

Title of Deliverable	Activity Name
<p align="center"><b>Property Rights Regularization Program to create Economic Value in the state of Morelos</b> <i>(Streamlining Procedures)</i></p>	<p align="center">Morelos property rights</p>
Abstract	Counterpart
<p>Context: Property rights are one of the main pillars of economic development. Property rights over a given asset establish the right to use it, change it, or transfer the rights. This kind of right should be well defined and protected by the rule of law. The study analyses academic literature on property rights, and the legal framework on Mexican Federal government and Morelos state laws in order to define a program to regularize property rights in the state of Morelos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In the begging and before the Mexican Revolution, agricultural territories were property of landowners: 28% of landowners owned 77% of Morelos' land</li> <li>• After the Mexican Revolution in 1917, <i>carrancistas</i> divided land in Morelos among farmers by establishing communal lands called <i>ejidos</i>. In 1930, 80% of the land in the state were <i>ejidos</i></li> <li>• As a result of <i>ejidos</i> political division, people started to build their homes on lands that did not belong to them. These policies had long term effects on Morelos definition of property rights</li> <li>• Evidence prove that title deeds promote commercial exchange, credit access, formal economy and fiscal collection</li> <li>• Mexican law establishes -on the article 27 of its Constitution- the nation as the only owner of property rights and reserve it the right to concede them to privates</li> <li>• Finally the study establishes a strategy to regulate land ownership in Morelos by starting with a pilot program</li> <li>• Last two chapters define program's impact indicators and communication strategy</li> <li>• Includes a User Guide in which steps and procedures to regularize lands are easily explained</li> </ul> <p>Keywords: property rights, Morelos, ejidos, regularization</p>	<p align="center">Government of the State of Morelos</p>
	MEPP Partner/ Author
	<p align="center">Gradiente Asesores</p>
	Date
<p align="center">March 2016</p>	

2015



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**[PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE DERECHOS  
DE PROPIEDAD PARA GENERAR VALOR  
ECONÓMICO]**

El presente documento fue elaborado como parte del Programa de Política Económica de México (PROPEM) el cual es financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés), y su objetivo es asesorar a instituciones públicas de México en el diseño e implementación de políticas públicas enfocadas a temas económicos con el fin de incrementar la competitividad del país a nivel internacional.

En específico el presente reporte corresponde al proyecto “Regularización de derechos de propiedad para generar valor económico en el estado de Morelos”, el cual busca establecer un sistema que otorgue derechos de propiedad en beneficio de los grupos marginados que actualmente carecen de documentación legal fomentando con ello el acceso al crédito por parte de estos grupos, promoviendo la formalidad e incrementando la recaudación de ingresos públicos.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>Resumen de la literatura académica</b> .....	<b>7</b>
<b>¿Qué son los derechos de propiedad?</b> .....	<b>7</b>
Diferentes tipos de derechos de propiedad.....	8
Historia de los derechos de propiedad y su situación en México y Morelos.....	9
<b>Derechos de propiedad y sus implicaciones</b> .....	<b>19</b>
Legales.....	19
Económicas.....	19
Desarrollo económico .....	20
Sociales.....	21
Urbano-ambientales.....	22
Fiscales .....	24
Políticas .....	24
Equidad de género .....	25
<b>Factores que afectan la prevalencia de los derechos de propiedad</b> .....	<b>26</b>
Orígenes de la informalidad en la tenencia de la tierra.....	26
Experiencia internacional.....	28
Caso de México .....	29
<b>Experiencia empírica para lidiar con el problema</b> .....	<b>32</b>
Origen y fundamento de los programas de regularización.....	32
<b>Ejemplos de programas de regularización</b> .....	<b>34</b>
La experiencia de Perú .....	35
El caso de México .....	36
La experiencia de El Salvador .....	38
El caso de Camboya.....	39
La experiencia de Brasil.....	40
Comparativo entre las experiencias de México Perú, El Salvado, Camboya y Brasil .....	41
Consecuencias no deseadas de los programas de regularización.....	42
<b>Recomendaciones para mejorar futuras intervenciones</b> .....	<b>42</b>
Estado de Derecho .....	42
Evaluación .....	43
Enfoque .....	43
Titulación apropiada.....	43
Equidad de género .....	43
Financiamiento.....	43
Investigación y análisis .....	44
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>45</b>

<b>Marco Jurídico aplicable a la tenencia de la tierra en el Estado de Morelos.....</b>	<b>45</b>
<b>Facultades, procedimientos y Ordenamientos en materia de Expropiaciones .....</b>	<b>50</b>
<b>Ejemplo de Expropiación de tierras ejidales para regularización y titulación de asentamientos humanos .....</b>	<b>54</b>
<b>Ejemplo de Expropiación de tierras ejidales para construcción de la Secretaría de Seguridad Pública de Morelos .....</b>	<b>55</b>
<b>Sistema Estatal de Planeación Democrática en el Estado de Morelos.....</b>	<b>55</b>
<b>El caso de El Texcal.....</b>	<b>61</b>
<b>Esfuerzos locales para otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra .....</b>	<b>62</b>
<b>Autoridades competentes en la materia .....</b>	<b>63</b>
Autoridades Federales .....	63
Autoridades Estatales.....	67
Autoridades Municipales.....	69
<b>Capítulo 3. Recomendaciones de Políticas Públicas .....</b>	<b>70</b>
<b>Implementar un programa de regularización de la tenencia de la tierra.....</b>	<b>70</b>
<b>Reorganizar y fortalecer el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial .....</b>	<b>72</b>
Elaborar un Código Urbano .....	74
Publicar los lineamientos para regularizar distintos tipos de tierras.....	79
Revisar y agilizar los procesos para la regularización de tierras .....	79
Promover la transparencia.....	79
Definir zonas prioritarias de atención .....	79
Proponer zonas aptas para ser regularizadas o reajustadas.....	80
<b>Promover a la oferta condicionada de suelo servido .....</b>	<b>84</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>86</b>

## Introducción

Uno de los aspectos fundamentales para el funcionamiento de los mercados es la existencia de un sistema que asigne, registre y proteja los derechos de propiedad sobre los bienes, así como la existencia de un Estado de Derecho fuerte capaz de hacer valer los derechos que tales títulos otorgan a su propietario, especialmente en la tenencia de la tierra.

Sin embargo, a pesar de que la relevancia de los derechos de propiedad se da en un entorno legal, en ocasiones éstos llegan a surgir por fuera de las instituciones mediante acuerdos o transacciones informales o ilegales, imponiendo costos a sus propietarios y en general a la economía.

Así, en la primera sección de este capítulo se analizan las distintas definiciones de derechos de propiedad existentes en la literatura para posteriormente hacer un recuento de su surgimiento y situación histórica y actual en México y en especial en Estado de Morelos.

La segunda sección del capítulo hace una revisión de la literatura para tratar de establecer las implicaciones y los costos que enfrenta la sociedad cuando los derechos de propiedad no están bien definidos y por lo tanto no están respaldados por las autoridades.

En la tercera sección se analizan las causas que de acuerdo con la literatura propician o dan origen a la informalidad o irregularidad en la tenencia de la tierra. Después, la cuarta sección revisa el origen y los fundamentos para el diseño y aplicación de programas para regularizar la tenencia de la tierra para posteriormente, dentro de la quinta sección, hacer una revisión de los ejemplos de programas de regularización implementados en Perú, México, El Salvador, Camboya y Brasil.

Finalmente, la última sección aborda recomendaciones recopiladas durante la revisión de la literatura consultada para mejorar el diseño, la implementación y el alcance de futuras intervenciones que busquen regularizar los derechos de propiedad.

## Resumen de la literatura académica

### ¿Qué son los derechos de propiedad?

Debido a que el concepto de derechos de propiedad es utilizado en varios campos del conocimiento, existen distintas definiciones que pretenden explicar su significado y alcances. Por ejemplo, en Derecho:

“la propiedad es el poder directo e inmediato sobre un objeto o bien, por la que se atribuye a su titular la capacidad de disponer del mismo, sin más limitaciones que las que imponga la ley. Es el derecho real que implica el ejercicio de las facultades jurídicas más amplias que el ordenamiento jurídico concede sobre un bien” (Morán 2002).

Por su parte, de acuerdo con las ideas de la nueva economía institucional<sup>1</sup>, una definición de derechos de propiedad comúnmente aceptada por los economistas es la siguiente:

“Los derechos de propiedad son un instrumento creado por la sociedad y su significado deriva de que contribuyen a que todo hombre prevea lo que puede esperar, razonablemente de sus relaciones con los demás. Dichas expectativas encuentran una expresión en las leyes, costumbres y usos de la sociedad. El titular de derechos de propiedad cuenta con el consentimiento de sus semejantes para actuar de una determinada manera y, así, espera que la comunidad impida que otros interfieran en sus acciones siempre que las mismas no estén prohibidas concretamente en los derechos que él posee” (Demsetz, H.; 1967: p.346. Citado por Nieves, 2002).

De acuerdo con esta definición, los derechos de propiedad son útiles para hacer más predecibles las relaciones entre los miembros de la sociedad y pueden estar respaldados por las leyes o por los usos y costumbres de la comunidad. Si bien esta definición relaciona la certidumbre sobre la tenencia de un activo con las costumbres y leyes, carece de conceptos relacionados con las transacciones comerciales. Una definición complementaria que reconoce el potencial comercial de los bienes es la siguiente:

“El derecho de propiedad sobre un activo consiste en el derecho a usarlo, a cambiar su forma o su sustancia, y a transferir todos los derechos del activo a través, por ejemplo, de la venta, o algunos derechos a través, por ejemplo, del arrendamiento” (Furubotn E.G., y Pejovich, S., 1972: p.1139. Citado por Nieves 2002).

A diferencia de la primera definición, ésta si considera las características comerciales de los bienes al mencionar la transferencia de todos o algunos derechos a través de la venta o la renta aún sin hacer referencia explícita a las leyes.

Sin embargo, debido a que ambas definiciones son muy generales omiten consideraciones relacionadas con el origen de los derechos de propiedad y con los distintos tipos de propiedad existentes, especialmente con los relacionados con la tenencia de la tierra. Por eso a continuación se presenta una sección discutiendo los diferentes tipos.

#### Diferentes tipos de derechos de propiedad.

Debido a sus características, los derechos de propiedad se pueden separar en dos categorías principales: *de facto* y *de jure*. De acuerdo con la definición de la Real Academia Española, los derechos *de facto* son aquellos que no se ajustan a una norma previa mientras que los derechos *de jure*, por el contrario, son aquellos que surgen formalmente por virtud o por ministerio del derecho o de la ley.

---

<sup>1</sup> “La Nueva Economía Institucional (NEI), se originó con la teoría de los costos de transacción de Ronald Coase y hoy se conoce como escuela de North-Williamson, aunque cubre diversas áreas, como la economía de los derechos de propiedad (Demsetz, Alchian), la elección pública (Olson, Mueller) y la teoría de la firma (Schotter, Shubik)” (Parada, 2003).

En otras palabras, los derechos *de facto* son los que se crean informalmente por costumbre como consecuencia del reconocimiento de los mismos en una comunidad e inclusive de manera informal por parte de las autoridades mientras que los derechos *de jure* son aquellos que están reconocidos por la ley y por lo tanto están respaldados por las instituciones.

Por su parte, Lanjouw y Levy (citado en Durand-Lasserve et al, 2007) proponen una clasificación sugiriendo que la distinción clave entre los derechos de propiedad no debiera depender de si son formales (*de facto*) o informales (*de jure*), sino si son transferibles o no, asumiendo que los derechos no transferibles hacen difícil entablar una transacción comercial que involucre la propiedad en cuestión.

Adicionalmente, en relación con la tenencia de la tierra, Feder y Feeny (1991) mencionan que existen cuatro tipos de derechos de propiedad que pueden coexistir en una sociedad. Estos tipos son:

- **Ninguno:** existe libre acceso.
- **Propiedad comunal:** Los derechos están asignados a un grupo de individuos.
- **Propiedad privada:** Los derechos están asignados a un individuo.
- **Propiedad Estatal:** La administración de la tierra corresponde a las autoridades del sector público.

Del mismo modo, es importante señalar que la propiedad puede ser tanto individual como colectiva. Si bien los títulos de propiedad individual son la mejor opción para facilitar el funcionamiento de los mercados, en algunos casos, debido a la existencia de economías de escala en tierras de cultivo, a la densidad de los hogares en algunos asentamientos o a la dificultad para demarcar lotes individuales, los derechos de propiedad colectiva parecen ser la opción más apropiada para brindar certidumbre sobre la tenencia de la tierra.

Por lo tanto, para fines de este trabajo, por derechos de propiedad completos deberá entenderse a los derechos de propiedad bien definidos y adecuadamente protegidos y respaldados por las autoridades, independientemente de si pertenecen a un individuo, comunidad o al Estado.

#### Historia de los derechos de propiedad y su situación en México y Morelos

De acuerdo con Nieves (2002), si bien los teólogos escolásticos recogieron el saber aristotélico en torno a la propiedad, ellos fueron los primeros en elaborar por completo una teoría de la propiedad y sus aportaciones en la materia sirvieron de base a filósofos y tratadistas políticos de los siglos XVII y XVIII.

En este sentido, para Santo Tomás de Aquino la propiedad es una institución que está determinada por los legisladores y puede cambiar según las condiciones históricas de cada época, lugar y cultura (Nieves 2002).

Posteriormente, pensadores como Thomas Hobbes<sup>2</sup> y David Hume<sup>3</sup> desarrollaron conceptos de propiedad que, en su mayoría, se han mantenido vigentes hasta ahora. Tales ideas, especialmente las de David Hume, fueron retomadas por Adam Smith quien en lugar de realizar avances en la construcción de una teoría de la propiedad, tomó la propiedad privada y su garantía por el Estado como uno de los supuestos implícitos sobre los cuales se construyó la ciencia económica (Nieves 2002).

Independientemente de las definiciones, en la práctica los derechos de propiedad han surgido de distintas maneras alrededor del mundo. En este sentido, en el México prehispánico, especialmente en la sociedad azteca, la estructura de la organización social estaba claramente estratificada, situación que se reflejaba en el modo en el que se distribuía la tierra. De este modo, de acuerdo con Delgado (1993) entre los aztecas existían distintos tipos de propiedades:

Propietario	Nombre	Definición
Comunidades	<b>Calpullalli</b>	Eran tierras de propiedad comunal, entregadas en usufructo a cada uno de los miembros del calpulli, con el propósito de que cada macehual tributario cultivara su parcela junto con su familia.
	<b>Altepetlalli</b>	Eran las tierras de un pueblo o ciudad cuyos productos se destinaban a cubrir los gastos locales y el pago de tributos.
Nobles	<b>Pillalli y tecpillalli</b>	Eran las tierras de los nobles, que se hicieron de ellas cuando los mexicas y sus aliados lograron la independencia de Azcapotzalco. Tenían carácter individual, se podían enajenar entre los nobles y transmitir por herencia.
Público	<b>Teopantlalli</b>	Dedicadas al sostenimiento de los templos.
	<b>Milchimalli</b>	Dedicadas a los gastos de guerra.
	<b>Tlatocatlalli</b>	Dedicadas a proveer rentas para los gastos del gobierno.
	<b>Tecpantlalli</b>	Destinadas a los gastos del palacio o casa del gobierno.

Posteriormente, durante la Colonia y hasta los años previos al inicio de la Revolución, en México se dio un proceso de concentración de la tierra en manos de muy pocos propietarios.

De acuerdo con Serrato y Quiroz (1997), durante la colonia, la propiedad privada de la tierra era una concesión otorgada por el rey, que posteriormente se dio a otras

<sup>2</sup> Thomas Hobbes escribió acerca de la propiedad que, “Un derecho de todos los hombres a todas las cosas no es, en efecto, mejor que si ningún hombre tuviese derecho a nada. Pues el derecho que tiene un hombre le resultará de poca utilidad y beneficio cuando otro tan fuerte o más fuerte que él tenga derecho a lo mismo” (Hobbes, 1975: 10. Citado por Lagarrigue 2011).

<sup>3</sup> Para David Hume, la propiedad privada no es un derecho natural, pero se justifica debido a la existencia de bienes limitados. Si todos los bienes fuesen ilimitados y estuvieran disponibles, entonces la propiedad privada no tendría sentido.

autoridades como los Ayuntamientos Municipales. Según los mismos autores, las primeras leyes agrarias limitaban la extensión de las parcelas con la intención de fomentar la propiedad privada, sin embargo, las condiciones económicas no eran favorables para el desarrollo de propiedades pequeñas y medianas ya que sus propietarios eran víctimas de una voraz burocracia y de los grandes comerciantes.

Tales leyes frecuentemente eran violadas y no era poco común que funcionarios públicos o comerciantes adinerados pusieran en práctica un sistema de prestanombres para ampliar sus dominios ilegalmente (Serrato y Quiroz, 2007). Siguiendo a la misma fuente, a final del Siglo XVI, peninsulares y criollos habían acaparado grandes extensiones de las cuales, en su mayoría, no poseían títulos de propiedad.

Posteriormente, en 1591, el rey Felipe II expidió dos Cédulas con la intención de mejorar la Hacienda Pública, estableciendo que todos los propietarios debían mostrar los títulos que demostraran su legal posesión o de lo contrario pagar una suma acorde a su valor o reincorporarlas al patrimonio real (Serrato y Quiroz, 2007). Debido a las inconformidades de los terratenientes, tal proceso tomó décadas en culminar pero finalmente éstos aceptaron pagar una suma moderada por las tierras al mismo tiempo que se pusieron en venta enormes extensiones de tierras realengas (patrimonio real), situación que determinó la creación de grandes latifundios.

Esta situación originó un descontento cada vez mayor entre la población, especialmente entre los campesinos que habían sido despojados de sus tierras, al grado que la redistribución de la tierra fue una de las principales causas impulsadas durante la Revolución.

En este sentido, el caso de Morelos era similar al del resto del país en cuanto a la concentración de la propiedad. De acuerdo con Ávila (2002), la publicación en 1909 de la Ley de Revalúo General de la Propiedad Raíz en el estado de Morelos, fortaleció la presión de los hacendados hacia las tierras comunales y las pequeñas propiedades de los pueblos. En consecuencia, hacia finales de 1909, según información del Registro Público de la Propiedad de Cuernavaca:

“... 28 hacendados eran dueños de 77% de la totalidad de la tierra de Morelos, 3% de la tierra de menor calidad estaba en manos de 28 rancheros y más de 100 pueblos vivían de 20% de la superficie, una parte destinada a sus casas, iglesias, escuelas y huertos, más una o dos hectáreas de sembradura; el resto era tierra cerril o boscosa de difícil acceso” (Hernández Ch., 1993:110. Citado por Ávila, 2002).

En respuesta a tal situación que afectaba a la mayor parte de la población, el 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero incorporó en el tercer punto del Plan de San Luis Potosí la necesidad de restituir a numerosos propietarios, en su mayoría indígenas, los terrenos de los cuáles habían sido despojados a través del abuso de la ley de terrenos baldíos, ya sea por la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República.

Posteriormente, el 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata promulgó el Plan de Ayala en el cual desconocía a Madero y al Plan de San Luis. En relación a la tenencia de la tierra, el séptimo punto del Plan de Ayala establecía:

“En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos” (Plan de Ayala, 1911).

El cambio sociopolítico impulsado por el movimiento revolucionario, es decir, la expulsión de los hacendados morelenses y su consecuente pérdida de poder político, provocó importantes transformaciones en relación a la tenencia de la tierra al permitir a los zapatistas apropiarse de las haciendas para posteriormente distribuirlas. Así, una vez establecido el gobierno convencionista, “el Ejército Libertador de Sur aceleró aún más las acciones para restituir los terrenos de las grandes haciendas a sus propietarios originales, además de repartir la tierra y conformar ejidos entre las poblaciones aledañas” (Ávila, 2002).

De acuerdo con el mismo autor, la distribución de las tierras se realizaba de conformidad con lo establecido en el Plan de Ayala, el mismo que mencionaba que la repartición no sería arbitraria sino que respetaría los usos y costumbres de cada pueblo de modo que pudieran elegir entre la propiedad comunal y el fraccionamiento individual. Posteriormente, en enero de 1916 debido al avance de las fuerzas carrancistas se impidió el parcelamiento de los ejidos morelenses.

Tiempo después, hacia finales de 1917, los carrancistas declaran nulo el reparto zapatista e implementaron su propia reforma agraria. En un principio, las haciendas se entregaron en arrendamiento a los generales para beneficio personal. Después, el gobierno elaboró un nuevo registro de escrituras para regularizar las transacciones o herencias llevadas a cabo en los cinco años previos, favoreciendo el resurgimiento de los viejos hacendados y despojando nuevamente a los pueblos. Por último, los generales, que habían administrado las haciendas, iniciaron en 1919 su devolución parcial hacia los hacendados a través de un proceso plagado de corruptelas (Warman, 1976 y Womack, 1969. Citados por Ávila, 2002).

Así, entre 1911 y 1992, a nivel nacional se entregaron a los campesinos más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a casi la mitad del territorio nacional, estableciéndose 30 mil ejidos y comunidades en beneficio de más de 3 millones de jefes de familia (Warman, 2001).

Para poder ser beneficiarios, los grupos interesados en obtener tierra ejidal o comunal debían presentar una solicitud ante el gobierno federal, quien mantuvo la propiedad sobre

las tierras a repartir, con la intención de obtener derechos de usufructo sobre una porción de tierra para su casa y sobre una porción de tierra para cultivar individualmente y derecho de acceso a las propiedades y tierras compartidas. Para retener sus derechos, los beneficiarios debían cumplir ciertos requerimientos de trabajo obligatorio y debían mantener la tierra produciendo (Castellanos 2010; Deininger and Bresciani 2001; Haenn 2004; citados por USAID).

En los años posteriores a la Revolución, Morelos estaba en completo deterioro. “En 1920 no funcionaba ningún ingenio, ni los sistemas de regadío. Las Ciudades, a excepción de Cuernavaca y Cuautla, estaban semiabandonadas y eran objeto de saqueos; el comercio estaba desarticulado” (Díez, 1993: LIV. Citado por Ávila 2002).

