiles vinculadas a partidos políticos y lotificadoras, como impulsores de

³ Herman Barrera, *et al.*, "Paulatina transformación de la propiedad agraria en la zona metropolitana de Mexicali de 1990 a 2018", *Decumanus*, Núm. 5. Vol. 5. UACJ, pp. 1-22, México, 2020.

⁴ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). *Sistema Urbano Nacional*, 2018, México, 2018.

los modelos de ciudad dispersa, que cuenta a su vez con un marco facilitador legal, instrumental e institucional.

Desde 1993 hasta 2006 aparece el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), que buscó otorgar certeza y seguridad jurídica a los poseedores de tierras agrarias mediante certificados parcelarios o derechos sobre tierras de uso común; durante su vigencia, se certificaron 92% de los NA del país. De manera articulada, en 1996, entra en vigor el Programa de Incorporación de Suelo Social (Piso), que complementó a los trabajos de certificación para poder tramitar e incorporar de manera legal los terrenos al crecimiento urbano, lo que permitió la transferencia del control institucional del desarrollo ejidal-urbano desde la gestión agraria al sector y la administración urbana. Con el Procede se establecieron dos procedimientos jurídicos: la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria y la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas, que se unieron a un tercero que ya existía, consistente en el recurso de expropiación por parte del Estado, por causa de utilidad pública para diferentes proyectos de infraestructura o para la conformación de reservas territoriales.

En 2007, entra en marcha el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (Fanar), dirigido a 8% de los NA (equivalente a 2400 núcleos) que no habían sido certificados durante el Procede bajo la responsabilidad de la extinta Secretaría de la Reforma Agraria, que actualmente pertenece a la Sedatu. Dicho Fondo permitió la inscripción de los ejidatarios y la posterior certificación de los derechos parcelarios para que, finalmente, los



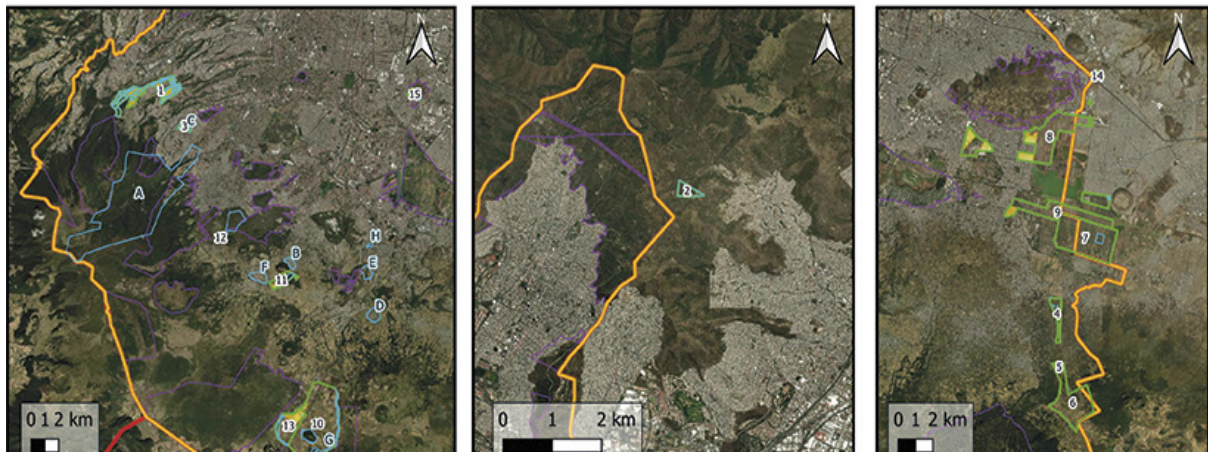
beneficiarios obtuvieran la adopción del dominio pleno sobre dichos terrenos, convirtiéndolos en propietarios. Este trámite, sin embargo, ha implicado el pago de impuestos que genera cualquier propiedad privada, al transitar legalmente el suelo de una administración de competencia agraria a una urbana como el registro público. En 2022, se crea el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos (RRAJA) que da continuidad a las acciones de certificación jurídica y documental agrarias en todo el país de instrumentos anteriores.