Asimismo, en el estado persistía el problema agrario debido a que se reconstituyeron las grandes propiedades y las tierras aptas para la producción permanecían inactivas, abandonadas o destruidas (Ávila, 2002).

Cuernavaca estuvo prácticamente abandonada entre 1916 y 1918 debido a la política de reconcentración para la deportación hacia Quintana Roo. Posteriormente, en 1919 el gobierno federal ofreció incentivos a la población para volver al estado (López, G., 1995. Citado por Ávila, 2002).

Posteriormente, en 1920 comenzó en el país el reparto agrario institucionalizado. Se estableció la Comisión Agraria Nacional y se promulgaron las leyes de tierras baldías y la ley de los ejidos. A partir de estos hechos, cualquier grupo de agricultores que pudiera considerarse como pueblo, rancharía, congregación o comunidad, podría solicitar la recuperación de sus tierras u obtener nuevos lotes en torno a su poblado (Womack, 1969. Citado por Ávila, 2002). Una característica importante de estas tierras era que ya no se entregaban a título perpetuo sino que se concedían en usufructo y habrían de volver a la Nación si se abusaba de ellas (ibid.).

Como el proceso de reconstrucción de Morelos giró en torno al reparto agrario se requirió realizar importantes cambios en la categoría territorial de las poblaciones para poder dotarlas de ejidos. Así, según Ávila (2002), “numerosos poblados, rancharías, núcleos y “cuadrillas” fueron elevadas a la categoría política de congregación o pueblo, entre 1920 y 1921”.

Específicamente en Morelos, el trabajo de la entonces Comisión Local Agraria consistió principalmente en el fraccionamiento y la repartición de las haciendas. De acuerdo con Ávila (2002), ya en 1927, el territorio de Morelos había experimentado cambios más drásticos que cualquier otro estado del país, de modo que en ese año solo cuatro o cinco haciendas funcionaban, con más de 120 pueblos a su alrededor convertidos en ejidos.

Posteriormente, en 1929 la Comisión Nacional Agraria dio por concluido el reparto agrario en Morelos. Así, entre 1920 y 1929, se repartieron 186,925.6 hectáreas de las cuales 97.6% se dotaron directamente; 0.6% se restituyeron a los pueblos y comunidades y el 1.8% restante fueron para la confirmación y ampliación de los terrenos (Ávila, 2002).

A mediados de 1930, 48% de la superficie del Morelos había sido afectada por las leyes agrarias (Alanís, 1930:11. Citado por Ávila, 2002) y más del 80% de las tierras de labor las poseían ejidatarios de 179 pueblos.

En consecuencia, en Morelos durante ese mismo año, de las 496,400 hectáreas que correspondían a la superficie estatal, 372,456 se hallaban bajo el uso directo de los pueblos, de las cuales 54.4% fueron dotadas a los ejidos y 45.6% permanecieron bajo el régimen comunal.

Por su parte, con la intención de reconstruir y repoblar las ciudades morelenses, además de importantes inversiones en servicios públicos, el gobierno ofrecía estímulos fiscales para quienes se animaran a reconstruir sus fincas, ofreciéndoles una reducción de 50% durante cinco años a partir de la fecha en que terminaran las obras de reconstrucción (Ávila, 2002).

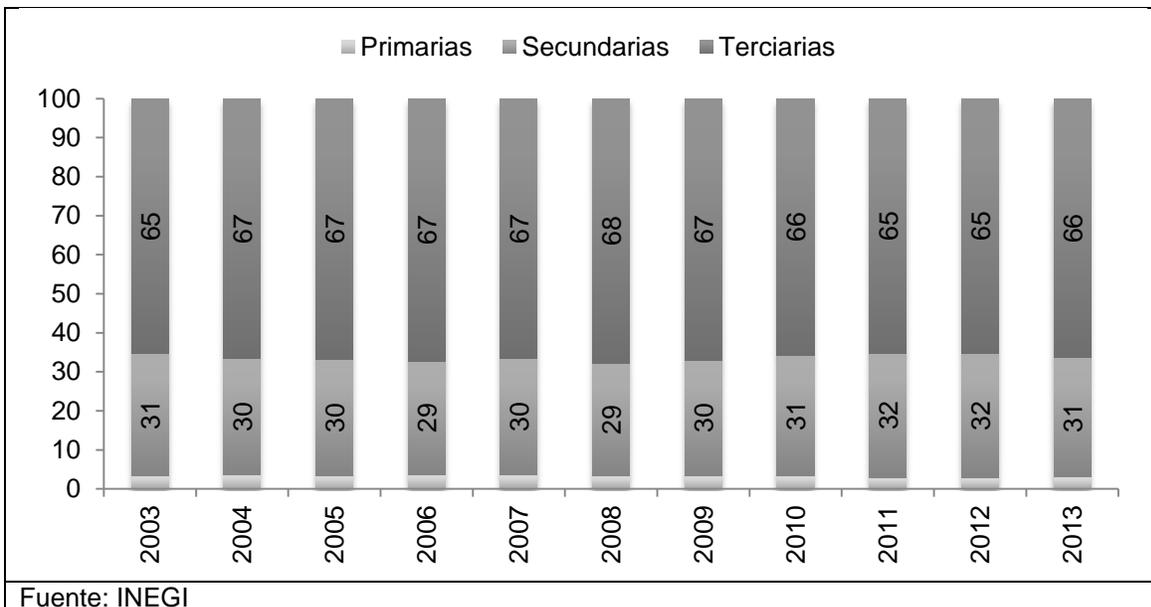
Como consecuencia, debido a su importancia como capital política y económica del estado; por ser vía de paso hacia Acapulco; por su potencial turístico y; por su clima y atractivos históricos, Cuernavaca experimentó un acelerado proceso de reconstrucción y urbanización (Ávila, 2002).

En este sentido, durante la Colonia la región morelense fue una importante fuente productora de granos, frutos y legumbres requeridos tanto en los mercados locales como en la Ciudad de México (Martin, 1984. Citado por Ávila, 2001). Durante el porfiriato, el cultivo de caña de azúcar y en general la industria azucarera tuvieron un auge importante en Morelos (Hernández, 1993. Citado por Ávila, 2002). Posteriormente, de acuerdo con Ávila (2001), “en el periodo posrevolucionario, en Cuernavaca y en Cuautla se llevaron a cabo importantes políticas para la reconstrucción económica y se establecieron iniciativas para el desarrollo de las actividades industriales”.

Sin embargo, debido a su buen clima y a su cercanía con la Ciudad de México, no es de sorprender que el sector que más se haya desarrollado en Morelos sea el terciario, mismo que incluye actividades llevadas a cabo por comercios, restaurantes y hoteles; transportes e información en medios masivos; servicios financieros e inmobiliarios; servicios educativos y médicos; actividades de gobierno y otros servicios.

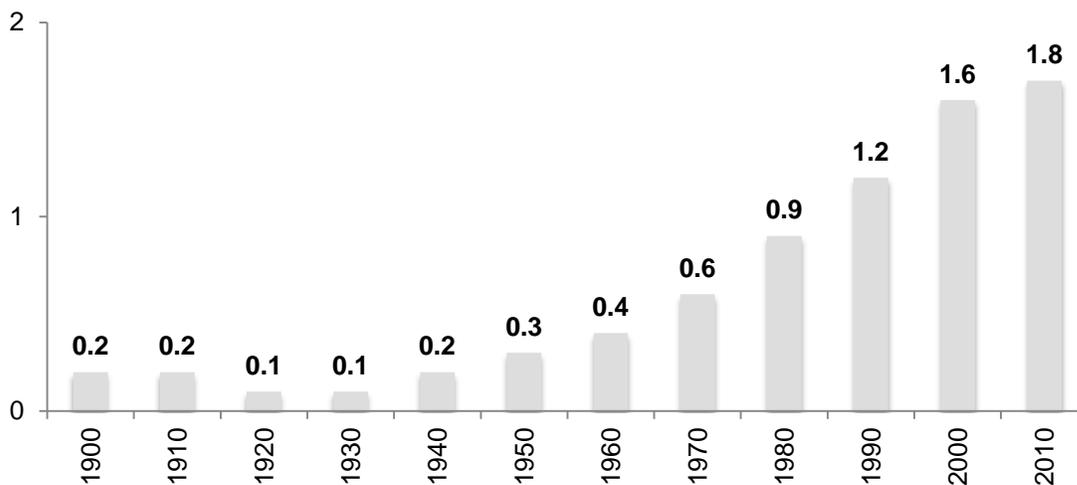
Así, de acuerdo con información de las cuentas nacionales publicadas por INEGI, en el periodo 2003-2013, las actividades primarias (agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza) representaron, en promedio, 3.3% del Producto Interno Bruto (PIB) del estado, seguidas por las actividades secundarias (minería, construcción y electricidad, agua y gas e industrias manufactureras) con 30.3% y por las actividades terciarias con 66.3%.

<p><b>Descomposición del PIB de Morelos por tipo de actividades</b> (porcentaje)</p>
--



En cuanto al crecimiento poblacional en Morelos, tal y como se muestra en la siguiente gráfica, después de haberse reducido durante el periodo revolucionario, comenzó a crecer aceleradamente entre 1930 y 2000, periodo en el cual la población total pasó de alrededor de cien mil habitantes a un millón seiscientos mil habitantes. Posteriormente, entre 2000 y 2010 el crecimiento poblacional continuó pero a un ritmo considerablemente menor.

**Evolución de la población total del estado de Morelos**  
(millones de habitantes)



Fuente: INEGI.

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 84% de la población de Morelos vive en zonas urbanas y el 16% restante vive en zonas rurales. Asimismo, es importante destacar que mientras a nivel nacional el porcentaje de la población que habitaba en zonas

urbanas aumentó 0.3 puntos porcentuales entre 2005 y 2010, en Morelos la población que habitaba en zonas urbanas disminuyó 2.2 puntos porcentuales durante el mismo periodo.

**Composición de la población en México y Morelos**  
(porcentaje)

	México		Morelos	
	Rural <sup>1</sup>	Urbana	Rural	Urbana
2000	25.4	74.6	14.6	85.4
2005	23.5	76.5	13.9	86.1
2010	23.2	76.8	16.1	83.9

<sup>1</sup> Población que habita en localidades de menos de 2,500 habitantes.

Fuente: INEGI.

Sin embargo, según datos de la misma fuente, a nivel nacional, 77% de la población vive en zonas urbanas y 23% en zonas rurales, de modo que podemos afirmar que a pesar de la reducción en la tasa de urbanización registrada durante el último quinquenio para el que se tiene información, Morelos es un estado predominantemente urbano.

El estado de Morelos está conformado por un total de 33 municipios, los cuales, según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, en conjunto reunían una población de alrededor de un millón 800 mil habitantes. Del total de municipios morelenses, en 2010 únicamente 5 contaban con más de 100 mil habitantes.

<b>Municipio</b>	<b>Cabecera municipal</b>	<b>Habitantes (año 2010)</b>	<b>Porcentaje del total</b>
Cuernavaca	Cuernavaca	365,168	20.5
Jiutepec	Jiutepec	196,953	11.1
Cuautla	Cuautla	175,207	9.9
Temixco	Temixco	108,126	6.1
Yautepec	Yautepec de Zaragoza	97,827	5.5
Emiliano Zapata	Emiliano Zapata	83,485	4.7
Ayala	Ciudad Ayala	78,866	4.4
Xochitepec	Xochitepec	63,382	3.6
Puente de Ixtla	Puente de Ixtla	61,585	3.5
Jojutla	Jojutla	55,115	3.1
Tlaltizapán	Tlaltizapán	48,881	2.8
Yecapixtla	Yecapixtla	46,809	2.6
Tepoztlán	Tepoztlán	41,629	2.3
Zacatepec	Zacatepec de Hidalgo	35,063	2
Axochiapan	Axochiapan	33,695	1.9
Tlaquiltenango	Tlaquiltenango	31,534	1.8
Tepalcingo	Tepalcingo	25,346	1.4
Miacatlán	Miacatlán	24,990	1.4
Tetela del Volcán	Tetela del Volcán	19,138	1.1
Atlatlahucan	Atlatlahucan	18,895	1.1
Huitzilac	Huitzilac	17,340	1
Amacuzac	Amacuzac	17,021	1
Ocuituco	Ocuituco	16,858	0.9
Tlayacapan	Tlayacapan	16,543	0.9
Jantetelco	Jantetelco	15,646	0.9
Temoac	Temoac	14,641	0.8
Jonacatepec	Jonacatepec	14,604	0.8
Totolapan	Totolapan	10,789	0.6
Coatlán del Río	Coatlán del Río	9,471	0.5
Mazatepec	Mazatepec	9,456	0.5
Zacualpan	Zacualpan de Amilpas	9,087	0.5
Tetecala	Tetecala	7,441	0.4
Tlalnepantla	Tlalnepantla	6,636	0.4
<b>TOTAL</b>		<b>1,777,227</b>	<b>100</b>

Fuente: INEGI.

El acelerado proceso de crecimiento poblacional y urbanización en el estado de Morelos se concentró principalmente en tres municipios (Cuernavaca, Jiutepec y Cuautla), mismos que según datos del Censo de Población y Vivienda 2010 concentran al 41.5% del total de la población estatal.

En cuanto al número de viviendas, el INEGI reporta que en 2010 en Morelos había 460,370 viviendas de las cuales 87.2% (401,604) disponían de agua entubada dentro o fuera de la vivienda, pero en el mismo terreno; 95.0% (437,684) tenían drenaje y; 98.8% (454,976) contaban con el servicio de energía eléctrica.

Así, el resultado de dividir la población total de Morelos reportada por el INEGI para 2010 entre el número total de viviendas existentes en el mismo año, arroja una ocupación promedio de 3.9 personas por vivienda, cifra que resulta bastante aceptable pero que podría estar alejada de la realidad debido a la existencia de un importante número de casas de fin de semana en el estado de Morelos.

En este sentido, se acuerdo con información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) para 2010 publicada en el Plan Estatal de Desarrollo de Morelos, en el estado el 15.8% de la población, equivalente a 282.2 mil personas se encontraban en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda mientras que 21.3%, equivalente a 262.8 mil personas padecían carencia por acceso a servicios básicos de vivienda.

Por otra parte, de acuerdo con información del mismo Censo, en Morelos en 2010 la composición de los hogares era la siguiente:

- **Nucleares (62.7%):** papá y mamá más hijos; papá o mamá más hijos; pareja sin hijos.
- **Ampliados (24.7%):** hogar nuclear más parientes como tíos, primos, suegros, etc...
- **Compuesto (1.4%):** hogar nuclear o ampliado más personas sin parentesco.
- **Unipersonal (9.8%):** una sola persona.
- **Corresidente (0.4%):** dos o más personas sin parentesco.

Adicionalmente, de acuerdo con información de CONEVAL, durante 2010, 776.2 mil morelenses se encontraban en situación de pobreza (extrema o moderada), cifra que representa el 43.6% del total de la población del estado.

Así, no sería arriesgado suponer que como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional y de la permanencia de una amplia proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza, una parte importante del crecimiento urbano en Morelos no fue el resultado de un proceso ordenado y respetuoso de las leyes y procedimientos establecidos para el desarrollo de asentamientos urbanos sino que más bien fue el resultado de decisiones impulsadas por la necesidad de quienes no contaban con terrenos par construir sus viviendas.

Siendo así, es importante señalar que si bien quienes construyeron sus viviendas en terrenos que no les pertenecían pueden sentirse seguros de tener un hogar, comúnmente no cuentan con la documentación necesaria que les brinde certeza jurídica sobre su patrimonio, situación que impone costos a los “propietarios”, las autoridades y en general a la sociedad como se explica en la siguiente sección.

## Derechos de propiedad y sus implicaciones

Contar con derechos de propiedad completos y bien definidos es importante debido a que implican costos y consecuencias que pueden ser: legales; urbano-ambientales; sociales; políticos; económicos; fiscales; de desarrollo económico y; de equidad de género. La relación entre los derechos de propiedad y los costos para cada uno de estos aspectos se describe a continuación.

### Legales

Contar con derechos de propiedad completos es importante desde el punto de vista legal debido a que estos brindan certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra y por lo tanto garantizan a las familias el control y la protección de su patrimonio, eliminando la posibilidad de un eventual despojo o desalojo.

La falta de certidumbre jurídica dificulta el cumplimiento de contratos, lo cual entorpece y encarece las decisiones de inversión de las familias y de las empresas. Por su parte, los procesos complejos y costosos inhiben el adecuado registro de las propiedades y promueven la informalidad.

En este sentido, de acuerdo con Stiglitz (2000) “para que funcionen los mercados, tiene que haber un Estado que defina los derechos de propiedad y vele por el cumplimiento de los contratos”. Siguiendo al mismo autor, “en una situación aún más primitiva, la gente no tendría suficientes incentivos para ahorrar e invertir si no estuviera protegida la propiedad privada, ya que podrían quedarse sin sus ahorros”.

Así, Stiglitz (2000) considera las actividades del Estado destinadas a proteger la propiedad; a velar el cumplimiento de los contratos y; a definir los derechos de propiedad, como las bases sobre las cuales se apoyan las economías de mercado.

En este sentido, países ex comunistas como Rusia, “han tenido dificultades para convertirse en economías de mercado por no disponer de sistemas legales para el ejercicio de los derechos de propiedad” (Serra, 2003). Así, la falta de un buen sistema legal permite que las empresas creen sus propios grupos de defensa de los derechos de propiedad para así facilitar los intercambios a través de acciones coercitivas similares a las utilizadas por la mafia (Serra, 2003).

### Económicas

El establecimiento de asentamientos irregulares alejados de los centros urbanos propicia la existencia de ciudades ineficientes y poco competitivas. Asimismo, la existencia de estos asentamientos promueve la implementación de costosos programas de regularización (Fernandes, 2011).

La incertidumbre generada a partir de la falta de derechos de propiedad desincentiva las inversiones en mejoras para el hogar, lo cual mantiene bajos los precios de las viviendas y dificulta la existencia de un mercado de rentas, afectando la movilidad social por el temor a abandonar el hogar y no poderlo recuperar.

Por su parte, de acuerdo con Feder y Feeny (1991), cuando los países alcanzan estados de desarrollo más avanzados y por lo tanto la movilidad de los individuos y los empresarios aumenta, las transacciones ente individuos que no son miembros de la misma comunidad se vuelven más frecuentes y por lo tanto, la probabilidad de sacar provecho de la asimetría de la información aumenta y consigo también aumentan las disputas sobre la tierra. En ese sentido, contar con derechos de propiedad completos reduce las probabilidades de utilizar información asimétrica para cometer abusos.

Adicionalmente, de acuerdo con de Soto, la falta de derechos de propiedad sobre una buena parte de los activos existentes en los países, especialmente en los países en desarrollo, genera una importante pérdida de valor con relación a esos activos. Siendo así, de Soto calculó el valor de los activos sin título en control de los pobres del mundo en 9.3 billones de dólares. Esta cantidad de “capital muerto” equivale a “40 veces la totalidad de la ayuda extranjera recibida en todo el mundo desde 1945” (de Soto, 2000).

En este sentido, de acuerdo con de Soto, legalizar la existencia de esos activos a través del otorgamiento de títulos de propiedad tendría como consecuencia una importante creación de valor que facilitaría el funcionamiento de los mercados y que permitiría a los beneficiarios incrementar considerablemente su patrimonio y así, eventualmente, se encontrarían en mejores condiciones para poder superar las condiciones de pobreza en las que se encuentran actualmente.

### Desarrollo económico

Desde la década de los noventa ha existido un intenso debate en torno a la importancia de los derechos de propiedad como detonantes del desarrollo económico siendo Hernando de Soto el principal impulsor de esta teoría.

De acuerdo con de Soto (1993), en los países en desarrollo no existen suficientes propiedades para hacer que los mercados funcionen. Para que una propiedad pueda ser intercambiada en los mercados, sus derechos de propiedad deben de estar “formalizados”, es decir, deben estar representados en instrumentos estandarizados de intercambio que a su vez estén registrados en un sistema central gobernado por reglas legales. Así, de Soto afirma que no puede existir una economía de mercado moderna sin derechos de propiedad formales.

En este sentido, los derechos de propiedad sobre los bienes inmuebles son de especial importancia ya que de acuerdo con de Soto (1993), en los países en desarrollo cerca del 70% de los activos familiares consisten en bienes inmuebles mientras que en países desarrollados como Estados Unidos (EEUU) los bienes inmuebles sólo representan el 40% de los activos familiares. La ausencia de derechos de propiedad en los países en desarrollo provoca que los activos de una parte importante de la población permanezcan fuera del mercado.

Además, otra ventaja de contar con derechos de propiedad según de Soto es que éstos permiten el acceso al crédito, señalando que en EEUU más del 70% de los créditos que reciben nuevos negocios utilizan títulos de propiedad como colateral.

Asimismo, como consecuencia de la exclusión social y de la lejanía con respecto a las fuentes de empleo y de la incapacidad para tener acceso al crédito con tasas y plazos manejables, una parte importante de los habitantes de asentamientos irregulares también se dedican a actividades económicas en el sector informal. Comúnmente se asume que como las empresas que operan en la economía informal no pagan impuestos están exentas de costos, sin embargo, de acuerdo con de Soto:

“Los negocios que están fuera de la ley son gravados por la ausencia de buenas leyes de propiedad y por tener que ocultar continuamente sus operaciones de la vista de las autoridades. Por no estar debidamente constituidos en sociedad, estos empresarios no pueden atraer inversionistas vendiendo acciones; no pueden acceder a créditos formales de bajo interés porque ni siquiera tienen domicilio legal. No pueden reducir riesgos declarando tener responsabilidad limitada o adquiriendo una cobertura de seguros. El único “seguro” al que pueden acceder es aquel que les proporcionan sus vecinos y la protección que las mafias o los matones locales están dispuestos a venderles. Además, como los empresarios que se hallan fuera de la ley viven en constante miedo a la detección del gobierno y la extorsión de funcionarios corruptos, se ven forzados a dividir y compartimentar sus instalaciones de producción entre varios lugares distintos, de suerte que rara vez alcanzan economías de escala. En Perú, el 15% del ingreso bruto de la fabricación en el sector fuera de la ley se gasta en sobornos, incluyendo desde “muestras gratis” y “donaciones” especiales de mercadería hasta dinero contante y sonante. Con un ojo siempre a la expectativa de la policía, los empresarios informales no pueden hacer anuncios abiertamente para incrementar su clientela o bajar los costos mediante entregas en grandes cantidades a los clientes” (de Soto, 2000. Citado por O’Driscoll y Hoskins, 2006)

En este mismo sentido y de acuerdo con lo establecido por Santiago Levy en su libro “Buenas Intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México”, son muchos los factores que afectan la productividad, entre ellos la informalidad, ya que distorsiona las decisiones de las empresas (actuar de forma legal o ilegal; cómo y cuántos trabajadores contratar, capacitar, rotar; cuánto invertir en innovación y adopción de tecnología y; qué tamaño alcanzar para obtener economías de escala) y las decisiones de los trabajadores (qué ocupaciones buscar; cuánto invertir en educación; migrar o no migrar).

Así, debido a que la informalidad repercute negativamente en la productividad y al hecho de que la productividad es uno de los determinantes del crecimiento económico, se puede concluir que a mayor informalidad menor productividad y por lo tanto menor capacidad para alcanzar niveles de crecimiento económico que permitan mejorar la calidad de vida de la población y reducir la desigualdad.

### Sociales

La falta de derechos de propiedad completos se reflejan en la exclusión de los habitantes de estos asentamientos de los beneficios asociados al desarrollo urbano como la infraestructura, los servicios públicos, los espacios públicos y los establecimientos colectivos (Fernandes, 2011).

Asimismo, una constante en los asentamientos irregulares es que están alejados de centros educativos, de salud y fuentes de empleo, situación por la que tienden a perpetuar la desigualdad y la falta de oportunidades para sus habitantes en comparación con la población que habita en zonas urbanas equipadas con servicios públicos. Además, el hecho de que los asentamientos irregulares surjan fuera de los planes de desarrollo urbano encarece la provisión ex-post de infraestructura y servicios públicos.

Por su parte, la dispersión urbana, asociada al surgimiento de asentamientos irregulares y al crecimiento desordenado de las ciudades, es una falla de mercado y por lo tanto provoca un uso ineficiente de la tierra, el capital y otros recursos.

De acuerdo con el reporte “Mejor crecimiento, mejor clima” publicado por La Comisión Global Sobre Economía y Clima, la urbanización no estructurada tiene costos económicos, sociales y ambientales que superan los beneficios. Tan solo en EEUU, se estima que la dispersión urbana cuesta un estimado de 400 mil millones de dólares anualmente.

Asimismo, la existencia de viviendas precarias tiene consecuencias negativas sobre aspectos importantes como la salud y la educación. Por ejemplo, tener piso de cemento en lugar de piso de tierra es una gran diferencia ya que mejora el aspecto de la casa, facilita su limpieza, evita enfermedades, aleja animales nocivos y genera un entorno positivo para que los niños crezcan sanos y por lo tanto estén en mejores condiciones para aprender (Félix, 2011).

En este sentido, contar con pisos de tierra fomenta los problemas de diarrea, desnutrición, anemia, parásitos, enfermedades en la piel y enfermedades respiratorias. Según un estudio realizado por el Banco Mundial, en los hogares mexicanos donde el programa Piso Firme cambió pisos de tierra por pisos de cemento, se redujeron los parásitos en 78%, la diarrea en 49% y la anemia en 81% (Banco Mundial, 2007. Citado por Félix, 2011).

Asimismo, según Riley et al (2007), en Salvador, la tercer ciudad más grande de Brasil, más del 95% de las personas atendidas en hospitales públicos por leptospirosis, enfermedad prevenible que es transmitida por una espiroqueta excretada en la orina de las ratas y que tiene una tasa de mortalidad de aproximadamente 15%, provienen de alguna de las *favelas* de la ciudad.

### Urbano-ambientales

La existencia de desarrollos urbanos informales, también conocidos como asentamientos irregulares, caracterizados por la falta de derechos de propiedad legales; por la carencia de servicios públicos y por la precariedad de las viviendas, favorece la dispersión urbana, la contaminación y el manejo ineficiente de los recursos naturales (Fernandes, 2011).

En este mismo sentido y de acuerdo con Hernando de Soto (1993), la incertidumbre provocada por la falta de derechos de propiedad acorta el horizonte temporal de planeación de los individuos y por lo tanto reduce los incentivos para proteger la tierra, el agua, los bosques y demás recursos naturales favoreciendo su sobreexplotación.

Por lo tanto, la falta de derechos de propiedad crea incentivos perversos que llevan a la sobreexplotación de la tierra en el corto plazo y desincentiva el cultivo de árboles que además de producir beneficios económicos proveen servicios ambientales pero que requieren de más tiempo para ser rentables.

Así, el rápido crecimiento poblacional y los procesos de urbanización acelerados y desorganizados, en medio de un entorno donde los derechos de propiedad no son completos y/o las autoridades no son capaces de hacer valer el Estado de Derecho, tienen efectos adversos sobre el medio ambiente.

De acuerdo con el reporte “Mejor crecimiento, mejor clima” (2014), la rápida urbanización y el crecimiento poblacional están impulsando la tala de tierras forestales para obtener madera y carbón vegetal y posteriormente utilizar esa tierra para cultivos, pastura o para incrementar la escala de la producción agrícola. Así, el mal manejo del suelo y del agua se potencia con la pérdida de cobertura forestal lo que contribuye a la contaminación del agua y del aire, la erosión del suelo y los deslaves ( Mejor crecimiento, mejor clima, 2014).

Adicionalmente, es común que ante la incapacidad para adquirir un predio a través del mercado formal, las personas recurran a la invasión de terrenos en zonas de alto riesgo, quedando más expuestas a las consecuencias negativas del cambio climático como las inundaciones o los deslaves provocados por la tala inmoderada.

En este sentido, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) confirma que los embates del cambio climático afectarán más a los pobres del mundo, quienes ya son víctimas de estos impactos (Mejor crecimiento, mejor clima, 2014).

La falta de derechos de propiedad provoca que se presente una situación como la descrita por Garrett Hardin en *The Tragedy of Commons* en la cual, individuos actuando de manera independiente y racional de acuerdo con sus propios intereses se comportan de una manera contraria a los mejores intereses de la sociedad al agotar los recursos comunes a través de su sobreexplotación.

Asimismo, la inexistencia de derechos de propiedad genera externalidades negativas. Un ejemplo de una externalidad negativa es la contaminación producida por una persona o empresa al tomar decisiones basadas únicamente en su bienestar sin considerar los costos indirectos que impone a la sociedad a través de sus acciones.

Una forma de mitigar los efectos causados por las externalidades es la internalización o compensación de los costos impuestos a terceros por parte de quien los genera. En este sentido, lograr la internalización de la externalidades es posible a través de la negociación tal y como lo señaló Ronald Coase en su artículo “El problema del costo social”.

Así, y de acuerdo con Coase, para que sea posible una negociación que lleve a internalizar las externalidades, los derechos de propiedad deben estar bien definidos, los costos de transacción deben ser bajos y no debe existir incertidumbre ni información asimétrica.

### Fiscales

La falta de derechos de propiedad también ocasiona costos monetarios debido a la pérdida de ingresos tributarios para las administraciones locales por el inexistente cobro de impuestos a la propiedad a quienes viven en asentamientos irregulares, lo cual hace más difícil la obtención de recursos para regularizarlos y dotarlos de servicios públicos (Fernandes, 2011).

De acuerdo con información de las estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2015, publicadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en México los impuestos a la propiedad representaron en 2012 únicamente el 1.5% de la recaudación total. Esta cifra es considerablemente inferior al promedio reportado para el mismo años para los países de América Latina y el Caribe (3.5%) y para el conjunto de países miembros de la OCDE (5.5%).

Además de los recursos que las autoridades dejan de recibir por concepto de impuestos a la propiedad, la implementación de programas para regularizar los asentamientos irregulares demandan una gran cantidad de recursos económicos. Según Augustinos (citado por Durand-Lasserve et al, 2007), es 10 veces más caro actualizar y titular un asentamiento irregular de lo que es titular un predio vacante.

Adicionalmente, de acuerdo con Fernandes (2011), “la provisión de servicios en barrios ya establecidos es de dos a tres veces más alto que la instalación de servicios públicos en el momento de la construcción original”.

### Políticas

La falta de derechos de propiedad también favorece la búsqueda de rentas, es decir, cuando un individuo invierte en algo que no va a mejorar la productividad o que podría disminuirla, pero que le representa un ingreso porque le da una ventaja especial o un poder monopólico (Tullock, 1980. Citado por Dietz, 1987).

Adicionalmente, Tullock y Krueger han elaborado diversas publicaciones abordando los conflictos entre diversos agentes económicos que insertos en la política pública, buscan obtener las mayores rentas personales (Casares, 2002). Por su parte, de acuerdo con Tollison y Congleton, la búsqueda de rentas personales de diversos tomadores de decisiones de política económica o directivos de empresas públicas provocan conflictos que suponen pérdidas para la sociedad (Tollison y Congleton, 1995. Citados por Casares,2002).

Así, un individuo o un grupo de individuos puede dedicarse a invadir predios con la intención de que posteriormente, a través de un pago o soborno, le sean otorgados los derechos sobre los terrenos invadidos para posteriormente venderlos en el mercado legal a un precio mayor y así obtener una ganancia al mismo tiempo que invade nuevos predios con la intención de que en un futuro también sean regularizados.

Similarmente, un funcionario público puede utilizar sus atribuciones y facultades en beneficio propio al favorecer la regularización de predios a cambio de una compensación monetaria para su beneficio personal.

Asimismo, la inexistencia de derechos de propiedad favorece la manipulación de los habitantes de asentamientos irregulares por parte de políticos, surgidos de partidos de todo el espectro político, con fines de clientelismo que tienden a perpetuar la informalidad (Fernandes, 2011).

La existencia de asentamientos irregulares favorece la creación de redes de clientelismo político en las cuales los políticos ofrecen su ayuda o protección a los habitantes de estos asentamientos para no ser desalojados a cambio de votos.

Sin embargo, el hecho de otorgarles protección ante un desalojo pero no derechos de propiedad completos los mantiene en una situación de vulnerabilidad que tiende a perpetuar el clientelismo político entre los habitantes de estos asentamientos.

### Equidad de género

El rezago en materia de igualdad de género también se ha visto reflejado en una falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres en relación a la tenencia de la tierra. Una manera eficiente de contribuir a lograr la igualdad entre hombres y mujeres es fortalecer el derecho de las mujeres al suelo, mismo que se ha visto tradicionalmente afectado ante la creencia de que el hombre es el jefe de familia y por lo tanto quien debe poseer los derechos de propiedad.

De acuerdo con Fernandes (2011), esta situación de desigualdad hacia la mujer la pone en una situación vulnerable ya que ante un divorcio o un abandono por parte de su pareja no tienen derecho legal sobre el suelo o, en algunos casos, a pesar de poseer un terreno legalmente, las costumbres les impiden disponer sobre el mismo. Asimismo, señala que en México se han identificado casos en los que mujeres han solicitado que se quite su nombre de los títulos de propiedad por temor a represalias por parte de su marido o ante la posibilidad de padecer algún tipo de discriminación cultural.

Por su parte, en el Perfil para México realizado por USAID se menciona que si bien las mujeres gozan de grandes derechos legales a la propiedad, en la práctica, tienen un acceso muy desigual a la propiedad de la tierra, señalando que los “usos y costumbres” a menudo discriminan a las mujeres. Así, los usos y costumbres favorecen a los hombres con respecto a la herencia de la tierra, situación por la que generalmente únicamente los hijos varones heredan.

Ante esta situación, resulta fundamental que cualquier programa que regularice o promueva los derechos de propiedad, tome en cuenta a la mujer y reconozca su legítimo derecho a ser propietaria o copropietaria del patrimonio familiar.

Otra razón por la cual resulta importante fortalecer los derechos de propiedad de las mujeres tiene que ver con la pérdida de valor que se produce al no incluirlas en los títulos de propiedad. Dicha pérdida de valor se presenta cuando ante la muerte del jefe de familia, los familiares, especialmente la viuda, terminaban perdiendo los derechos legales sobre su hogar a pesar de mantenerse en posesión del mismo. Tal situación conlleva a la pérdida de valor de la propiedad en cuestión y a la incapacidad de vender, rentar o utilizar esa propiedad para otros fines más productivos.

Asimismo, lograr la equidad de género en materia de derechos de propiedad es importante ya que según información del Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el INEGI, en Morelos el 27% de los hogares están a cargo de una mujer, proporción superior al promedio nacional de 25%.

### Factores que afectan la prevalencia de los derechos de propiedad

En una sociedad en la que prevalece el Estado de Derecho, cada operación de compra-venta, donación o transferencia de un inmueble o terreno es debidamente registrado ante la autoridad correspondiente, misma que se encarga de emitir un título de propiedad, actualizar los registros correspondientes y de garantizar la protección de los derechos que ese título otorga a su propietario

Sin embargo, en un entorno donde las instituciones no son lo suficientemente fuertes para hacer cumplir la ley y donde los procedimientos son muy complicados y/o costosos, es posible que las transacciones en lugar de realizarse por la vía legal, se lleven a cabo de manera ilegal, informal, irregular o clandestina. Así, al realizarse transacciones comerciales o donaciones por afuera de las vías institucionales, se crea un sistema de derechos de propiedad paralelo al sistema legal sustentado a partir de acuerdos entre personas e inclusive por documentación no oficial.

Tal sistema de derechos de propiedad paralelo o *de facto*, si bien puede hacer que los dueños se sientan seguros con respecto a su patrimonio, carece de todos los beneficios que ofrece el contar con derechos de propiedad completos o *de jure*.

En este sentido, el tener control sobre una propiedad pero no contar con la documentación legal que permita a sus propietarios acreditar su propiedad ante las autoridades, genera pérdida de valor, dificulta el funcionamiento de los mercados y elimina las posibilidades de usar el patrimonio como colateral para obtener en crédito a través de la banca comercial.

### Orígenes de la informalidad en la tenencia de la tierra

Existen varios razonamientos tratando de explicar por qué surgen asentamientos urbanos a través de medios extralegales. De acuerdo con Iracheta y Smolka (2004), las explicaciones de este fenómeno podrían encontrarse no solo en el razonamiento económico sino en el entorno político y cultural existente en la mayoría de los países de América Latina.

En este sentido, la incapacidad de las autoridades para hacer valer el Estado de Derecho crea incentivos para no respetarlo y, por lo tanto, fomenta la informalidad y la ilegalidad. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el concepto de Estado de Derecho<sup>4</sup>:

“Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por

<sup>4</sup> <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2004/616>

igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal”.

Así, según Duhau (1995), cuando las normas jurídicas dejan de ser aplicadas es porque o han dejado de corresponder a las prácticas vigentes, es decir han caído en desuso, o porque los órganos encargados de aplicarlas han perdido su capacidad de garantizar el orden público.

De este modo, la falta de capacidad de las autoridades para garantizar la aplicación de las leyes vigentes así como la existencia de programas de regularización que tienden a formalizar lo informal a pesar de haber sido obtenido de manera ilegal, han generado incentivos para el surgimiento de asentamientos irregulares.

Por su parte, para Fernandes (2011), la informalidad se puede atribuir a causas como bajos niveles de ingresos; un planteamiento urbano poco realista; carencia de suelos con servicios públicos y/o viviendas de interés social y; un sistema legal disfuncional.

Desde una perspectiva económica, la población perteneciente a los estratos más bajos es empujada hacia la ilegalidad debido a sus bajos ingresos (Iracheta y Smolka, 2004). Así, amplios sectores de la población urbana enfrentan dificultades para adquirir tierra o inmuebles a través de los mercados formales o de programas públicos y por lo tanto optan por habitar predios irregulares.

En México y en general en América Latina, un importante sector de la población vive en condiciones de pobreza o se gana la vida en la economía informal y por lo tanto se encuentra prácticamente imposibilitado para obtener un crédito por parte de la banca comercial y así poder participar en los mercados formales de tierra y de vivienda por lo que recurren a la protección de agrupaciones o líderes para poder ocupar y construir sus viviendas en predios desocupados sin autorización de sus propietarios.

Adicionalmente, los mismos autores argumentan que es muy fácil obtener un lote a través del mercado ilegal al grado que es considerada la manera “normal” para los pobres de conseguir terrenos en suelo urbano (Iracheta y Smolka, 2004).

Asimismo, otra explicación semejante tiene que ver con la falta, dentro de los mercados formales, de oferta de tierras orientada a la población de menores ingresos. Según Iracheta y Smolka (2004), los desarrolladores no tienen interés ni incentivos para desarrollar ese sector del mercado, en parte, debido a la existencia de un mercado ilegal altamente organizado y capaz de ofrecer tierras de acuerdo con los ingresos de las personas de escasos recursos.

Tal insuficiencia crónica de tierra con servicios para la población de menores ingresos es normalmente atribuida a la falta de producción de la misma por parte del gobierno ya sea directa o indirectamente a través de incentivos para el sector privado (Iracheta y Smolka, 2004).

En este sentido, la escases de servicios públicos crea un sobreprecio en la tierra que sí cuenta con los mismos, favoreciendo la especulación. Además, las regulaciones y normas urbanas usualmente implementadas en las ciudades latinoamericanas reservan las áreas con buena provisión de servicios para que sean aprovechadas en función de su mayor valor y su mejor uso, lo cual en la práctica se convierte en una especie de protección para la población de mayores ingresos contra la ocupación indeseable de por parte de la población de menores ingresos (Iracheta y Smolka, 2004).

Así, la provisión selectiva de servicios públicos y la elaboración de planes de desarrollo urbano que no considere a la población de menores ingresos, encarece los precios de los predios y termina poniéndola fuera del alcance de la población de menores ingresos, orillándolos a la búsqueda de alternativas en el mercado informal o ilegal.

Además de las causas analizadas, la informalidad en la tenencia de la tierra también puede surgir a partir de la subdivisión sin autorización de predios privados, comunales y públicos para vender lotes individuales con fines de autoconstrucción. Asimismo, la combinación de criterios técnicos no realistas; obligaciones financieras; exigencia de garantías inflexibles; prolongados procedimientos para obtener licencias y; prácticas de registro obsoletas; han generado un entorno prohibitivo que favorece el desarrollo inmobiliario informal y la falta de interés para registrar los títulos y las transacciones comerciales (Fernandes, 2011)

### Experiencia internacional

El surgimiento y la proliferación de asentamientos irregulares es una constante en la mayoría de los países donde un extenso sector de la población vive en condiciones de pobreza, donde existe una importante economía informal y donde las instituciones enfrentan dificultades para hacer valer el Estado de Derecho.

Así, en las ciudades latinoamericanas, el desarrollo informal ha sido una de las características del rápido crecimiento urbano debido a que millones de personas tuvieron acceso a terrenos y viviendas por medio de mecanismos informales (Fernandes, 2011).

De acuerdo con Fernandes (2011), el acceso informal al suelo y a la vivienda en América Latina no es un fenómeno reciente. Los asentamientos informales en ciudades como Rio de Janeiro y Bogotá han existido desde hace muchas décadas y han ido aumentando significativamente en los últimos 30 años. Sin embargo, a diferencia del pasado cuando los asentamientos irregulares se concentraban en las capitales y en las grandes ciudades, ahora también se observan en ciudades medianas y pequeñas.

De acuerdo con un estudio elaborado por ONU-HÁBITAT en 2003, en el mundo más de mil millones de personas vivían en barrios marginales o asentamientos informales, y sugiere que este número llegaría a mil cuatrocientos millones en 2020 (ONU-HÁBITAT, 2003. Citado por Fernandes 2011).

Posteriormente, después de realizar una evaluación de la situación de 15 países latinoamericanos, MacDonald (2004) estimó que por lo menos el 15% de la población urbana vivía en asentamientos informales. Asimismo, el Banco Mundial reportó en 2007 que la tenencia informal es común y representa alrededor de un tercio de las propiedades residenciales (MacDonald, 2004 y Banco Mundial, 2007. Citados por Fernandes, 2011).

En cuanto a las medidas tomadas para evitar esta situación, Chile es uno de los pocos países de la región que ha implementado un política de vivienda de interés social a gran escala. Sin embargo, el hecho de haber concentrado la construcción de las viviendas de interés social en las afueras de las ciudades ha generado críticas relacionadas con la profundización de la segregación socioespacial (diPasquale y Cummings, 2002. Citado por Fernandes, 2011).

Una situación similar se presentó en México durante los últimos años, donde si bien se logró reducir de manera importante el rezago existente en materia de vivienda de interés social, la acelerada producción de vivienda sin una adecuada planeación territorial y urbana generó un desarrollo urbano disperso que ha resultado en el abandono de una gran cantidad de casas.

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, en el país había durante ese año un total de 5 millones de viviendas deshabitadas, equivalentes al 14.2% del parque habitacional (BBVA Research, 2011).

Por su parte, de acuerdo con el estudio “Estado Actual de Vivienda en México 2014”<sup>5</sup>, el abandono de vivienda tiene distintas causas, entre las que destaca la inadecuada ubicación, misma que provoca exceso de gastos para las familias, las cuales llegan a desembolsar hasta 42% de su salario en transporte e invierten entre 5 y 7 horas de traslado al día para ir a trabajar.

### Caso de México

De acuerdo con el perfil de México elaborado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (*United States Agency for International Development*, USAID, por sus siglas en inglés), el país experimentó una importante urbanización durante la segunda mitad del siglo XX la cual estuvo caracterizada por dos factores: la migración desde las comunidades rurales hacia las ciudades y el crecimiento de la población dentro de las ciudades.

---

<sup>5</sup> Elaborado por la Fundación Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A.C. y la Sociedad Hipotecaria Federal, con el apoyo y participación de la SEDATU, SHCP, CONAVI, FONHAPO, INFONAVIT, FOVISSSTE, RUV, BBVA Bancomer y HIC-AI.