En el caso de la Ciudad de México, en las últimas décadas, las poligonales de los 16 NA ejidales han tenido una gradual transformación territorial en cuanto al uso del suelo, al igual que en temas de propiedad jurídica, conllevando en muchos casos a su privatización. El antecedente más antiguo de dotación lo encontramos en 1918 y 1922 con la conformación de los Ejidos de Mixquic, San Miguel Tlaltenango y Santiago Atzacolco, con lo cual se obtuvo la asignación de superficie más amplia: el primero con



Figura 3:
Urbanización
en el Cerro del
Judío, Ciudad
de México.

MAPA DE LOS NÚCLEOS AGRARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Simbología

Límite Ciudad de México

Núcleos agrarios

Comunidades

Crecimiento urbano dentro de los núcleos agrarios

Áreas Naturales Protegidas

FID	ID	Comunidades
1	A	La Magdalena Contreras
2	B	Magdalena Petlalcalco
3	C	San Bernabé Ocoatepec
4	D	San Francisco Tlalnepantla
5	E	San Mateo Xalpa
6	F	San Miguel Ajusco
7	G	San Miguel Topilejo
8	H	Santiago Tepalcatalpan

fid	NOM_NUC	POP TOT 2020	SUPERFICIE (HA)	FECHA DE DECRETO
1	San Mateo Tlaltemango	23844	215.736991	1922-11-23
2	Santiago Atzacualco	0	9.047612	1922-11-30
3	San Bernabé Ocoatepec	3772	30.494082	1924-02-20
4	San Francisco Tecoxpa	355	81.665208	1930-02-01
5	San Juan Tepenahuac	0	26.172869	1930-02-01
6	Santa Ana Tlacotenco	0	402.629405	1930-02-01
7	Mixquic	0	764.776808	1918-01-24
8	San Francisco Tlaltenco	2213	479.268805	1923-07-19
9	Tulyehualco	2226	362.465379	1923-08-02
10	Topilejo	281	648.139126	1936-09-09
11	San Miguel Xicalco	494	107.957222	1930-02-01
12	Colonia Héroes de 1910	0	5.302525	1951-01-31
13	El Guarda o Parres	2732	232.982306	1936-09-09
14	Santa Catarina	0	152.221343	1924-05-08
15	Los Reyes	539	47.952122	1950-03-22
16	San Juan Tlilhuaica	0	10.127	1929-12-05



Figura 4:
Mapa de los Núcleos Agrarios de la Ciudad de México.

764 ha respectivamente (figura 4) y el de menor área el ejido Colonia Héroes de 1910 (5.30 ha) conformado hasta 1951.⁶ Para el caso de Santiago Atzacualco su poligonal aparece fuera de la CDMX, pero el asentamiento humano se ubica dentro de esta entidad de acuerdo con el Registro Agrario.

De los 16 Núcleos ejidales en esta ciudad, 13 se localizaron al interior de la superficie considerada por el Programa General de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México 2022 como: suelo rural y de conservación, en donde hay zonificaciones más restrictivas asociadas a la existencia de ordenamientos ecológicos como decretos de Áreas Naturales Protegidas. Igualmente, encontramos tres ejidos sobre el suelo urbano, en los cuales sus poligonales agrarias se han visto cercadas por el área urbana en

su totalidad; los 16 ejidos ya han sido avalados por el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar.

Es importante comentar que también encontramos ocho NA Comunales dentro de la Ciudad de México, y debido a las inconsistencias detectadas en el RAN y a la poca claridad de los límites de sus poligonales, en esta entrega, no se analiza la transformación abrupta de sus superficies por la urbanización debido a la falta de disponibilidad de datos vectoriales y de sus acciones agrarias. Sí podemos afirmar que las comunidades que han experimentado rápidos cambios al uso del suelo dentro de sus superficies son las siguientes: Magdalena Petlalcalco,

⁶ Registro Agrario Nacional (RAN), *Catálogos del Padrón Histórico de Núcleos Agrarios*, 2023.



Figura 5:
Imagen tomada de:
freepik. Agricultor.

San Francisco. Tlanepantla, Santiago Tepalcatlalpan; las que todavía mantienen sus poligonales con pocas alteraciones, San Bernabé Ocoatepec y San Miguel Topilejo.