Siguiendo la misma fuente, si bien la disponibilidad de tierras urbanas no ha sido un grave problema para las ciudades mexicanas, la falta de viviendas disponibles y la escases de predios legales con servicios a precios accesibles ha afectado los patrones de densidad poblacional, forzando a los hogares de menores ingresos a formar conglomerados ilegales en las afueras de las ciudades, empeorando la extensión urbana, los costos de transporte y limitando las oportunidades laborales de sus habitantes.

Así, familias que carecen de recursos económicos suficientes para adquirir un terreno con servicios o una vivienda de interés social terminan invadiendo, al amparo de organizaciones sociales como el Frente Popular Francisco Villa o de políticos, terrenos desocupados para posteriormente construir sus viviendas con la esperanza de que posteriormente las autoridades les regularicen sus predios o al menos los provean de servicios públicos.

En respuesta a esta situación y ante la presión social, en algunos casos las autoridades terminan cediendo a la presión y atendiendo algunas de las demandas de los habitantes de estos asentamientos, por ejemplo, proporcionándoles algunos servicios básicos, lo cual aumenta su percepción de seguridad ante la posibilidad de un eventual desalojo.

En este mismo sentido, según Ángel et al (citado por Durand-Lasserve et al, 2007), en México debido a que la propiedad es relativamente segura aún sin títulos de propiedad, los dueños no esperan a obtener títulos para hacer mejoras o inversiones en sus hogares, más bien, la falta de inversión en los mismos parece estar más relacionada al ingreso disponible que a la falta de derechos de propiedad completos.

Un ejemplo de este proceso de invasión, reconocimiento y legalización de los asentamientos irregulares en México es el Valle de Chalco, en el Estado de México. Según la historia del municipio<sup>6</sup>, su origen se remonta a 1978 con la llegada de centenares de familias que se asentaron en sus terrenos baldíos con la idea de formar un patrimonio una vez que el sistema de rentas congeladas en el Distrito Federal fue abolido. Los primeros habitantes construyeron sus casas en lotes sin agua potable, drenaje, alumbrado, transporte público, servicios médicos ni escuelas. El crecimiento exponencial de la población hizo que para 1989 se considerara al Valle como la concentración humana irregular más grande de América Latina con una población de aproximadamente 400 mil habitantes.

De acuerdo con la misma fuente, la falta de servicios públicos obligó al Gobierno Federal a emprender el programa Nacional de Solidaridad, el cual permitió la construcción de escuelas, electrificación y regularización de la tenencia de la tierra escriturando más de 77 mil propiedades. Posteriormente, los pobladores iniciaron un movimiento para convertir al Valle de Chalco en el municipio 122 del Estado de México, lo cual se logró en noviembre de 1994.

Por otra parte, es importante mencionar que no todos los asentamientos irregulares se dan en las mismas condiciones y por lo tanto el actuar de las autoridades al respecto debe

---

<sup>6</sup> <http://valledechalco.edomex.gob.mx/historia>

considerar tales diferencias. Así, los asentamientos irregulares pueden presentarse en Áreas Naturales Protegidas (ANP), terrenos privados, terrenos municipales, estatales o federales y terrenos ejidales.

En este sentido, los asentamientos en ANP no son susceptibles de regularización debido a que, de acuerdo con la Comisión Nacional de Áreas Protegidas<sup>7</sup> (CONANP) dichas áreas “son las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas”. Así, para evitar la alteración de estas áreas, la ley limita el cambio de uso de suelo en las mismas, evitando las construcciones y demás actividades que pongan en riesgo su biodiversidad.

Por su parte, los asentamientos irregulares establecidos en terrenos privados se pueden regularizar a través de la compra o expropiación del terreno para su posterior lotificación y escrituración y registro de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley.

En el caso de los asentamientos ubicados en terrenos municipales, estatales o federales, la regularización se puede dar a partir de la cesión de los derechos por parte de la autoridad propietaria del terreno para posteriormente comenzar su subdivisión, escrituración y registro ante las autoridades.

Adicionalmente, los asentamientos establecidos en terrenos ejidales merecen un tratamiento especial. De acuerdo con Iracheta y Smolka (2004), a diferencia de la regularización de asentamientos en predios privados, municipales o estatales que corresponde a los gobiernos estatales, la regularización de los ejidos es una responsabilidad del gobierno federal. En este sentido, la legislación vigente para aplicar el Artículo 27 de la Constitución es la Ley Agraria.

Si bien en un inicio la privatización de los ejidos era imposible, en 1992 como parte de las políticas para modernizar al país, se reformó el Artículo 27 de la Constitución permitiendo modificar completamente el régimen de tenencia de la tierra en el país.

De acuerdo con Horacio Mackinlay (1993), uno de los cuatro cambios más importantes al artículo 27 de la Constitución fue la privatización del ejido, mismo que permitió: la transmisión de los derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; el otorgamiento al ejidatario del dominio sobre su parcela y; la venta de la misma respetando el derecho de preferencia previsto por la ley.

A partir de estas modificaciones, las tierras ejidales pueden ser rentadas o vendidas a otros miembros del ejido. Además, si existe consenso entre los miembros y las autoridades del ejido, las tierras pueden ser privatizadas y vendidas a terceros, facilitando la inversión privada en el campo e incrementando la certidumbre sobre dichas inversiones.

---

<sup>7</sup> <http://www.conanp.gob.mx/regionales/>

Dichas reformas introducidas en 1992 son de particular importancia en el contexto actual ya que en algunos casos el establecimiento de asentamientos irregulares o ilegales consecuencia del crecimiento desordenado de las ciudades se ha llevado a cabo en terrenos de propiedad ejidal, haciendo necesaria la intervención de las autoridades para regularizarlos.

Finalmente, es importante mencionar que otro de los factores que afectan la generalización de los derechos de propiedad en México es la realización de transacciones o cesiones de derechos informales. Una familia puede tener posesión indisputada de un inmueble aún sin contar con un título que acredite y garantice sus derechos, situación que afecta su capacidad de venderla, rentarla o utilizarla como colateral para obtener un crédito.

## Experiencia empírica para lidiar con el problema

### Origen y fundamento de los programas de regularización

Los programas de titulación han existido y evolucionado durante muchos años. En un inicio estaban enfocados a la titulación de tierras en áreas rurales, sin embargo, a partir de principios de la década de los 90's se han enfocado cada vez más a las áreas urbanas y sus alrededores (Durand-Lasserve et al, 2007).

Una de las instituciones que más ha apoyado este tipo de programas es el Banco Mundial. De acuerdo con Quan, en la década de los 70's el Banco Mundial promovía la titulación como una precondition para el crecimiento de la agricultura; para asegurar el acceso al crédito; para el abandono de los sistemas de propiedad comunal y; para promover los mercados de tierras que facilitarían su transferencia. Posteriormente, durante los 80's y 90's, la era de los ajustes estructurales, fue un ferviente promotor de los derechos de propiedad individuales y de los mercados de tierras (Quan, 2003. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

Así, la participación del Banco Mundial impulsando este tipo de programas se sustentaba en modelos teóricos similares al desarrollado por Feder y Feeny (1991), el cual analiza los efectos de los derechos de propiedad en los precios de la tierra, la intensidad de los cultivos y el uso del crédito.

El modelo asume que el objetivo de los agricultores es maximizar la utilidad de su consumo actual y su riqueza en el siguiente periodo asignando su dotación inicial y pidiendo recursos prestados para tres usos: consumo actual, adquisición de tierra e inversión en capital físico.

Como resultado, su modelo indica que el precio de equilibrio de la tierra contiene una "prima de garantía" la cual es resultado de la habilidad del dueño para obtener crédito adicional y más barato al utilizar su tierra como colateral.

Así, las predicciones del modelo refuerzan la idea de que contar con derechos de propiedad completos facilita el acceso al crédito y puede ayudar a mejorar las condiciones de vida de quienes solo cuentan con derechos de propiedad incompletos.

Posteriormente, a partir de los primeros años del Siglo XXI el Banco Mundial se enfoca más en la tierra y en los derechos de propiedad desde un punto de vista económico, enfatizando la importancia de la seguridad en la tenencia de la tierra para el crecimiento económico. Además, reconoce los valores sociales de los derechos de la tierra, su complejidad y el hecho de que las intervenciones mal diseñadas han anulado derechos legítimos (Quan, 2003. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

En este sentido, Fernandes (2011) propone que la titulación de la tierra es la mejor manera de promover una tenencia segura, legal y duradera, e identifica varias maneras de realizarla. Estas maneras son:

- Títulos de dominio pleno, individuales o colectivos obtenidos por medio de ventas, donaciones o usucapión.
- Derechos de arriendo individuales o colectivos de suelos públicos.
- Demarcación de Zonas Especiales de Interés para iniciar una cadena de transferencias de propiedades.
- Derechos de superficie, reservando todos los demás derechos.
- Derecho anticrético, según el cual el inquilino para una suma fija al comienzo del periodo de alquiler en lugar de una renta mensual. Al final del periodo el inquilino recibe su anticipo o de lo contrario se queda con la propiedad.
- Fideicomisos de suelos comunitarios.
- Cooperativas.
- Títulos supletorios que reconocen posesión.
- Permisos provisorios o autorizaciones de ocupación.
- Contratos de arriendo social.

En adición a lo señalado por Fernandes, en México los ejidatarios cuentan con derechos denominados “de usufructo”, que de acuerdo con la Real Academia Española, les conceden el “derecho a disfrutar bienes ajenos con la obligación de conservarlos, salvo que la ley autorice otra cosa”. Si bien este tipo de derechos no representan un título de propiedad vitalicio, pueden ser heredados a través de las generaciones y se considera parte del patrimonio de la familias.

Adicionalmente, considerando que los programas de regularización conllevan un grado de complejidad elevado, Fernandes (2003) expuso en uno de sus trabajos que:

“Legalizar lo ilegal requiere la introducción de estrategias jurídico-políticas innovadoras que compatibilicen el reconocimiento del derecho a la vivienda –que de ninguna forma se reduce al derecho de propiedad individual– con la permanencia de las comunidades en los asentamientos donde han vivido. Las nuevas políticas necesitan compatibilizar cuatro factores principales: instrumentos legales que creen derechos efectivos; leyes de planeamiento urbano de naturaleza social; agencias políticas e institucionales para la gestión urbana democrática; y

políticas socioeconómicas destinadas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso”.

Por su parte, Buckley & Kalarickal (citados por Durand-Lasserve et al, 2007) sugieren que existen problemas prácticos que potencialmente podrían reducir los beneficios de los programas de titulación, entre los que destacan: son un proceso costoso que no solo consiste en formalizar los arreglos informales existentes y; los títulos entregados son menos valiosos si no pueden usarse como colateral.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que si bien los programas de regularización y titulación de la tierra ayudan a mejorar las condiciones de vida de la población e inclusive pueden ayudar a generar un mayor potencial de crecimiento económico, representan la formalización de acuerdos informales existentes surgidos a partir de la informalidad e ilegalidad.

Por tal motivo, al considerar el diseño e implementación de un programa que busque regularizar los derechos de propiedad, se deben considerar y tratar de atender simultáneamente las causas que originan la existencia de los asentamientos irregulares. De lo contrario, implementar programas de regularización sin atender las causas del problema podría terminar fomentando la aparición de más asentamientos irregulares y la invasión de más terrenos con la intención de que en el futuro les sean entregados títulos de propiedad.

Adicionalmente, debe considerarse el hecho de que los procesos para regularizar, otorgar y registrar los derechos de propiedad otorgados a partir de estos programas requiere de la participación y cooperación de distintas entidades gubernamentales.

### Ejemplos de programas de regularización

Debido al interés generado a partir de las ideas de Hernando de Soto, en distintos países se han implementado programas para la regularización y el otorgamiento de derechos de propiedad. En esta sección se hace una revisión de las experiencias de programas de regularización implementados en países con condiciones similares a las de México.

Entre los distintos tipos de programas es posible identificar y definir dos tipos de programas de acuerdo con su alcance y los objetivos. El primer tipo de programa consiste en legalizar la propiedad a través del otorgamiento de títulos de propiedad individuales para promover la inversión en la vivienda, facilitar el acceso al crédito, facilitar el funcionamiento de los mercados y combatir la pobreza. El principal ejemplo de un programa de este tipo es el realizado en Perú seguido por el de México y se tiene registro de programas similares en El Salvador y Camboya.

Por su parte, el segundo tipo de programa contempla el derecho a una vivienda digna, es decir, además de la seguridad en la tenencia de la tierra ofrece un conjunto de medidas complementarias que tienen la finalidad de mejorar los servicios públicos, la planeación

urbana y las actividades económicas dentro de los polígonos a intervenir. El principal exponente de este tipo de intervenciones es Brasil.

### La experiencia de Perú

La experiencia de Perú, país líder en los programas de titulación, estuvo apoyada por el Banco Mundial y de acuerdo con Durand-Lasserve et al, (2007) promovía la titulación y el registro de los mismos como precondiciones para:

- Proteger los derechos de propiedad y por lo tanto incrementar la confianza de los inversionistas;
- Transparentar la propiedad para reducir los costos de transacción e incrementar la eficiencia de los mercados;
- Establecimiento de mercados de tierras;
- Desarrollo de mercados secundarios, incluyendo mercados de renta e incrementar la eficiencia en el uso de la propiedad;
- Hipotecar la tierra para recapitalizar inversiones existentes o iniciar nuevas y así mejorar la productividad;
- Establecer un sistema impositivo basado en la tenencia de la tierra.

El Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal estuvo financiado a través de una mezcla de fondos nacionales e internacionales e implicó la creación de un aparato institucional y de la inversión en sistemas de datos, mapas y catastros. Así, en 1996, Perú creó la Comisión para la Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), que era una institución respaldada por el Registro Predial Urbano y otros instrumentos legales (Fernandes, 2011).

De acuerdo con Durand-Lasserve et al (2007), el proceso de formalización comprendió tres etapas:

- i. La generación de información sobre el suelo y los obstáculos existentes para la formalización;
- ii. La identificación, demarcación y registro de lotes y edificios; y
- iii. La identificación de los ocupantes con derechos.

Como resultado, entre 1996 y 2006 en Perú se entregaron 1,596,800 títulos de dominio pleno de los cuales alrededor de 41% del total se entregaron en Lima (Calderón 2007a, citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

Dentro de los resultados reportados posteriormente a la implementación del programa-, el valor de las propiedades aumentó 25% en promedio y también se registraron mejoras en algunas viviendas y cierta reducción de la pobreza, sin embargo, existe poca evidencia de un mayor acceso al crédito.

Por su parte, las evaluaciones realizadas a este programa se han enfocado en torno a las ideas propuestas por de Soto y algunos resultado son:

- **Acceso al crédito:** A pesar de que el valor de las propiedades aumentó aproximadamente un 25% después del otorgamiento de títulos, la mayoría de los bancos aún enfrenta dificultades para otorgar préstamos a los pobres. Entre los

factores que inhiben el otorgamiento de crédito se encuentra la situación laboral, la capacidad para comprobar ingresos y la desconfianza en el sistema de ejecuciones hipotecarias (Calderón, 2006 y Deininger y Feder, 2009. Citados por Fernandes, 2011).

- **Inversión en vivienda:** Si bien la titulación fomenta la inversión, en la mayoría de las ciudades de América Latina se ha visto que no es necesario poseer un título para que la gente invierta sistemáticamente en sus casas y negocios informales (Payne y Fernandes, 2001. Citado por Fernandes, 2011). Asimismo, las investigaciones sugieren que los habitantes de asentamientos informales no desean créditos de los bancos comerciales, sino que prefieren acudir a fuentes informales y más flexibles, además de que temen a dar como garantía su única propiedad (Field y Torero, 2006. Citados por Fernandes, 2011).
- **Alivio de la pobreza:** La pobreza es mucho más que la falta de un título de propiedad. No obstante, distintas investigaciones muestran que existe una relación entre las políticas de formalización y los aumentos en las tasas de nutrición infantil; mejor grado de educación y menor absentismo escolar; aumento de participación en la fuerza laboral y; menores tasas de embarazo en adolescentes. Sin embargo, los vínculos causales son poco claros y por lo tanto resulta difícil atribuir dichos cambios a los programas de titulación (Galiani y Schargrotsky, 2004; Field, 2007; Field, 2006. Citados por Fernandes, 2011).

#### El caso de México

Un programa similar al implementado en Perú pero menos conocido a pesar de ser más antiguo es el que se implementó en México. Según Clichevsky (2003), en 1971 el gobierno federal creó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas Ejidales (PRONARZUE), con la intención de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos a nivel nacional, el cual durante 1973 se transformó en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Posteriormente, a partir de 1992, la nueva Ley Agraria estableció dos mecanismos para incorporar la tierra ejidal al desarrollo urbano por voluntad de sus propietarios (Clichevsky, 2003):

- La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil y;
- La adopción del dominio pleno de parcelas ejidales.

De acuerdo con la misma fuente, hasta 2001 se habían regularizado más de 2.5 millones de lotes y entre 1974 y 2001 se habían expropiado más de 140,000 hectáreas.

Entre los efectos adversos, Clichevsky (2003), señala que la CORETT tasa la tierra muy bajo precio y por lo tanto el dinero que paga a los campesinos por sus tierras no les alcanza más que para emigrar. En este mismo sentido, menciona que de acuerdo con el dirigente de la Unión General Campesina Obrera Popular (UGOCP), en Ciudad Juárez, Chihuahua y en Carolina del Norte, EEUU, se concentra la mayor parte de campesinos veracruzanos a los cuales se les expropió su tierra a favor del crecimiento de las principales ciudades de ese Estado.

Por su parte, es importante destacar que el contar con derechos de propiedad es una condición necesaria mas no suficiente para poder incrementar la recaudación por concepto de impuestos a la propiedad.

En este sentido, Gonzalez-Navarro y Quintana-Domeque (2015), encontraron evidencia en un municipio de Veracruz de que ante la provisión de bienes públicos, como pavimentación de calles, aumenta la recaudación de impuestos a la propiedad al modificarse la percepción de la gente sobre el uso que se le da a los recursos y por lo tanto se vuelven más propensos a cumplir con sus obligaciones fiscales. Sin embargo, el incremento en la recaudación suele ser considerablemente inferior al costo de las obras de infraestructura realizadas.

Adicionalmente, se tiene registro de programas implementador por autoridades locales, como es el caso de Chihuahua, donde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través del Departamento de Regularización del Suelo Urbano opera tres programas relacionados<sup>8</sup>:

- **Dotación de suelo:** Su objetivo es realizar el procedimiento de dotación y/o asignación de lotes habitacionales a familias de escasos recursos que cumplen con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en aquellas colonias administradas y/o propiedad del Gobierno del Estado, procurando el crecimiento ordenado de los centros de población.
- **Regularización de la Tenencia de la Tierra:** Su objetivo es legalizar la posesión del suelo a personas asentadas irregularmente en colonias propiedad y/o administradas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno del Estado, a través de la expedición de la escritura pública o título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Notariado.
- **Temporal de Regularización:** Su objetivo es resolver el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra en predios particulares, donde el Gobierno del Estado interviene en calidad de mediador, titulando directamente de propietario a poseedor.

En cuanto a los resultados obtenidos, de acuerdo con el Cuarto Informe de Gobierno publicado en octubre de 2014<sup>9</sup>, durante los primeros cuatro años de la actual administración, “se han llevado a cabo acciones encaminadas a la regularización de la tierra, que garantice y proteja la propiedad de familias de escasos recursos; en virtud de ello, se han titulado un total de 1 mil 772 lotes en las colonias administradas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, [...] brindando con ello certeza jurídica a 7 mil 974 personas”.

Por su parte, en Tabasco existe una Coordinación Estatal para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CERTT), la cual es un organismo desconcentrado de la

---

<sup>8</sup>[http://www.chihuahua.gob.mx/Principal/Contenido/plantilla5.asp?cve\\_canal=13430&Portal=Principal](http://www.chihuahua.gob.mx/Principal/Contenido/plantilla5.asp?cve_canal=13430&Portal=Principal)

<sup>9</sup> <http://vive.chihuahua.gob.mx/Institucional/Informes-de-gobierno>

administración pública estatal, creado en enero de 2003 y que tiene por objetivo “incrementar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos irregulares en el territorio del Estado de Tabasco”<sup>10</sup>.

De acuerdo con el Informe Anual 2014 elaborado por la CERTT, durante ese año<sup>11</sup>:

- Entregaron 273 títulos y documentos privados de propiedad en beneficio de aproximadamente 1,092 tabasqueños.
- Atendieron y asesoraron un total de 2,308 personas en diversos asuntos relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra según el régimen jurídico del predio que tienen en posesión.
- Realizaron 2,205 levantamientos topográficos en diversas comunidades para integrar expedientes técnicos y jurídicos para llevar a cabo acciones de regularización.
- Elaboraron 906 planos individuales para la regularización de predios a favor de sus legítimos poseedores.

### La experiencia de El Salvador

En este sentido, para el caso de El Salvador, en 1995 el Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), hizo un préstamo para financiar el Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro conocido como “Chambita Medidor”, el cual tenía como objetivos<sup>12</sup>:

- Modernizar los Registros Públicos y del Catastro e Inmuebles del Centro Nacional de Registros y;
- Establecer las bases para la Regularización de Tierras en El Salvador.

Posteriormente, en 2008, inició la segunda fase II de Chambita Medidor, la cual tiene como objetivos<sup>13</sup>:

- Regularizar las Tierras,
- Fortalecer al Centro Nacional de Registros,
- Maximizar la coordinación interinstitucional y asegurar la ejecución eficiente del proyecto.

<sup>10</sup> <http://certt.sotop.tabasco.gob.mx/>

<sup>11</sup> <http://certt.sotop.tabasco.gob.mx/sites/all/files/vol/dgtic.tabasco.gob.mx/fi/14.-INFORME%20ANUAL%202014.pdf>

<sup>12</sup> [http://www.catastrolatino.org/documentos/catastro\\_registro\\_costarica2011/administracion\\_catastro\\_elsalvador\\_RMaga%C3%B1a\\_.pdf](http://www.catastrolatino.org/documentos/catastro_registro_costarica2011/administracion_catastro_elsalvador_RMaga%C3%B1a_.pdf)

<sup>13</sup> [http://www.cnr.gob.sv/administrador/components/com\\_docestandar/upload/documentos/proyecto\\_de\\_modernizacion\\_del\\_registro\\_fasell-septiembre2013.PDF](http://www.cnr.gob.sv/administrador/components/com_docestandar/upload/documentos/proyecto_de_modernizacion_del_registro_fasell-septiembre2013.PDF)

En cuanto al alcance, la fase I cubrió seis departamentos (60% de las parcelas) y la fase II cubrirá los ocho departamentos restantes (40% de las parcelas).

### El caso de Camboya

En Camboya, gracias al apoyo de Canadá, entre 2005 y 2013 se implementó el Programa de Administración, Gestión y Distribución de la Tierra (LAMDP, por sus siglas en inglés), el cual proveía derechos de propiedad a los camboyanos a través de un régimen moderno y transparente de administración de la tierra.

De acuerdo con información de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Canadá, el proyecto fortaleció la capacidad técnica y administrativa de los catastros locales y mejoró los registros de tierras en las provincias mediante la ampliación de los sistemas de registro, lo que aumentó el número de títulos de propiedad emitidos en las provincias.

Según la misma fuente, entre los resultados obtenidos al final del proyecto destacan<sup>14</sup>:

- Se proporcionó capacitación y asistencia técnica al ministerio de Ordenamiento Territorial, Planeación Urbana y Construcción en materia de política de valuación; registro sistemático y esporádico de tierras; incorporación de la perspectiva de género y de las cuestiones ambientales; gestión basada en resultados y; calidad.
- Fueron apoyados equipos de ocho provincias lo que les permitió distribuir 236,000 títulos.
- El programa apoyó el 9.4% de los títulos registrados bajo un registro sistemático de la tierra.
- Aproximadamente 62% de las parcelas se registraron conjuntamente por el esposo y la esposa.

En cuanto a las evaluaciones realizadas, de acuerdo con Deutsch (2006:ii), la emisión de títulos a través del Programa de Administración, Gestión y Distribución de la Tierra es probable que tenga efectos positivos sobre las mujeres y el bienestar de su familia; la productividad agrícola; la reducción de la pobreza y; el empoderamiento de las mujeres (Deutsch, 2006:ii. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

Asimismo, como resultado de la evaluación de un programa impulsado por el Banco Mundial en 2002 y que tenía la finalidad de distribuir más de un millón de títulos en toda Camboya, se encontró que en algunos casos, debido a los desplazamientos impulsados por el mercado, los títulos de propiedad reducen la seguridad de la tenencia en lugar de aumentarla (Durand-Lasserve et al, 2007).

En este sentido, Gravois (2005), encontró que en Camboya, en los lugares en los que el mercado inmobiliario es muy activo, los títulos tienden a convertirse en una mercancía muy demandada, ya que una propiedad con título puede valer 10 veces más, de tal modo

---

<sup>14</sup> <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/projen/A032150001#h2results>

que para un pobre ocupando un asentamiento ilegal en el medio de la ciudad, la promesa de un título puede terminar provocando su desplazamiento como consecuencia de un proceso de gentrificación (Gravois, 2005. Citado por Durand-Lasserve et al, 2007).

### La experiencia de Brasil

El enfoque de Brasil se basa en una estrategia de integración socioespacial y de regularización de la tenencia individual manteniendo a las comunidades en su lugar de origen para así asegurar que los principales beneficiarios sean los pobres urbanos.

De acuerdo con Fernandes (2011), este enfoque integrado corresponde al derecho social a una vivienda digna, promovido por el Programa de las Naciones Unidas sobre los Derechos de la Vivienda y que incluye el derecho de todos a vivir en condiciones dignas y participar equitativamente en las oportunidades y beneficios creados por el desarrollo urbano.

Así, las políticas brasileñas han combinado la titulación de la tierra con la dotación de infraestructura básica, sistemas de saneamiento, recolección de basura e iluminación pública. También contemplan equipamiento en materia de educación, deporte, recreación y salud así como la creación de espacios públicos. Adicionalmente, contempla la reubicación de familias que viven en zonas de riesgo.

En cuanto a los resultados de la experiencia brasileña, Fernandes (2011) señala que ha habido un mayor éxito en mejorar los asentamientos urbanos informales que en legalizarlos. Por ejemplo, el programa *Favela-Bairro* de Rio de Janeiro, “tuvo como resultado solo 2,333 títulos en un universo de más de 50,000 familias, pero solo 145 completaron el proceso de registro” (Larangeira, 2002. Citado por Fernandes, 2011).

De acuerdo con Fernandes (2011), una explicación para la baja tasa de titulación es el hecho de que los ocupantes debían realizar trámites burocráticos complejos sin ayuda. Posteriormente, de acuerdo con el autor:

“una revisión de programas de regularización en 385 municipalidades de 27 estados, que involucraron 2,592 asentamientos, indica que la emisión y registro de títulos está progresando, pero que la tasa de conclusión del proceso es baja”

En este sentido, información para 2009 señala que de 1,706,573 regularizaciones iniciadas, se emitieron 369,715 títulos (21.7%) y únicamente se completaron 136,974 (8.0%) registros (Fernandes, 2011).

Además, Fernandes (2011) señala que el alcance de la iniciativa brasileña ha sido limitado en escala, debido en parte a que el costo por hogar fue de 3,500 a 5,000 dólares, 50 u 80 veces más que el gasto por familia ejercido en Perú (64 dólares).

En cuanto a los resultados de las evaluaciones realizadas a estos programas, el éxito de la experiencia brasileña consiste más en la mejora de las condiciones de vida de la

población a través de la provisión de servicios públicos que de la legalización de los asentamientos.

En este sentido, debido a la complejidad de los programas brasileños y a que en promedio la provisión de servicios en barrios ya establecidos es de dos a tres veces mayor que la instalación en el momento de la construcción original, sus costos son muy elevados y por lo tanto su escala es reducida (Fernandes, 2011). Sin embargo, para el caso del programa *Favela-Bairro*, la tasa de retorno osciló entre 13% y 71%, con una tasa promedio de 42% (Cuenin, 2010. Citado por Fernandes, 2011).

#### Comparativo entre las experiencias de México Perú, El Salvador, Camboya y Brasil

	México	Perú	El Salvador	Camboya	Brasil
Programa	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal	Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro	Programa de Administración, Gestión y Distribución de la Tierra	Favela-Bairro y Morar-Carioca
Objetivo	Titulación	Titulación	Titulación	Titulación	Vivienda digna/urbanización completa
Periodo	1974-2001	1996-2006	1995 – a la fecha	2005-2013	1995 - a la fecha
Financiamiento	Fondos nacionales	Fondos nacionales e internacionales	Fondos nacionales e internacionales	Fondos internacionales	Fondos nacionales e internacionales
Presupuesto	n.d.	66.3 mdd	n.d.	9.5 mdd	n.d.
Requirió la creación de un aparato institucional	Sí	Sí	No	Sí	No
Número de títulos entregados	2.5 millones de lotes regularizados	1,596,800	n.d.	236,000	136,974 en 2009
Costo por hogar	n.d.	64 dólares	n.d.	10 dólares	4,000 dólares

Fuente: Elaboración propia con datos de Fernandes, 2011, Clichevsky, 2003, Centro Nacional de Registros de El Salvador y de la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de Canadá.

### Consecuencias no deseadas de los programas de regularización

Adicionalmente, si bien se puede afirmar que ambos programas han aumentado la certidumbre en la tenencia de la tierra; han aumentado el valor de las propiedades y han ayudado a mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria; también han provocado efectos imprevistos que en algunos casos son adversos.

Así, la titulación o formalización de asentamientos sin una adecuada planeación ha creado problemas urbanos; medioambientales y financieros. Por ejemplo, la legalización de algunos asentamientos sin consideraciones adicionales que los supuestos beneficios de la formalización ha llevado a la formalización de asentamientos que no son sustentables ni urbana ni ambientalmente o a la legalización de lotes que posteriormente complican la ampliación de calles y otras obras de infraestructura, lo que termina aumentando el costo de las obras y expropiaciones (Fernandes, 2011).

Otra consecuencia no deseada de los programas de titulación, especialmente los que son a gran escala, es que han creado la expectativa de que todos los asentamiento informales serán legalizados, lo cual, a su vez ha fomentado la aparición de nuevos asentamientos irregulares. Al respecto, en Perú se tiene registro de “lotes turistas”, en los cuales gente que no vive en determinado barrio demarca lotes con la expectativa de posteriormente recibir los títulos (Riofrio, 2008. Citado por Fernandes, 2011). Asimismo, de acuerdo con Fernandes (2011) si bien en Lima se distribuyeron casi medio millón de títulos de propiedad entre 1996 y 2000, las invasiones sables que multiplicaron a tasas sin precedentes durante el mismo periodo.

Adicionalmente, entre las consecuencias no deseadas de los programas de titulación se encuentra la formalización de asentamientos no sustentables que permanecen sin servicios; la gentrificación o encarecimiento de las zonas regularizadas lo que presiona a los habitantes de zonas regularizadas a vender sus propiedades a desarrolladores de vivienda o familias de mayores ingresos; la manipulación política de los programas de regularización y los problemas con el registro de nuevos títulos de suelo debido a la falta de inversión en los sistemas de registro (Fernandes, 2011).

## Recomendaciones para mejorar futuras intervenciones

### Estado de Derecho

Como se mencionó anteriormente, la incapacidad de las autoridades para hacer valer las leyes existentes fomenta la aparición de asentamientos humanos irregulares. Ante esta situación, es importante lograr la coordinación entre autoridades locales, estatales y federales para desarrollar planes de desarrollo urbano congruentes con las necesidades de la población y con las proyecciones de crecimiento para cada región.

Una vez elaborados dichos planes, es importante lograr y mantener la coordinación entre los tres niveles de gobierno para hacerlos valer y así evitar el surgimiento de nuevos asentamientos irregulares.

### Evaluación

A pesar de los esfuerzos intelectuales y financieros aplicados a los programas de titulación, existe una falta de evidencia que apoye o desafíe la aplicación de este tipo de programas como la opción más apropiada para promover el desarrollo social y económico, así como para reducir la pobreza urbana. (Durand-Lasserre et al, 2007).

Entre los aspectos que complican la evaluación de los efectos generados por la intervención de programas que formalizan o legalizan la tenencia de la tierra, está la falta de levantamiento de líneas base que permitan hacer una comparación antes y después de la intervención.

En este sentido se propone que experiencias futuras consideren el levantamiento de líneas bases previo a la implementación del programa o que en su defecto se elabore una muestra representativa de los beneficiarios para así posteriormente poder evaluar los resultados obtenidos.

### Enfoque

Debido a que distintos países e inclusive distintas regiones dentro de un mismo país pueden presentar condiciones bastante distintas, resulta primordial que las intervenciones para regularizar los derechos de propiedad tomen en cuenta estas diferencias.

Así, para que las políticas de regularización sean exitosas deben adaptarse a los hechos, al contexto histórico y al historial de cada asentamiento y se debe evitar aplicar una sola estrategia para todas las intervenciones (Fernandes, 2011).

### Titulación apropiada

La mayoría de los programas de regularización otorgan títulos de dominio pleno, pero existen otros tipos de títulos de derechos como las cooperativas, los fideicomisos o las propiedades colectivas que en algunos casos podrían ser la opción más apropiadas (Fernandes, 2011).

### Equidad de género

Se debe aprovechar la implementación de nuevos programas de regularización de la tenencia de la tierra para fortalecer la participación de los derechos de las mujeres a la propiedad. Una manera de lograrlo es dar prioridad a las mujeres que inicien trámites para regularizar su propiedad o incluir los nombres de las mujeres en los títulos de propiedad emitidos a partir de nuevos programas.

### Financiamiento

Se debe buscar que los programas de regularización sean autosustentables. En este sentido, el pago de impuestos a la propiedad después de la implementación de un programa de regularización debe ser suficiente para recuperar el costo de la intervención sin que esto implique una carga impositiva mayor para los pobres que la que se aplica a los demás (Fernandes, 2011).

### Investigación y análisis

Se deben mejorar los censos y en general la disponibilidad de información para así poder hacer un mejor seguimiento de los asentamientos informales a lo largo del tiempo (Fernandes, 2011).

## Capítulo 2

### Marco Jurídico aplicable a la tenencia de la tierra en el Estado de Morelos

En materia de tenencia de la tierra dentro del territorio nacional las principales disposiciones al respecto se encuentran contenidas en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala 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”.

De acuerdo con el mismo Artículo, corresponde a la Nación el derecho de disponer de las tierras y aguas nacionales y se reserva el derecho de realizar expropiaciones por causa de utilidad pública y mediante el pago de su correspondiente indemnización. Adicionalmente, en otro de sus párrafos se señala que:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, 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; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

De este párrafo destaca el hecho de que corresponde a la Federación la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales; el ordenamiento de los asentamientos humanos y de los centros de población y; la organización de los ejidos y comunidades, todo esto con la intención de fomentar las actividades económicas y evitar la destrucción del capital natural del país.

En este sentido, a nivel Federal las disposiciones para proteger al medio ambiente según lo establecido en la Constitución se encuentran contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), misma que en su artículo primero establece que:

“La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción”.

El mismo Artículo primero de la LGEEPA, señala que sus disposiciones son de orden público e interés social y pretenden propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- i. Garantizar el derecho de todos a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar;
- ii. Definir la política ambiental y los instrumentos para aplicarla;
- iii. La preservación, restauración y mejora del ambiente;
- iv. La preservación de la biodiversidad y el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- v. El aprovechamiento y preservación del suelo, agua y demás recursos naturales;
- vi. La prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelos;
- vii. Garantizar la corresponsabilidad de las personas en la preservación, restauración y protección ambiental;
- viii. El ejercicio de atribuciones correspondientes a la Federación, el Distrito Federal, los estados y los Municipios.
- ix. El establecimiento de mecanismos de coordinación y concertación entre autoridades, los sectores privado, social y grupos sociales y;
- x. Establecimiento de medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley.

En adición a la LGEEPA, en el caso de Morelos existe una Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el Estado de Morelos (LEEPAMOR), misma que dedica la Sección 1 de su tercer capítulo, titulado “regulación de obras y actividades”, a la reglamentación ambiental de los asentamientos humanos.

En este sentido, el Artículo 36 de la LEEPAMOR, establece que para cumplir el logro de los objetivos de la política ambiental en materia de asentamientos humanos, el gobierno estatal y los municipios, además de cumplir con el artículo 27 de la Constitución en materia de asentamientos humanos, deberá considerar los siguientes criterios:

- i. Los planes de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a nivel regional y local;
- ii. Al determinar los usos del suelo se buscará lograr diversidad y eficiencia, evitando el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como tendencias a la suburbanización extensiva y al crecimiento urbano no autorizado;
- iii. Al determinar las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos a la salud y se evitará afectar áreas agrícolas o con alto valor ambiental.
- iv. Se privilegiarán los sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental.

- v. Se establecerán y manejarán de forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;
- vi. Las autoridades locales promoverán instrumentos económicos, fiscales y financieros para inducir la protección y restauración del medio ambiente;
- vii. Obliga a los responsables de desarrollos habitacionales a realizar obras para el tratamiento y recuperación de aguas residuales;
- viii. Fomenta la incorporación de tecnologías ambientales en las construcciones ambientales;
- ix. Establece la proporción de áreas verdes, áreas de construcción y el respeto al paisaje;
- x. Corrige desequilibrios que deterioran la calidad de vida de la población y prevé las tendencias de crecimiento de los asentamientos humanos para mantener la armonía entre los recursos y la población;
- xi. Obliga el uso de materiales en construcciones que permitan la filtración de agua al subsuelo para la recarga de los mantos acuíferos.

Por su parte, en materia de asentamientos humanos y centros de población, a nivel Federal la legislación correspondiente se encuentra en la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), misma que en su Artículo primero señala que la misma tiene por objeto:

- i. Establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamiento humanos en el territorio nacional;
- ii. Fijar la normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- iii. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población; y
- iv. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

En este mismo sentido pero a nivel estatal, existe una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (LOTDUS) publicada en 2009, misma que tiene como antecedente la ahora abrogada Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos (LOTAH) del año 2000.

De acuerdo con información sobre la materia de la LOTDUS, la tenencia de la tierra en el Estado es un problema ya que Morelos cuenta con una superficie de 498,817 hectáreas de las cuales 71.75% son de propiedad social. De acuerdo con la misma fuente, la superficie social del estado comprende 229 núcleos agrarios, de los cuales 204 son ejidos y 25 comunidades, y que tras 12 años de operación del PROCEDE, se ha concluido la certificación y titulación de 208 núcleos que equivaless al 90.82% del total estatal, a través de la expedición de 101,011 documentos de propiedad.

El mismo documento menciona que el crecimiento desordenado de asentamientos humanos irregulares en terrenos ejidales y comunales en diversos municipios se ha acelerado en los últimos años, por lo que la LOTDUS busca resolver eficientemente la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Adicionalmente, se señala que anteriormente el único mecanismo legal para desincorporar tierras del régimen social para cuestiones urbanas era la expropiación con fines de regularización mientras que en la actualidad los núcleos agrarios pueden beneficiarse de la urbanización de sus tierras al estar plenamente reconocida en la Ley Agraria la facultad de los ejidos y comunidades de buscar la alternativa más justa para destinar la totalidad o una parte de sus tierras a proyectos de desarrollo inmobiliario.

En materia de asentamientos irregulares, el Artículo 8vo de la LOTDUS señala que corresponde a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, entre otras, las atribuciones para:

- Formular, revisar, aprobar, administra y ejecutar los programas municipales de desarrollo urbano sustentable;
- Participar en la formulación del **Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable**, así como en los programas de ordenamiento de las zonas metropolitanas y conurbadas.
- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los programas de desarrollo urbano sustentable;
- Implementar en coordinación con las autoridades estatales competentes, acciones que eviten el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

En el mismo sentido, el Artículo 91 establece que correspondía al ahora extinto Instituto de Vivienda del Estado de Morelos y a las autoridades municipales, en la esfera de sus competencias, normar y coordinar las acciones que en materia de vivienda realicen las instituciones públicas y privadas y el sector social, con el objeto de:

- Participar en el ámbito de su competencia, en los programas de regularización de la tenencia de la tierra y la reubicación de asentamientos humanos irregulares, en coordinación con las autoridades correspondientes, en el marco de lo dispuesto en los programas de desarrollo urbano sustentable aplicables.

Adicionalmente, el Artículo 99 señala que la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT), por si o conjuntamente con las autoridades municipales, con apego al Programa Estatal de Reservas Territoriales y en congruencia con los programas de desarrollo urbano sustentables, previo dictamen de uso o destino de la Secretaría en su caso, y autorización de su Junta de Gobierno, podrán llevar a cabo acciones materia de reservas territoriales con objeto de:

- Ofertar reserva territorial que atienda pre preferentemente las necesidades de los grupos sociales de bajo ingreso, para reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios; y
- Abatir el deterioro de las áreas naturales y sus elementos, propiciado por la ocupación irregular de los asentamientos humanos.

Por su parte, los Artículos del Capítulo III de la LOTDUS, dedicados a la Regularización de la tenencia de la tierra señalan:

**Artículo 108.** La regularización de la tenencia de la tierra tiene como fin dar seguridad jurídica a los poseedores de buena fe.

**Artículo 109.** Cualquiera que sea el tipo de tenencia de la tierra, su regularización para la incorporación al desarrollo urbano sustentable se atenderá como una acción de mejoramiento, conforme a los programas de desarrollo urbano sustentable, los requisitos y mecanismos respectivos se establecerán en el reglamento de ordenamiento territorial.

**Artículo 110.** Tratándose de asentamientos irregulares ubicado en predios ejidales y comunales, se procederá conforme a lo previsto en la legislación federal. El Gobierno Estatal y municipal intervendrán ante la instancia federal correspondiente, para asegurar el ejercicio de las atribuciones locales de regularización y control urbano.

**Artículo 111.** No se regularizará la tenencia de la tierra en asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo, áreas naturales protegidas, declaradas y zonas arqueológicas registradas. Los ayuntamientos deberán establecer los mecanismos para su reubicación.

**Artículo 112.** En la regularización de propiedad social y federal corresponderá al Instituto Nacional de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), establecer el monto de la indemnización y la enajenación. En el caso de la regularización de propiedad estatal, municipal o particular, corresponderá a la Comisión de Avalúos de Bienes de Estado de Morelos, establecer el monto de la indemnización y la enajenación.

Como se mencionó anteriormente, en materia de tierras del régimen social, realizar el cambio de régimen de propiedad es una condición necesaria para poder realizar la venta de tierras ejidales, lo anterior de acuerdo con lo establecido en la Ley Agraria, misma que establece cuatro etapas previas para convertir la propiedad social en propiedad privada, mismas que según la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano<sup>15</sup> (SEDATU) son :

- i. El núcleo agrario debe tener regularizados sus derechos. Para ello debe haberse realizado, previamente, una asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras (artículo 56 de la Ley Agraria).
- ii. Celebrar una asamblea de autorización para la adopción del dominio pleno (artículos 23 fracción IX y 81 de la Ley Agraria). Tal asamblea debe cubrir las formalidades establecidas en los artículos 24 al 28 y del 30 al 32 de la Ley Agraria, mismos que norman la convocatoria, el quórum y la aprobación de acuerdos. Posteriormente el ejido deberá solicitar la inscripción del acta de su asamblea al Registro Agrario Nacional (RAN), quien está obligado a verificar el cumplimiento de los requisitos.
- iii. Una vez inscrita el acta, cada ejidatario o posesionario en lo individual podrá acudir al RAN a realizar el trámite de canje del certificado de derechos parcelarios por el título de propiedad, el que deberá ser inscrito en el Registro Público de la

<sup>15</sup> <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2009/julio-2009/3476/>

Propiedad y en el Catastro Municipal. Sólo hasta que este trámite concluye, el ejidatario o poseionario está en la aptitud jurídica para poder vender la tierra, mientras esto no suceda la propiedad sigue manteniendo su carácter social.