Pese a que no es nada extraño que al interior de los NA de tenencia ejidal se hayan promovido proyectos habitacionales en serie de interés social en muchas de las grandes ciudades del país, destaca que en los 16 ejidos ubicados en la Ciudad de México no encontramos este tipo de proyectos de vivienda masiva. Pero sí se ha detonado la urbanización atribuida a la autoconstrucción, donde participan los mismos poseionarios, vecindados y particulares que están involucrados en procesos de compra-venta de los terrenos. Asimismo, a la aparición de asentamientos irregulares mediante transacciones y acuerdos entre ejidatarios e interesados en acceder al suelo, se le suma las invasiones mediante el fenómeno del paracaidismo, que consume asentamientos ilegales, paulatinamente regularizados, logrando su consolidación en la estructura urbana,

incluso sobre suelos no aptos como Solonchak y Gleysol mólico que son edafologías con características salinas y saturadas de humedad.

Entre las acciones agrarias al interior de los 16 NA estudiados, podemos encontrar dotaciones, expropiaciones, ampliaciones, segregaciones, restituciones, incorporaciones al régimen ejidal, aportaciones, divisiones, sumas, permutas y otras. Entre las instituciones u organismos promoventes destacan: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Sistema de Transporte Colectivo o Metro (STC), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y Secretaría de Salud (SSA), así como los extintos Departamento de Distrito Federal (DDF), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), que han tenido intervenciones dentro de

las poligonales analizadas para construir obra pública, infraestructura y equipamiento urbano, así como para regular y consolidar el crecimiento de los asentamientos humanos. En este sentido, la superficie total del crecimiento urbano en los 16 NA en 2020 es de: 566.7 ha, y concentran una población total de 36176; de éstos los que más transformación presentan por el incremento de superficie urbana construida y por el número de habitantes son San Mateo Tlaltemango, San Bernabé Ocoteppec, San Francisco Tlaltenco, Tulyehualco y El Guarda.

APUNTES FINALES

El proceso de incorporación del suelo social para el crecimiento urbano en las principales metrópolis involucra a múltiples actores: constructores inmobiliarios, ejidatarios, fraccionadores privados, sectores pobres, el Estado y sus instituciones que han diseñado instrumentos y mecanismos con largo alcance, y que a partir de la década de los noventa han significado la paulatina inserción de la propiedad agraria al mercado del suelo urbano.

La regularización de la tierra ha sido un instrumento de política urbana que ha permitido la corrección de muchos asentamientos irregulares, que se han detonado a su interior, resultado de procesos de adquisición poco claros. Para abordar esta cuestión se ha requerido de la extinta Corett en 1976 y, más recientemente en 2016, el Instituto Nacional de Suelo Sustentable (Insus), que cuenta con mecanismos de legalización, que además de fungir como un instrumento político-electoral, asimismo se vuelven mecanismos correctivos, consistentes

en la regularización de un crecimiento urbano, como resultado de una ausencia de coordinación y capacidad de acción del Estado para generar un desarrollo urbano ordenado y planeado. Esto último forma parte de las discusiones internacionales (Objetivos del Desarrollo Sostenible o las Agendas Urbanas) que han ido adquiriendo más peso dentro de las políticas del desarrollo, donde se ha establecido, en las estrategias, frenar los patrones de consumo del suelo ineficiente y no controlado en las grandes ciudades. 🗑️

REFERENCIAS

- Barrera, Herman; Leyva, Osvaldo y Garate, Carolina, "Paulatina transformación de la propiedad agraria en la zona metropolitana de Mexicali de 1990 a 2018", *Decumanus*, Núm. 5. Vol. 5. UACJ, pp. 1-22, México, 2020.
- Martínez, Iván, Osorno, Francisco y García, Juan, *El reparto agrario en el Valle de Mexicali, el ejido colectivo y la integración del territorio: una utopía cardenista*, Memorias del XIV Coloquio Internacional de Geocrítica: Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro, Universidad de Barcelona, España, 2016.
- Registro Agrario Nacional (RAN), *Catálogos del Padrón Histórico de Núcleos Agrarios*, 2023. Recuperado de: <http://www.ran.gob.mx>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. *Sistema Urbano Nacional*, 2018, México, 2018. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/SUN_2018.pdf