- iv. La primera enajenación de parcela que cambió de régimen de propiedad, se debe realizar cuando menos al valor de referencia plasmado en un avalúo emitido por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) o cualquier institución de crédito.

Además, como parte de los requisitos de la primera enajenación de tierras, el ejidatario o poseionario debe notificar la intención de vender su tierra al Comisariado Ejidal, ante dos testigos o un fedatario público, para que por su conducto se difunda su decisión de enajenar, ya que los familiares, las personas que hayan trabajado las parcelas por más de un año, los demás ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población en general tienen la preferencia para adquirir la tierra. De no manifestar su interés en un plazo de 30 días, el poseionario podrá vender a quien quiera en una operación libre de impuestos federales.

Asimismo, según lo establecido en los artículos 89 de la Ley Agraria y 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, los gobiernos estatales y municipales tienen el derecho de preferencia si las tierras se ubican en un área declarada como reserva de crecimiento de un centro poblacional, de conformidad con los planes de desarrollo urbano.

### Facultades, procedimientos y Ordenamientos en materia de Expropiaciones

Es muy relevante estudiar el marco jurídico en torno a las expropiaciones de tierra ya que una solución de política pública en materia de derechos de propiedad a menudo tiene que implementarse a través de expropiaciones. A continuación se incluye una descripción del marco jurídico sobre este tema en el ámbito federal y en el caso específico del estado de Morelos.

El Artículo 27 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en su párrafo segundo, señala que “Las expropiaciones **sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública** y mediante indemnización”.

Asimismo, el segundo párrafo de su fracción VI 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**, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente”.

Adicionalmente, la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, concede al Gobernador, a través de la fracción XXVIII del Artículo 70, la autoridad de “Ejercer todos los derechos y facultades concurrentes que el artículo 27 de la Constitución Federal no reserve a la Nación o a los Municipios”.

En este sentido, el artículo 27 de la Constitución menciona que el dominio de la Nación sobre “los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los

minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional”, es inalienable e imprescriptible y que la explotación el uso y aprovechamiento de los recursos sólo podrán realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.

Según el mismo artículo, también “son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije Derecho Internacional (sic. DOF 20 de enero de 1960); las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (sic. DOF 20 de enero de 1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”.

Por su parte, la fracción VI del artículo 40 de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, establece como facultades del Congreso “Legislar sobre todo aquello que la Constitución General de la República no encomiende expresamente al Congreso de la Unión”.

Si bien el 18 de febrero de 2015 se derogó la fracción XXIV del artículo 40, que señalaba como facultad del Congreso “Expedir la Ley relativa a la expropiación de la propiedad privada por causas

de utilidad pública”, por ser redundante con los establecido en la fracción VI, dicha Ley aún sigue vigente.

En este sentido a nivel Federal existe una **Ley de Expropiación**, publicada en noviembre de 1936 y reformada en 2012, mientras que a nivel estatal está la **Ley de Expropiación por Causas de Utilidad Pública**, publicada en 1994 en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

A nivel Federal, la **Ley de Expropiación** señala que es de interés público y que tiene por objeto establecer la causas de utilidad pública y regula los procedimientos, tiempos, modalidades y la ejecución de las expropiaciones. Así, entre las causas de utilidad pública destacan:

- ✓ La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;
- ✓ El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.
- ✓ La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;

Adicionalmente, la misma Ley señala que son las Secretarías de Estado las que integran y tramitan las declaraciones de utilidad pública, así sea una paraestatal la entidad promovente.

Por su parte, la **Ley de Expropiación por Causas de utilidad Pública del Estado de Morelos** establece en su artículo 1° que “Todos los bienes que se encuentren dentro del territorio del Estado de Morelos, y los derechos constituidos sobre los mismos podrán ser objeto de expropiación, [...], por causa de utilidad pública; excepto aquellos que por disposición legal no sean susceptibles de la afectación que autoriza esta ley”.

Asimismo, además de establecer las causas de utilidad pública, los procedimientos, recursos para la resolución de conflictos y procedimientos para definir los montos de las indemnizaciones, señala en su artículo 4° que “El Ejecutivo del Estado por conducto del Secretario General de Gobierno integrará el expediente de la expropiación [...], previamente a la expedición del decreto respectivo”.

Una vez elaborado el decreto, se publicará en el Periódico Oficial y se notificará a los afectados. De no interponerse recursos de inconformidad o éste se haya resuelto a favor de la autoridad, el Ejecutivo podrá proceder a la ejecución del decreto.

Con respecto al precio que se fijará como indemnización de lo expropiado, se usará como base el valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. La autoridad expropiante fijará la forma y plazos para cubrir la indemnización, el cual no podrá ser mayor a tres años.

En cuanto a tierras ejidales se refiere, la **Ley Agraria** señala en su artículo 93 que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causas de utilidad pública, entre las que se mencionan:

- La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo;
- **Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;**

De acuerdo con el artículo 94 de la misma Ley, el procedimiento en este caso deberá tramitarse ante la SEDATU. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes a expropiar mediante indemnización, la cual será determinada por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN). En caso de que la expropiación sea por la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural, para la fijación del monto de la indemnización se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y se notificará la expropiación al núcleo de población.

Asimismo, según el artículo 95, queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

Por su parte, retomando los asentamientos urbanos, la **Ley General de Asentamiento Humanos**, en su artículo 5 establece que “se considera de utilidad pública “la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población”.

El artículo 8 de la misma Ley señala que corresponde a las entidades federativas, en su jurisdicción, participar conforme a la legislación federal y local en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Asimismo, el artículo 9 menciona que corresponde a los municipios, dentro de sus jurisdicciones, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

En este mismo orden de ideas y de acuerdo con la misma fuente, en sus artículos 32 y 33 establece que la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

- La regularización de la tenencia de la tierra urbana (Art. 32, frac. VI).
- La acción integrada del sector público que articule la regularización de la tenencia de la tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan integrar a la comunidad (Art. 33, frac. VII).

Para el caso de Morelos, dicha legislación es la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, misma que fue aprobada, publicada y entró en vigor en agosto de 2009.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Federación, a través de la SEDATU, suscribirá acuerdos de coordinación con otras autoridades federales así como con estados y municipios e inclusive con los sectores social y privado, en los que se especificarán los mecanismos para articular la regularización de la tenencias de la tierra urbana y la dotación la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

En este mismo sentido, el artículo 45 de la citada ley especifica que la regularización de la tenencia de la tierra para incorporarla al desarrollo urbano se deberá sujetar a las siguientes disposiciones:

I. Deberá derivarse como una acción de mejoramiento urbano, conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable;

II. Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión, y

III. 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.

### **Ejemplo de Expropiación de tierras ejidales para regularización y titulación de asentamientos humanos**

En una búsqueda de ejemplos de casos de expropiación con fines de regularización de asentamientos humanos irregulares se encontró que el crecimiento desordenado de las poblaciones ubicadas en el Municipio de Ameca, Jalisco, provocó el establecimiento de asentamientos humanos irregulares dentro de los terrenos del ejido “Rancho de Corona”, lo que ha generado incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra tanto para los ejidatarios como para los poseedores de las construcciones ahí asentadas, además de dificultar el acceso a servicios públicos básicos<sup>16</sup>.

Para resolver la situación, el 6 de enero de 2011, la CORETT solicitó a SEDATU la expropiación de 29 hectáreas 40 áreas y 45 centiáreas de terrenos del ejido “Rancho de Corona” para destinarlos a su regularización y titulación legal y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente. Posteriormente, el 4 de diciembre de 2013, CORETT rectificó el contenido de su solicitud cambiando las fracciones a partir de las cuales se justificaba la expropiación.

El núcleo agrario fue notificado en mayo de 2012 y en diciembre de 2013 sin que éste manifestara inconformidad. En junio de 2014 el INDAABIN fijó el monto de la indemnización en \$1'618,949.43.

En septiembre de 2013, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo de la SEDATU consideró procedente la expropiación y en junio de 2014 la Dirección General de la Propiedad Rural de la misma Secretaría validó la integración del expediente sobre la solicitud de expropiación.

Considerando que la superficie a expropiar permitirá a los ejidatarios y posesionarios que conforman el asentamiento humano irregular dentro ejido “Rancho de Corona”, adquirir la propiedad de las tierras que poseen y contar con las condiciones jurídicas que posibiliten incorporar dichas superficies al desarrollo urbano y así poder tener acceso a los servicios públicos.

---

<sup>16</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5377368&fecha=26/12/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377368&fecha=26/12/2014)

Debido a lo anterior, se emitió el Decreto a través del cual se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 29-40-45 hectáreas, de terrenos de riego de uso común del ejido "Rancho de Corona", a favor de la CORETT, la cual **los destinará a su regularización y titulación legal mediante la venta a los vecindados de los solares que ocupan, la venta de los lotes vacantes a los terceros que soliciten un lote, así como la donación de las áreas necesarias para equipamiento, infraestructura y servicios urbanos y municipales en la zona.**

La CORETT llevará a cabo la regularización de la tenencia de la tierra de conformidad con las disposiciones que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, la legislación local en materia de desarrollo urbano, los avalúos que practique el INDAABIN, y los lineamientos que, en su caso, señale la SEDATU.

### Ejemplo de Expropiación de tierras ejidales para construcción de la Secretaría de Seguridad Pública de Morelos

En este caso, el Gobierno del Estado solicita a la SEDATU la expropiación terrenos pertenecientes a ejidos y se compromete a pagar la indemnización correspondiente. Es el Presidente de la República quien emite el decreto expropiatorio, mismo que señala que<sup>17</sup>:

El 6 de julio de 2006, el Gobierno de Estado solicitó a la SRA, hoy SEDATU, la expropiación de terrenos pertenecientes al ejido Acatlipa, en Temixco, para destinarlos a las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno de Estado y se comprometió a pagar la indemnización correspondiente.

La titular de la parcela afectada fue notificada del procedimiento mediante oficio con fecha 18 de julio de 2011, recibido el 9 de agosto del mismo año, sin que haya manifestado inconformidad al respecto. Iniciado el procedimiento, se comprobó que existe una superficie por expropiar de terrenos de riego.

La superficie que se expropia está ocupada por las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública, por tanto, no es susceptible de labores agrícolas, por lo que resulta procedente el presente instrumento, a fin de regularizar la situación jurídica imperante y, en consecuencia, la ejidataria afectada reciba la indemnización correspondiente.

Por lo tanto, a través del artículo primero del decreto publicado el 25 de septiembre de 2014, se expropia por causa de utilidad pública una superficie de una hectárea, 19 áreas y 50 centiáreas de terrenos de riego de uso parcelado, del ejido Acatlipa, Municipio de Temixco, Estado de Morelos, a favor del Gobierno del Estado de Morelos, el cual los destinará a las instalaciones que ocupará la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Morelos.

### Sistema Estatal de Planeación Democrática en el Estado de Morelos

El establecimiento de prioridades y objetivos así como la elaboración de estrategias que sirvan de guía a los distintos niveles de gobierno para diseñar, coordinar e implementar

<sup>17</sup> [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5361461&fecha=25/09/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5361461&fecha=25/09/2014)

políticas públicas tendientes a lograr las metas propuestas está regido por el Sistema de Planeación Democrática.

Según la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, cuyo artículo 70, que describe las atribuciones del Gobernador del Estado, señala dentro de su fracción XVIII que el Gobernador deberá remitir al Congreso para su revisión:

- Durante el primer año de gobierno, dentro del primer cuatrimestre, el **Plan Estatal de Desarrollo**, así como sus propuestas de modificación;
- Los **programas operativos anuales sectoriales y por dependencia u organismo** (sic) auxiliares, mismos que deberán ser presentados al inicio del ejercicio constitucional de gobierno dentro del primer semestre; y en los subsecuentes ejercicios a más tardar el 30 de noviembre del año anterior en que deberán operar.

En relación al primer punto, la Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos señala en su artículo 23 que “El Plan Estatal de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Gobernador del Estado, y su vigencia no excederá el período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”.

Asimismo, el artículo 25 de la misma Ley establece que “El Plan Estatal de Desarrollo precisará los objetivos generales, estrategia y prioridades del Desarrollo Integral del Estado, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal, sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y se regirá el contenido de los programas que generen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática”.

En este sentido, debido a que la falta de derechos de propiedad completos así como la existencia de asentamientos irregulares imponen costos tanto a sus habitantes como al resto de la sociedad y a las autoridades, el Plan Estatal de Desarrollo 2013 – 2018 (PED 2013 – 2018) reconoce entre sus objetivos estratégicos la importancia de:

- Empoderar a las personas vulnerables en todos los ámbitos de la vida familiar, social, y comunitaria;
- Promover el bienestar de las familias socialmente vulnerables para mejorar su calidad de vida;
- Ordenar y eficientar el crecimiento urbano y la inversión productiva;
- Reducir y revertir el impacto ambiental de las actividades humanas;
- Planificar la gestión sustentable de los ecosistemas;
- Fortalecer la Administración Tributaria de la Hacienda Pública Estatal;
- Dialogar permanentemente con los poderes públicos y municipios y;
- Garantizar la protección de los derechos de propiedad de la ciudadanía.

Con la intención de cumplir cada uno de estos objetivos estratégicos relacionados directa o indirectamente con la falta de un adecuado sistema de derechos de propiedad, el PED 2013 – 2018 detalla estrategias y líneas de acción que sirven de guía para la elaboración de programas de política pública.

En ese orden de ideas, a continuación se presentan los objetivos estratégicos, las estrategias y las líneas de acción a partir de las cuales se puede justificar y alinear la implementación de un programa para la regularización de derechos de propiedad para generar valor económico en el estado de Morelos.

**Objetivo Estratégico 2.2.** Empoderar a las personas vulnerables en todos los ámbitos de la vida familiar, social y comunitaria.

Estrategia 2.2.1. Establecer políticas públicas de equidad de género.

Línea de acción 2.2.1.2. Incorporar a la mujer a la vida económica, política, cultural y social del Estado.

Estrategia 2.2.2. Prevenir y combatir la discriminación hacia los adultos mayores y personas con discapacidad, en situación de calle y otros grupos vulnerables para fortalecer sus derechos y mejorar la calidad de vida.

Este objetivo es relevante ya que como se mencionó en el capítulo previo, existe una falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres con respecto a la tenencia de la tierra, situación que las pone en una posición vulnerable ante un divorcio, abandono o defunción de la pareja.

**Objetivo Estratégico 2.14.** Promover el bienestar de las familias socialmente vulnerables para mejorar su calidad de vida.

Este objetivo es importante debido a que las familias que habitan en asentamientos irregulares o que no cuentan con derechos de propiedad completos enfrentan dificultades para disponer y proteger su patrimonio.

**Objetivo Estratégico 4.2.** Ordenar y eficientar el crecimiento urbano y la inversión productiva.

Estrategia 4.2.1. Regularizar los bienes inmuebles de estado y planear adecuadamente las nuevas adquisiciones de éste.

Línea de acción 4.2.1.5. Otorgar certeza jurídica en la Tenencia de la Tierra.

A través de este objetivo, estrategia y línea de acción, se propone evitar el crecimiento desordenado de las ciudades, el cual impone altos costos debido a las ineficiencias que genera. Además, busca incrementar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, la cual se logra cuando existen derechos de propiedad completos.

**Objetivo Estratégico 4.3.** Reducir y revertir el impacto ambiental de las actividades humanas.

Estrategia 4.3.1. Garantizar la adecuada operación de las Áreas Naturales.

Línea de acción 4.3.1.2. Coordinar las acciones para la reubicación de asentamientos irregulares.

Por medio de este objetivo, estrategia y línea de acción se pretende rescatar las zonas invadidas en las áreas naturales a través de la reubicación de los asentamientos irregulares existentes al mismo tiempo que se trata de evitar el establecimiento de nuevos asentamientos irregulares dentro de estas áreas.

**Objetivo Estratégico 4.4.** Planificar la gestión sustentable de los ecosistemas.

Estrategia 4.4.2. Actualizar los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial del Estado.

Línea de acción 4.4.2.3. Planificar la gestión sustentable de los ecosistemas.

Línea de acción 4.4.2.4. Ordenar y regular las zonas conurbadas intermunicipales e interestatales.

Línea de acción 4.4.2.6. Regular el desarrollo urbano y las acciones de vivienda bajo parámetros de sustentabilidad.

Línea de acción 4.4.2.7. Evitar nuevos desarrollos inmobiliarios que pongan en peligro el entorno ambiental y la seguridad alimentaria.

Con este objetivo, se pretende mejorar la planeación y el ordenamiento territorial considerando el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas así como establecer criterios para ordenar las zonas conurbanas que involucren a dos o más municipios o estados.

**Objetivo Estratégico 5.4.** Fortalecer la administración Tributaria de la Hacienda Pública Estatal.

Estrategia 5.4.1. Implementar un sistema recaudatorio y de fiscalización eficiente diseñado a partir del comportamiento y actitud de cumplimiento de los sujetos obligados.

Línea de Acción 5.4.1.8. Implementar programas de regularización de adeudos fiscales y de promoción del cumplimiento voluntario.

A través de este objetivo se podría justificar el otorgamiento de títulos de propiedad en asentamientos irregulares como una medida para incrementar la recaudación por concepto de impuesto a la propiedad, lo cual ayudaría a incrementar la generación de ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales del Estado.

**Objetivo Estratégico 5.15.** Dialogar permanentemente con los poderes público y municipios.

Estrategia 5.15.1. Establecer líneas claras de interlocución.

Línea de acción 5.15.1.2. Asesorar a los Ayuntamientos en diversas materias con el fin de impulsar el desarrollo integral de los municipios, celebrando los contratos correspondientes.

Aprovechando este objetivo, se pueden generar mecanismos de cooperación con los Ayuntamientos de los municipios con la intención de asesorarlos durante el diseño y la implementación de un programa que regularice los derechos de propiedad para generar valor económico en los municipios de Morelos.

**Objetivo Estratégico 5.18.** Garantizar la protección de los derechos de propiedad de la ciudadanía.

Estrategia 5.18.1. Implementar en el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos el Modelo de Modernización Nacional de los Registros Públicos y el Modelo Óptimo de Catastros.

Línea de acción 5.18.1.1. Actualizar el Marco Jurídico Registral y Catastral.

Línea de acción 5.18.1.8. Vincular la información registral y catastral que abone a la certeza jurídica inmobiliaria y a mantener y actualizar la cartografía del Estado de Morelos.

Estrategia 5.18.2. Promover reforma Constitucional para garantizar el acceso a la inscripción de propiedades privadas.

Línea de acción 5.18.2.1. Promover reformas a leyes y reglamentos para que la regularización de las propiedades sea más rápido, más fácil y más económico.

Línea de acción 5.18.2.2. Definir un programa interinstitucional de regularización de la propiedad en el que se establezcan los diversos procesos a seguir en cada instancia para la regularización de propiedades.

De acuerdo con este objetivo estratégico es intención del Gobierno del Estado el promover la protección de los derechos propiedad. Así, se propone mejorar el aparato institucional con la intención de hacer más eficiente el registro de los derechos de propiedad. Además, sugiere la creación de un programa interinstitucional que regularice los derechos de propiedad en Morelos.

Con respecto al segundo punto de la fracción XVIII del artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, relacionado con los programas sectoriales, se encontró que dentro de los programas elaborados por la presente administración estatal se encuentra el Programa Sectorial de Desarrollo Sustentable.

En este programa se señala que entre las principales problemáticas de la Áreas Naturales Protegidas Estatales se encuentra: la venta y lotificación de terrenos forestales; **los asentamientos humanos irregulares**; el cambio en el uso de suelo de forestal a agrícola; la pérdida de biodiversidad; la introducción de especies exóticas; la ganadería intensiva; la contaminación por residuos sólidos; la falta de instrumentos de planeación y; en general, el manejo inadecuado de sus recursos.

En consecuencia, como parte de las medidas de ordenamiento urbano propuestas dentro del mismo plan, se proponen las siguientes acciones:

- Implementar un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable, que promueva ciudades compactas, con usos de suelo mixtos, respetuoso del medio ambiente;
- Diseñar y establecer mecanismos e instrumentos de regulación y contención de la especulación en la compra-venta de la tierra Ejidal y Comunal;
- Controlar los asentamientos humanos irregulares e ilegales en zonas ambientalmente estratégicas y en Áreas Naturales Protegidas;
- Diseñar, implantar e impulsar políticas de vivienda basadas en la demanda real local, la disponibilidad del agua y la vocación del suelo, orientadas hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la Población.

Por su parte, de acuerdo con información publicada en el portal de Internet de la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, señala que “como instrumento de planeación, el ordenamiento territorial se concreta en planes o programas, que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable, así como las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo. El plan o programa de ordenamiento territorial es el instrumento básico donde se desarrolla el modelo territorial deseable; en él se expresan los objetivos, políticas, estrategias, metas, lineamientos, programas, acciones y normas que guiarán el uso y la ocupación, presente y futura, del territorio”.

Según lo estipulado en el Artículo 7mo de la LOTDUS, es facultad de la Secretaría de Desarrollo Sustentable “formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con los municipios, el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, los programas regionales y demás de competencia estatal, así como vigilar su cumplimiento”.

En este sentido, de acuerdo con información del Eje 4, Morelos Verde y Sustentable, del Segundo Informe de Gobierno de Morelos publicado en octubre de 2014, se proyecta que dicho programa se concrete durante 2015 sin especificar una fecha tentativa de publicación.

Asimismo, es importante señalar que debido a que la LOTDUS entró en vigencia a partir del 27 de octubre de 2009 en sustitución de la antigua LOTH, el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable será el primero de su tipo.

Adicionalmente, el Informe menciona que como un adelanto en la elaboración del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, durante 2014 se realizó un diagnóstico integral del territorio, considerando los asentamientos

actuales, la tenencia de la tierra, las zonas de riesgo y las áreas de conservación ecológica, resultando las siguientes estrategias como base de la política urbana en el estado:

- Redensificación;
- Control de crecimiento urbano;
- Regularización de la tenencia de la tierra;
- Evaluación del impacto territorial (urbano y ambiental) y;
- Reubicación en zonas aptas.

Por su parte, según la misma fuente, durante 2014 se enriqueció el acervo documental del Observatorio Estatal de la Sustentabilidad a través de recorridos de campo, fotografías aéreas y terrestres, imágenes satelitales infrarrojas y térmicas, obteniendo como resultado diagnósticos ambientales en sitios propuestos como áreas naturales protegidas; asentamientos irregulares en áreas de conservación; límites de áreas naturales protegidas; identificación de sitios prioritarios para la conservación, delimitación de predios reforestados o restaurados e; identificación de zonas de riesgo para el combate a incendios forestales, entre otros.

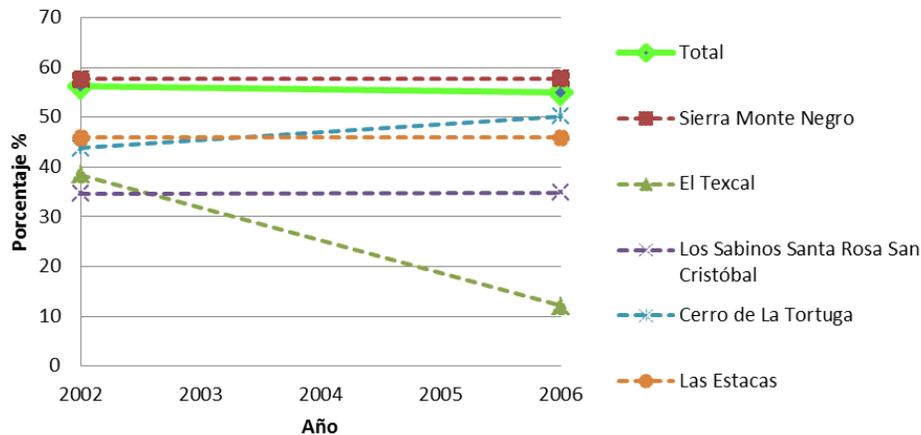
### El caso de El Texcal

Como se mencionó anteriormente, las Áreas Naturales Protegidas Estatales enfrentan distintas problemáticas, siendo una de éstas el surgimiento de asentamientos humanos irregulares. En este sentido, en el caso del área natural protegida estatal de El Texcal, la cual, según el Segundo Informe de Gobierno, es la zona de recarga de agua más importante en el área metropolitana del estado, la cobertura vegetal conservada disminuyó de alrededor de 40% en 2002 a aproximadamente 10% en 2006.

Ante esta situación el gobierno estatal recuperó en 2013 la superficie invadida de El Texcal para posteriormente, durante 2014, en coordinación con la comunidad de Tejalpa, diseñar una estrategia para el manejo y conservación del área, la cual busca promover la protección y restauración de los componentes biológicos e impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos existentes.

Así, de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno, para preservar la reserva ecológica El Texcal, el gobierno estatal llevó a cabo acciones para el ordenamiento de los asentamientos humanos localizados en las inmediaciones y realizó trabajos para delimitar la zona. Una vez identificados los asentamientos que invadían la zona ecológica, se iniciaron los desalojos de las familias asentadas irregularmente, con quienes se acordó la asignación de lotes en la Unidad Habitacional Mariano Matamoros y se les otorgaron facilidades para la adquisición de los predios donde pudieran construir sus viviendas.

### **Cobertura vegetal conservada en Áreas Naturales Protegidas estatales**



Fuentes: UAEM-LISIG 2006, UAEM-LISIG 2002. Programa Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Sustentable 2013 – 2018.

### Esfuerzos locales para otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra

De acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno, con la finalidad de otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, el gobierno estatal a través de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT), y como resultado del proceso de regularización de locales y espacios comerciales, entregó el 26 de junio de 2014, en el municipio de Cuautla, 57 escrituras a igual número de beneficiados con el propósito de ofrecer a dichas familias seguridad y certeza jurídica sobre su patrimonio.

Asimismo, según la misma fuente, la CERT cuenta con las facultades para que a través de su director general suscriba todos los actos, operaciones y contratos necesarios para la escrituración en trámite y pendientes de realizar a cargo de los extintos Instituto de Vivienda del Estado de Morelos y Casa Propia para los Morelenses, así como de aquellos bienes que conformen su patrimonio inmobiliario y que haya sido adquirido por cualquier título, naturaleza u operación.

Adicionalmente, de acuerdo con la misma fuente, en julio de 2014 se publicó un decreto que modifica el artículo 132 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, según el cual “se establece como un derecho humano el acceso al Registro Público de la Propiedad para inscribir las propiedades, por lo que la primera inscripción de la propiedad será gratuita y el registro de los actos traslativos subsecuentes será obligatorio; por eso, en Morelos se garantizará el acceso a la inscripción a propiedades privadas en el Instituto de Servicios Registrales y Catastrales, otorgando los medios legales para que los ciudadanos registren su propiedad inmobiliaria”.

## Autoridades competentes en la materia

### Autoridades Federales

#### *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*

A nivel federal, la institución responsable del ordenamiento territorial y del desarrollo urbano es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la cual, según información publicada en su portal de Internet, tiene el propósito de<sup>18</sup>:

“planificar, coordinar, administrar, generar y ejecutar las políticas públicas de ordenamiento territorial, asegurar una vivienda digna, un desarrollo urbano y rural así como otorgar certeza jurídica a los núcleos agrarios; buscando mejorar la calidad de la vida de los Mexicanos, prevenir los asentamientos en zonas de riesgo y coadyuvar en caso de fenómenos naturales para la atención inmediata”.

De acuerdo con la misma fuente, los objetivos generales de SEDATU son:

- Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.
- Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.
- Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.
- Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.
- Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de certeza Jurídica territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.

En materia de asentamientos humano irregulares, SEDATU opera el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Irregulares (PASPRAH).

#### Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Irregulares

EL PASPRAH, de acuerdo con sus Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes, tiene como objetivo general “contribuir a la promoción, el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la regulación de hogares en asentamientos irregulares”.

Con respecto a la población objetivo del PASPRAH, según las Reglas de operación 2015, la misma está integrada por “aquellos hogares que tienen posesión, pero no certeza jurídica respecto de su lote, que se ubican en localidades de más de 15,000 habitantes y que se encuentran en condición de rezago económico”.

<sup>18</sup> <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/conoce-la-secretaria/mis-vis-obj/>

De acuerdo con las Reglas de Operación 2015 del PASPRAH, los requisitos para ser beneficiario son:

- Que el solicitante sea mayor de edad, independientemente del sexo;
- Presentar solicitud requisitando el Cuestionario Único de Información Socioeconómica y cumplir con las disposiciones para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra;
- Tener posesión de un lote irregular;
- No haber recibido previamente recursos del PASPRAH.

El PASPRAH apoya con hasta 10 mil pesos a los hogares en situación de pobreza que habitan en asentamientos irregulares para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio mediante la obtención de un título de propiedad. Cuando el costo total de la regularización sea menor o igual a 10 mil pesos, el recurso del programa será de 100%, cuando el costo de la regularización sea mayor a 10 mil pesos el excedente deberá ser cubierto por la instancia ejecutora (instancia del orden federal, estatal o municipal), por lo que bajo ninguna circunstancia existe aportación del beneficiario.

Entre los beneficios para los avecindados de participar en el PASPRAH se encuentran:

- Nace su patrimonio legalmente;
- Aumenta el valor de su predio;
- Puede solicitar créditos para mejorar o ampliar su vivienda;
- Pueden heredar o vender legalmente su propiedad;
- Tranquilidad y seguridad sobre su patrimonio.

### *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)*

Información publicada en su portal de Internet, menciona que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, de carácter técnico y social. Desde 2013 CORETT está integrada al Sector Agrario del Gobierno Federal coordinado por la SEDATU, en el marco de la planeación nacional de las políticas de combate a la pobreza y de la ordenación de los asentamientos humanos en los centros de población.

Según la misma fuente sus objetivos estratégicos son<sup>19</sup>:

- Regularizar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal y;
- Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios.

<sup>19</sup> [http://www.corett.gob.mx/ebd/1/12/Objetivos\\_Estrat%C3%A9gicos/](http://www.corett.gob.mx/ebd/1/12/Objetivos_Estrat%C3%A9gicos/)

En cuanto a las actividades de la CORETT, la sección de “programa sociales” de su portal de Internet únicamente incluye al PASPRAH, sin embargo, en las Reglas de Operación de dicho programa no se menciona en ningún momento a la CORETT ni su rol en el funcionamiento del programa.

En marzo de 2014, el Presidente de la República instruyó al Titular de la SEDATU a convertir a la CORETT en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS)<sup>20</sup>. Según palabras del Presidente de la República, con el INSUS se impulsará la creación de reservas territoriales; la oferta de suelo, a través de proyectos de lotes para vivienda para grupos sociales de bajos ingresos y; acciones para la regularización de la tenencia de la tierra de las viviendas.

Sin embargo, a pesar de los anuncios realizados, aún no existe claridad con respecto a la fecha de inicio de operaciones del INSUS. En este sentido, de acuerdo con una nota publicada en El Economista en mayo de 2014, el entonces Titular de SEDATU comentó que aún estaban trabajando en el decreto de creación del INSUS, es decir, aún estaban definiendo sus facultades para evitar conflictos con otras dependencias. Además, el funcionario comentó que también se estaba trabajando en la construcción de su capital inicial<sup>21</sup>.

Posteriormente, en abril de este año, el actual titular de SEDATU anunció que “utilizará los productos y servicios de que dispone el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para tomar las mejores decisiones en el diseño de las políticas públicas y muy particularmente, para la creación del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, el INSUS”<sup>22</sup>.

Si bien en ese mismo boletín de prensa se menciona que el INSUS sustituirá a la CORETT, no se especifica una fecha estimada para el inicio de operaciones de este nuevo Instituto.

### *Registro Agrario Nacional*

Otro órgano desconcentrado de SEDATU, es el Registro Agrario Nacional (RAN), el cual según información tomada de su portal de Internet, “se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y de brindar la seguridad jurídica documental, derivada de la aplicación de la Ley Agraria”<sup>23</sup>.

Para brindar seguridad jurídica y encargarse del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, el RAN cuenta con el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar

<sup>20</sup> [http://www.corett.gob.mx/ebd/2/19/2513/Se\\_anuncia\\_la\\_transformaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_CORETT\\_a\\_INSUS/](http://www.corett.gob.mx/ebd/2/19/2513/Se_anuncia_la_transformaci%C3%B3n_de_la_CORETT_a_INSUS/)

<sup>21</sup> <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/05/26/se-retrasa-operacion-instituto-suelo>

<sup>22</sup> <http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2015/abril-2015/21300/>

<sup>23</sup> <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/conoce-el-ran>

(FANAR) y con el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional, los cuales se describen a continuación.

#### Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar

El RAN y la Procuraduría Agraria (PA) ofrecen apoyos para la regularización de la tierra de manera gratuita a través del Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), el cual brinda asesoría técnica y legal a los núcleos agrarios que lo soliciten para que tengan seguridad jurídica y patrimonial, así como certeza documental sobre sus tierras<sup>24</sup>.

El FANAR atiende a núcleos agrarios de nueva creación, no regularizados y certificados parcialmente. El procedimiento general operativo consiste en:

- Presentar un escrito libre en la Delegación del RAN o de la PA manifestando el interés de regularizar tu tierra;
- Integración de la Carpeta Básica;
- Validación Documental por parte del RAN;
- Una vez validado se realiza una Asamblea de Incorporación al Programa a cargo de la PA y el RAN;
- Después de la Asamblea se inician los trabajo de medición;
- Elaboración de Planos de Exhibición;
- Aprobación de Planos de Exhibición en una Asamblea;
- Elaboración de Planos Definitivos;
- Acuerdo de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, e inscripción de carpeta en el RAN;
- Expedición de Documentos.

Dentro de los beneficios que obtienen los ejidos y comunidades al integrarse al FANAR, se incluyen:

- Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra;
- Seguridad patrimonial para las familias;
- Facilita el acceso a programas de apoyo del Gobierno Federal;
- Propicia la inversión en el campo y;
- Favorece el aprovechamiento sustentable y ordenado de los recursos naturales.

De acuerdo con la página de Internet del FANAR, durante 2013 y 2014 se regularizaron 941 núcleos agrarios, lo cual produjo beneficios para más de 180 mil beneficiarios durante el mismo periodo.

#### Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional

---

<sup>24</sup> <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/programas/fanar>

Para la modernización del Catastro Rural Nacional, en el RAN desarrollaron el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), el cual es una plataforma tecnológica que concentra el 99% de los servicios que proporciona el RAN.

Según la página de Internet del RAN, en el SIMCR se integra todo el mosaico catastral que comprende información geoespacial y transaccional de alrededor de 94 millones de hectáreas y toda la información registral de más de 50 millones de registros<sup>25</sup>. El SIMCR incluye información pormenorizada de la propiedad social en México (ejidos y comunidades) y se actualiza en el momento en el que los usuarios del RAN realizan un trámite.

Adicionalmente, se creó el Centro de Información Nacional de la Propiedad Social y se instaló infraestructura tecnológica en cada delegación del RAN para la correcta utilización del SIMCR. Entre los principales trámites que se realizan a través del SIMCR, se encuentran:

- Depósito y apertura de listas de sucesión;
- Expedición de copias certificadas y constancias;
- Títulos de propiedad;
- Expedición de constancias de inscripción y Certificado de derechos;
- Inscripción de actas constitutivas de sociedades de producción rural o de solidaridad social;
- Conversiones de régimen ejidal a comunal o viceversa y;
- Padrones de sujetos agrarios.

## Autoridades Estatales

### *Secretaría de Desarrollo Sustentable*

A nivel Estatal, la autoridad encargada del desarrollo territorial es la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SDS). Según información de la página de Internet de la SDS, sus políticas públicas “girarán en torno al ordenamiento ecológico y urbano del territorio y al uso responsable de los recursos naturales como factores primordiales para lograr el desarrollo sustentable de los centros de población, proyectando y coordinando las acciones necesarias para la participación del Gobierno Federal y los Ayuntamientos; prestando particular importancia a la protección ambiental a través de acciones que comprometan conjuntamente a la ciudadanía con sus autoridades, implementándose para ello fondos de inversión social y consejos ciudadanos que promuevan su participación activa, haciendo de la sustentabilidad un modelo de cultura ciudadana”<sup>26</sup>.

Siguiendo la misma fuente, entre las facultades del Secretario de Desarrollo Sustentable, se encuentran:

- Establecer y dirigir la política de la Secretaría, así como coordinar en términos de Ley, la del sector a su cargo;

<sup>25</sup> <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/programas/modernizacion-del-catastro-rural>

<sup>26</sup> <http://sustentable.morelos.gob.mx/categoria/quienes-somos/objetivos>

- Expedir previo acuerdo con el Gobernador las políticas de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, de vivienda y equilibrio ecológico en el ámbito de su competencia;
- Proponer, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, vivienda y equilibrio ecológico así como todos aquellos de carácter sectorial que establezca el Plan Estatal de Desarrollo vigente;
- Proponer al Gobernador los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de competencia de la Secretaría y del sector respectivo, previa validación de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado;
- Proponer al Gobernador, las declaratorias de Áreas Naturales Protegidas del Estado y;
- Ejercer las demás facultades que las disposiciones legales le confieran expresamente, así como aquellas otras con el carácter de no delegables, le asigne el Gobernador.

### *Comisión Estatal de Reservas Territoriales*

La Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT) ,es un organismo de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos y de acuerdo con información publicada en su página de Internet tiene las siguientes funciones<sup>27</sup>:

- i. Adquirir, enajenar, arrendar, afectar en fideicomiso, permutar y en general realizar cualquier acto jurídico destinado a la Constitución de Reservas Territoriales y la regularización de la tierra, conforme a los programas de Desarrollo Urbano Estatal y los que de éste se deriven, así como para la ejecución de los planes y programas de desarrollo integral, cuidando en todo caso el medio ambiente y las reservas ecológicas del Estado.
- ii. Ejecutar la enajenación del suelo a personas Físicas o Morales, en congruencia con el programa de desarrollo urbano que corresponda y con estricto apego a las leyes y reglamentos sobre la materia.
- iii. Realizar el inventario del patrimonio territorial, libre de edificaciones, del gobierno estatal y coadyuvar, en su caso, con el Gobierno Federal, a fin de concretar los trámites que se requieran para protocolizar el traslado de dominio, a favor de la comisión, del suelo que corresponda.
- iv. Coadyuvar en la política estatal en materia de Planeación Urbana, así como en el aprovechamiento y destino de los recursos Territoriales del Estado.
- v. Analizar los planteamientos de usos y reservas del suelo contenidos en los programas municipales de desarrollo urbano con objeto de realizar los estudios de delimitación y tenencia, que establecen las reservas territoriales.
- vi. Proponer a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas acuerdos de coordinación con la federación para la adquisición o constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda.
- vii. Realizar negociaciones con los poseedores o propietarios del suelo urbano en las reservas territoriales previstas en los programas de desarrollo urbano, estatal y municipal, así como realizar los actos jurídicos o Administrativos que aseguren el destino previsto para dichas reservas.
- viii. Fomentar la Constitución de Inmobiliarias Sociales en las áreas de reserva o regularización que incorporen al sector social al Desarrollo Inmobiliario.

<sup>27</sup> <http://cert.morelos.gob.mx/FUNCIONES>

- ix. Realizar las gestiones de orden financiero o administrativo que apoyen los programas que incidan en la utilización del suelo de la reserva territorial.
- x. Celebrar convenios de coordinación entre los municipios y de éstos con el Gobierno del Estado y la Federación, así como con entidades públicas y en su caso privadas, con el propósito de apoyar las actividades y acciones que involucren programas de la Comisión en materia de Reservas Territoriales, en su generación, administración, promoción y la gestión, procuración y seguimiento de la regularización de la tenencia de la tierra para la prevención así como la. Reordenación y control del crecimiento urbano.
- xi. Celebrar con inversionistas los contratos que correspondan para la transferencia de reservas territoriales de acuerdo al uso del suelo que se apruebe, previa autorización del Congreso del Estado.
- xii. Vigilar el cumplimiento de los contratos de transferencia de reserva territorial y en caso de incumplimiento, promover las acciones correspondientes para obtener la restitución de los inmuebles materia de esas operaciones.
- xiii. Notificar a las Autoridades correspondientes las contravenciones del uso del suelo y evaluar su impacto en los programas de desarrollo.

### *Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos*

El Instituto de Servicios Registrales y Catastrales (ISRyC) del Estado de Morelos es un Organismo Público Descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobierno y de según información de su página de Internet, es la institución mediante la cual es Estado presta el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que conforme a la ley deban surtir efectos contra terceros.

De acuerdo con la misma fuente, el ISRyC es el encargado de brindar servicios registrales de calidad; elaborar y ejecutar un Programa de Modernización Integral en todos los componentes que establece el Modelo de Modernización Nacional; brindar servicios descentralizados en diversas regiones del Estado de Morelos y; ajustar su desarrollo y operación al Plan Estatal de Desarrollo vigente en el Estado, a los Programas Sectoriales, a los Programas Operativos Anuales y al Presupuesto aprobado para gasto y financiamiento.

### *Autoridades Municipales*

Debido a que cada Municipio tiene una estructura de gobierno distinta y a la complejidad que surge ante la ausencia de derechos de propiedad completos, no es posible identificar una misma Secretaría como la responsable del ordenamiento territorial y urbano.

Por ejemplo, en Cuernavaca existe una Secretaría de Desarrollo Sustentable y una Secretaría de Infraestructura Urbana Obras y Servicios Públicos, mientras que en Cuautla todas esas funciones corresponden a la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras, Servicios Públicos y Protección Ambiental.

Además, es importante señalar que las Secretarías a nivel municipal no cuentan con una página de Internet propia, situación que complica la obtención de información relacionada con los programas que implementan y los resultados que obtienen.

## Capítulo 3. Recomendaciones de Políticas Públicas

Una vez estudiada la literatura, las lecciones de experiencias empíricas a nivel internacional, la situación actual en Morelos, y el marco jurídico aplicable a nivel nacional y estatal, se puede proceder a elaborar una serie de recomendaciones de política pública. Estas recomendaciones se pueden organizar en tres rubros:

### Implementar un programa de regularización de la tenencia de la tierra

Una propuesta de solución para regularizar la tenencia de la tierra en Morelos es aprovechar los programas federales existentes y las ideas o propuestas de solución elaboradas anteriormente por distintas instituciones que han estudiado esta misma problemática.

En este sentido, una opción es retomar y construir sobre una de las propuestas contenidas en el documento titulado “México Compacto: Las condiciones para la densificación urbana inteligente de México” publicado en 2014 por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, la Fundación para la Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas A.C. y SIMO Consulting, se identificaron siete condiciones que se deben considerar para maximizar las ventajas y minimizar las desventajas de la densificación. Estas condiciones son:

1. **Analizar la capacidad de carga urbana para determinar el nivel óptimo de densidad.** El análisis costo-beneficio que considera la capacidad de varios factores urbanos (los servicios, la infraestructura, la edificabilidad, el mercado y la sociedad) siempre debe guiar la toma de decisiones en cuanto a la densificación.
2. **Distinguir entre derecho de propiedad y derecho de desarrollo inmobiliario.** Al diferenciar claramente entre derecho de propiedad y derecho de desarrollo inmobiliario, tanto en el ámbito legal como en el ámbito fiscal, las ciudades pueden incentivar la densificación y, al mismo tiempo, generar mayores ingresos.
3. **Mantener un sistema de información geoespacial integrado, accesible y actualizado.** Al considerar que para maximizar sus beneficios los desarrollos densos deben analizarse de forma individual y en ningún caso exceder la capacidad de los servicios, se vuelve indispensable que los gobiernos locales cuenten con sistemas que les brinden información oportuna sobre el estado de los servicios, la densidad efectiva y la normatividad aplicable a zonas específicas. De otra forma, no pueden tomarse decisiones informadas de densificación.
4. **Coordinar entre órdenes de gobierno, instituciones de desarrollo urbano y regiones geopolíticas.** La densificación exitosa requiere que los distintos entes gubernamentales trabajen en conjunto, de manera vertical, horizontal y transversal para poder lograr un proceso integrado de planeación urbana.
5. **Promover la participación pública en el desarrollo urbano.** Las opiniones y las preferencias de los residentes (y potenciales residentes) de una zona urbana no son sencillas ni triviales, y no pueden ignorarse ni darse por descontadas. Es indispensable diseñar e implementar mecanismos para que los ciudadanos y el gobierno generen una interacción bilateral constante y eficiente.

6. **Responder a la informalidad y los asentamientos irregulares.** Es clave considerar a los habitantes de los asentamientos irregulares como parte integral del sistema urbano para poder tratar el problema de su informalidad y vulnerabilidad en conjunto. Si las estrategias de densificación no consideran la provisión de espacio habitable para familias de escasos recursos, seguirán apareciendo desarrollos irregulares.
7. **Fomentar el liderazgo urbano con visión a largo plazo.** El éxito de una densificación inteligente que perdure a largo plazo requiere también de un liderazgo político serio y de largo plazo.

En relación a la sexta condición, responder a la informalidad y los asentamientos irregulares, los autores del documento proponen la creación de un programa que cumpla con las siguientes características:

1. Diseñar y poner en marcha un Programa de Regularización Urbana a nivel nacional a cargo de SEDATU. Un buen programa federal en la materia debería incluir los siguientes elementos de diseño:
  - a. Otorgar recursos financieros a las instancias estatales o municipales de regularización para ayudar a cubrir el costo de adquisición y trámites de regularización de terrenos ocupados de forma irregular. Ello les permitiría remontar los obstáculos financieros que hoy enfrentan.
  - b. Condicionar lo anterior a:
    - i. La entrega previa de información, por parte del municipio, de todas las zonas irregulares existentes en su demarcación (incluyendo su ubicación; estatus jurídico; de trámites de fraccionamiento y factibilidad de servicio; número de familias residentes, etc.) en un sistema informático georreferenciado.
    - ii. La aceptación explícita, por escrito y con la aprobación de cabildo, de no solicitar futuros recursos federales para la regularización de zonas no incluidas en el punto anterior.
    - iii. La implementación de un sistema de transferencia de propiedad y dominio a los ocupantes de los asentamientos irregulares, mediante pagos a plazo y tasas de interés bajas (o nulas), que de seguimiento puntual y brinden incentivos al pago oportuno. Ello permitiría la recuperación de la inversión para destinar ésta a la regularización de otras zonas existentes.
    - iv. La implementación de un programa simultáneo de venta de lotes servidos, que permita atender las necesidades que dieron origen a la ocupación irregular de predios.
2. Crear programas e incentivos para ofrecer vivienda asequible en zonas intraurbanas. Se requiere de programas efectivos de financiamiento para que la población de bajos ingresos tenga accesos a vivienda, con enfoque en los núcleos de las ciudades dentro de los programas de densificación.

A partir de esta propuesta, se pueden retomar las acciones de SEDATU en materia de regularización ejercidas a través del Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPAH), mismo que

apoya con hasta 10 mil pesos a los hogares en condiciones de pobreza que habitan en asentamientos irregulares para que obtengan escrituras y cuenten con certeza jurídica sobre la tenencia de su tierra, pero incorporando elementos valiosos de la propuesta descrita anteriormente, tales como:

- Condicionar la entrega de recursos a la entrega de información georreferenciada;
- El compromiso de no volver a solicitar recursos para regularizar predios no identificados anteriormente;
- La recuperación de costos a través del cobro a tasas preferenciales a los beneficiarios y;
- La implementación de medidas complementarias para evitar el surgimiento de nuevos asentamientos.

### Reorganizar y fortalecer el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial

El 23 de julio de 2014 se publicó en el Periódico Oficial Tierra y Libertad un decreto por medio del cual se modificó el Capítulo III del Título Primero de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (LOTDUS). Este cambio consistió en sustituir al Consejo Estatal de Desarrollo Urbano por el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial para mantener la legislación local actualizada en relación con la Estrategia Nacional para el Ordenamiento Territorial.

Así, los principales artículos del referido Capítulo III, titulado Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, establecen:

**Artículo \*11.** El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática, es un órgano auxiliar de las autoridades mencionadas en el artículo 5 y su funcionamiento, se regirá por lo dispuesto en esta Ley y en los ordenamientos reglamentarios que al efecto se emitan.

**Artículo \*12.** El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, será un órgano institucional con participación de la sociedad organizada y coadyuvará al cumplimiento de los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable aprobados por las autoridades competentes.

**Artículo \*13.** El Consejo Estatal, se integrará de la manera siguiente:

- I. Un Presidente. Que será el titular del Poder Ejecutivo o la persona que éste designe;
- II. Secretario de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado;
- III. El Secretario de Obras Públicas del Gobierno del Estado;
- IV. Un Secretario Técnico; que será el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda Sustentable.
- V. Un Representante del Consejo de Desarrollo Metropolitano;

**VI.** El Presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano y Zonas Conurbadas del Congreso del Estado;

**VII.** El Presidente de la Comisión de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos del Congreso del Estado;

**VIII.** Vocales. Un representante de los siguientes sectores públicos y de la sociedad civil organizada: Dependencias y Organismos, Federales, Estatales y Municipales, relacionadas con el desarrollo urbano sustentable; Asociaciones y Cámaras de Comercio y de la Industria; Colegios y Asociaciones de Profesionistas; Asociaciones Civiles y Sociales; Instituciones Académicas y de Investigación; y Organismos No Gubernamentales; y

**IX.** Los representantes municipales, cuando se traten asuntos de su competencia. Los cargos del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial son honoríficos y por cada representante propietario se designará un suplente, que los sustituirá en sus faltas temporales. El Secretario de Desarrollo Sustentable suplirá en sus funciones al Presidente del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial.

Los cargos del Consejo Estatal son honoríficos y por cada representante propietario se designará un suplente, que los sustituirá en sus faltas temporales. El Secretario de Desarrollo Sustentable suplirá en sus funciones al Presidente del Consejo Estatal.

**Artículo \*14.** Las Sesiones del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial serán válidas cuando acudan más de la mitad, de la totalidad de sus miembros. Las decisiones del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. El Presidente del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial tendrá voto de calidad, en caso de empate.

**Artículo \*15.** El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial, tendrá las atribuciones siguientes:

**I.** Asesorar a las autoridades competentes en el proceso de planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano sustentable de los centros de población de acuerdo con los fines de esta Ley;

**II.** Opinar en la elaboración y cumplimiento del Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable;

**III.** Sugerir mecanismos para ordenar y regular las Zonas Conurbadas y Zonas Metropolitanas tanto Intermunicipales como Interestatales;

**IV.** Ser el conducto para dar a conocer las propuestas y observaciones que haga la comunidad organizada respecto del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano sustentable de los centros de población;

**V.** Opinar en aquellos asuntos que se presenten a su consideración;

**VI.** Sugerir la formulación de programas de desarrollo urbano sustentable que respondan a las necesidades de la comunidad;

**VII.** Elaborar su Reglamento Interno y someterlo a consideración del Poder Ejecutivo, y

**VIII.** Las demás que se relacionen con la naturaleza de sus funciones.

**Artículo \*16.** El Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial contará con asesoría y apoyo permanente, para la atención de los asuntos de su competencia, de un grupo de trabajo que constituirá la Subcomisión Técnica. Asimismo el Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial contará con una Subcomisión de Vigilancia de la Reserva Territorial Declarativa, misma que intervendrá en la coordinación de acciones que los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como los propietarios o poseedores de la tierra, pudieran realizar como parte de sus atribuciones, previniendo y evitando su ocupación irregular; también aportará los elementos técnicos, jurídicos y prácticos para el cumplimiento de sus objetivos.

La organización y funcionamiento del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y de las Subcomisiones Técnica y de Vigilancia de la Reserva Territorial Declarativa, se establecerán en el Reglamento Interno del Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial.

El resto de los artículos de este capítulo están dedicados a describir la integración y las atribuciones de los Consejos Municipales, mismos que deben coordinar sus acciones con el Consejo Estatal para lograr congruencia entre sus acciones.

Si bien la creación del CEOT es un avance importante en la dirección correcta su falta de actividad y su baja productividad resultan preocupantes. En este sentido y con la intención de potenciar las actividades del CEOT resultaría útil:

- Replantear la lista de integrantes y participantes para hacerla más reducida y así lograr agilizar sus operación, manteniendo abierta la posibilidad de invitar a distintos actores o representantes cuando el tema a tratar lo requiera;
- Aumentar la frecuencia de las sesiones del CEOT;
- Encargar a los integrantes del CEOT la elaboración de un Código que agrupe toda la legislación en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda en el Estado y;
- Delegar a los integrantes del CEOT la responsabilidad de proponer zonas susceptibles para realizar expropiaciones para regularizar los asentamientos humanos irregulares.

### Elaborar un Código Urbano

Una de las tareas que podría realizar el reorganizado y fortalecido CEOT es la elaboración de un Código que reúna y armonice toda la legislación en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda para el Estado de Morelos, lo cual representaría un fortalecimiento del marco legal. Para entender mejor esta propuesta, a continuación se describe la experiencia de Aguascalientes, identificada como la mejor práctica a nivel nacional.

Aguascalientes cuenta con un Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda que se concluyó y aprobó en 2013 y que sustituye al anterior Código Urbano publicado en 1994. El nuevo Código está integrado por 17 títulos, 67 capítulos y 1,134 artículos, lo cual representa un total de 443 artículos más con respecto a la última versión vigente del Código Urbano anterior.

Dicho Código establece las facultades y responsabilidades de todas las autoridades competentes en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y vivienda, así como las atribuciones y la integración de las distintas Comisiones y Comités relacionadas con el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la vivienda.

El Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda contiene disposiciones para muchos diferentes temas. Para ejemplificar esto, a continuación se presenta su estructura:

- **Título Primero.** Disposiciones generales.
- **Título Segundo.** De la concurrencia y coordinación de autoridades.
- **Título Tercero.** Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.
- **Título Cuarto.** De las regulaciones a la propiedad en los centros de población.
- **Título Quinto.** De la tierra para el ordenamiento del territorio, el desarrollo urbano y la vivienda.
- **Título Sexto.** Del fraccionamiento, relotificación, fusión y subdivisión de terrenos y de los desarrollos inmobiliarios especiales.
- **Título Séptimo.** Del régimen de propiedad en condominio.
- **Título Octavo.** De las disposiciones comunes a fraccionamientos, condominios y desarrollos inmobiliarios especiales.
- **Título Noveno.** De las conurbaciones en el territorio del Estado.
- **Título Décimo.** Del fomento al desarrollo urbano.
- **Título Décimo Primero.** Del desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.
- **Título Décimo Segundo.** De la vivienda.
- **Título Décimo Tercero.** Del financiamiento al desarrollo urbano.
- **Título Décimo Cuarto.** De la infraestructura y equipamiento vial y del sistema de tránsito y transporte local.
- **Título Décimo Quinto.** De las concesiones.
- **Título Décimo Sexto.** De las responsabilidades, medidas de seguridad, infracciones y sanciones, procedimiento administrativo y denuncia popular.
- **Título Décimo Séptimo.** De las controversias y procedimientos de conciliación y arbitraje en condominios, fraccionamientos y colonias.

De acuerdo con información del Tercer Informe de Gobierno de Aguascalientes<sup>28</sup>, el nuevo Código se creó para contar con un fundamento legal para impulsar la Reforma Urbana que requiere el crecimiento de Aguascalientes. Según la misma fuente, este código “vincula el ordenamiento

<sup>28</sup>[http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/informacion/IngCarlosLozano/TercerInforme/Informe\\_Ejecutivo2013.pdf](http://www.aguascalientes.gob.mx/transparencia/informacion/IngCarlosLozano/TercerInforme/Informe_Ejecutivo2013.pdf)

territorial, el desarrollo urbano y la vivienda, respalda el desarrollo urbano sustentable, promueve la movilidad integral, propicia la homologación de la normatividad del desarrollo urbano municipal, promueve la inversión a través de una gestión urbana eficiente, y fortalece el equipamiento y la vivienda social y multifamiliar”.

Con respecto a la regularización de la tenencia de la tierra, el **Título Quinto dedica su Capítulo III** a este tema. Así los artículos del mencionado Capítulo dicen:

**ARTÍCULO 348.-** Se considera de interés público y prioritario, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipales, tendentes a la regularización de los asentamientos humanos en la Entidad, como acciones de mejoramiento de los centros de población.

**ARTÍCULO 349.-** La regularización de la tenencia de la tierra, para su incorporación al desarrollo urbano, se sujetará a las siguientes normas:

**I.-** Se deberá proceder conforme al programa de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio aplicable, en la ejecución de acciones de mejoramiento;

**II.-** Solo podrán ser beneficiarios de la regularización, quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en la localidad. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión; y

**III.-** 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 y programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.

**ARTÍCULO 350.-** La Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial (SEGUOT) y los ayuntamientos, en coordinación con el Instituto de Vivienda Social y Ordenamiento de la Propiedad (IVSOP), dentro del ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de este Código, debiendo adoptar para tal efecto, las medidas de seguridad, así como imponer las sanciones administrativas que establece el mismo, independientemente de los ilícitos en que se hubiere incurrido.

La existencia de asentamientos humanos irregulares, o la gestación de estos, podrán ser denunciados ante la SEGUOT, el IVSOP, los ayuntamientos o en su caso, las procuradurías, por cualquier persona, a efecto de que estas procedan a coordinar las acciones administrativas correspondientes y promover las denuncias penales ante las autoridades competentes, en contra de los vendedores de áreas, lotes o predios al margen de la ley o de quienes resulten responsables.

**ARTÍCULO 351.-** Tratándose de asentamientos humanos irregulares, ubicados en predios ejidales o comunales, se procederá conforme a lo previsto en este Código y en la Ley Agraria.

**ARTÍCULO 352.-** El ayuntamiento respectivo, en coordinación con la SEGUOT y el IVSOP, al tener conocimiento de un asentamiento humano irregular o la formación de este, procederán a la suspensión de cualquier obra y/o ventas de predios que se transmitan ilícitamente, fijando en lugares públicos y visibles, copias del ordenamiento que disponga tal situación, el cual deberá estar fundamentado en las disposiciones de este Código, así como publicado como advertencia pública en un diario de mayor circulación de la localidad y notificarse al Instituto Catastral y al Registro Público de la Propiedad del Estado que no inscriban ningún acto, contrato o convenio derivado de la propiedad o posesión de inmuebles ubicados en ese asentamiento humano.

**ARTÍCULO 353.-** En el caso de que el asentamiento humano irregular se encuentre en terrenos ejidales o comunales, y que estos terrenos, áreas o parcelas estén contempladas como aptas para el uso habitacional, así como el que su regularización e incorporación al desarrollo urbano represente una acción de mejoramiento con beneficio social y público, el ayuntamiento respectivo, la SEGUOT y el IVSOP, analizarán tal situación, y promoverán en su caso, la solicitud de expropiación o aportación de dicho inmueble, para su regularización ante las autoridades competentes.

**ARTÍCULO 354.-** La SEGUOT, el IVSOP y el ayuntamiento respectivo expedirán conjuntamente un dictamen de factibilidad de la regularización de un asentamiento humano, el cual deberá contener:

I.- La factibilidad jurídica;

II.- La factibilidad técnica urbanística y ambiental, evitando el asentamiento humano en zonas no urbanizables, de riesgo o de preservación ecológica;

III.- La factibilidad de introducción de infraestructura, equipamiento y servicios a costos razonables y como acción de mejoramiento;

IV.- Su liga con la traza urbana y su integración con la misma;

V.- La acreditación de un beneficio social y público; y

VI.- La congruencia con este Código y los programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio aplicables.

**ARTÍCULO 355.-** En caso de ser negativo el dictamen de regularización a que se refiere el artículo anterior, se procederá de inmediato al desalojo del asentamiento humano irregular, independientemente de las sanciones civiles, administrativas o penales a que se hagan acreedores los promotores y/o los asentados de dicho asentamiento, en áreas, parcelas, predios o lotes particulares, de propiedad pública, ejidal o comunal.

**ARTÍCULO 356.-** Una vez que las autoridades competentes hayan ejecutado el decreto expropiatorio del inmueble a regularizar o se haya aportado, el beneficiario de dicha expropiación

o aportación en su calidad de fraccionador, **solicitará ante la Comisión Estatal por conducto de la SEGUOT, la autorización de fraccionamiento por regularización, sin embargo cuando la entidad regularizadora sea federal, no se le dará el tratamiento de fraccionador y sí de responsable de la regularización de la tenencia de la tierra**, quedando el municipio como garante de los servicios de acuerdo a sus programas y recursos financieros.

**ARTÍCULO 357.-** La SEGUOT, el IVSOP y los ayuntamientos, solicitarán a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, la constitución de las zonas de urbanización ejidal en todos y cada uno de los ejidos del Estado que lo requieran, así como la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, de conformidad con los programas de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.

**ARTÍCULO 358.-** La regularización de la tenencia de la tierra como una acción de mejoramiento urbano, deberá considerar la ejecución por cooperación de las obras de infraestructura, equipamiento o servicios urbanos que requiera el asentamiento humano correspondiente.

**ARTÍCULO 359.-** El Gobierno del Estado y los ayuntamientos instrumentarán coordinadamente acciones, obras e inversiones de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano, el ordenamiento del territorio y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios, así como apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios o comuneros.

De entre los resultados reportados en materia de regularización de asentamientos humanos, según datos del Cuarto Informe de Gobierno de Aguascalientes, publicado en 2014, el IVSOP recibió durante el último año 265 solicitudes de regularización, las cuales fueron canalizadas para juicios y escrituraciones, a despachos jurídicos y notarías.

Siguiendo la misma fuente, en Aguascalientes al momento de la publicación del informe estaban en proceso de regularización cinco asentamientos irregulares y una reserva de crecimiento urbano ejidal a través de la Subcomisión Estatal de Reservas Territoriales y Regularización de la Tenencia de la Tierra presidida por el IVSOP, mismo que apoyó directamente con la elaboración del esquema de desarrollo urbano, así como los proyectos ejecutivos, para la regularización de la reserva de crecimiento urbano del ejido Ojo de Agua de los Montes, Tepezalá, la cual consta de 246 lotes para beneficiar a mil 9 personas.

Así, en Aguascalientes las Comisiones Municipales de Ordenamiento de la Propiedad son las encargadas de detectar los predios con irregularidades y turnarlos al Instituto de Vivienda y Social y Ordenamiento de la Propiedad (IVSOP), para su regularización de acuerdo con los criterios establecidos en el Título Quinto, Capítulo III, del Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda para el Estado de Aguascalientes.

### Publicar los lineamientos para regularizar distintos tipos de tierras

Entre las atribuciones del CEOT se podría trabajar en la elaboración de un manual público con los lineamientos y los pasos necesarios a seguir para la regularización de los distintos tipos de tenencia de la tierra (tierra comunal, ejidal, en disputa o privada).

Así, a partir de la elaboración de este manual tanto las autoridades como los posibles beneficiarios podrían consultar la información y saber qué trámites y qué procedimientos son los necesarios para poder regularizar la tenencia de la tierra.

Entre los elementos que deben contener dichos manuales se encuentran:

- Identificación de todas las autoridades competentes;
- Listado de trámites requeridos y descripción de los procedimientos a realizar;
- Documentación necesaria para realizar los trámites;
- Estimado de tiempos y costos de la regularización;
- Listado de programas de ayuda para la regularización de la tenencia de la tierra.

### Revisar y agilizar los procesos para la regularización de tierras

Una vez identificadas las autoridades involucradas, los trámites y los procedimientos necesarios para regularizar la tenencia de la tierra en sus distintas modalidades, resultaría conveniente que el CEOT analice cada uno de estos procesos en busca de áreas de oportunidad, de modo que se puedan identificar procesos ineficientes, redundantes, cuellos de botella o cualquier otra situación que se pueda corregir para hacer que los trámites sean más sencillos y expeditos.

### Promover la transparencia

Si bien Morelos ha realizado importantes esfuerzos en materia de transparencia como la puesta en marcha del portal [www.transparenciamorelos.mx](http://www.transparenciamorelos.mx) resulta importante mantener actualizado dicho portal y hacer pública toda la información relacionada con los trámites, resoluciones de la CEOT y padrones de beneficiarios con la información de quienes reciban un título de propiedad.

### Definir zonas prioritarias de atención

Al reunir todos los actores relevantes en el tema de regularización de derechos de propiedad, el CEOT es también el conducto idóneo para definir zonas prioritarias de atención. Las reuniones que se han llevado a cabo con diversos funcionarios, así como el trabajo de investigación realizado para elaborar este documento, han arrojado preliminarmente tres zonas de interés para el gobierno que podrían ser las primeras abordadas:

1. Predios baldíos de propiedad privada en zonas urbanas. Estos predios son de especial interés por que servirían como reservas territoriales para el crecimiento urbano, sobre todo de Cuernavaca.
2. La zona alrededor de la estación del tren en Cuernavaca. El gobierno estatal tiene un especial interés en organizar y desarrollar esta zona de la mano del establecimiento de la estación de tren en el centro de la ciudad.

3. La zona del Tepozteco. Esta Área Natural Protegida es de importancia simbólica para los Morelenses y a la vez cuenta con una problemática importante de invasiones y de asentamientos irregulares. Las autoridades estatales consideran que se podría regularizar la zona como una importante acción simbólica de este programa.

Sería conveniente que el CEOT confirme el interés en regulariar estas áreas prioritarias y defina si hay alguna otra que se debería de priorizar.

#### Proponer zonas aptas para ser regularizadas o reajustadas

Otra de las funciones que podría adquirir el CEOT es la identificación y propuesta de predios o zonas aptas para ser regularizadas o reajustadas. En este sentido, existen experiencias internacionales de intervenciones exitosas de reajuste de tierras que inclusive han resultado auto-financiadas y que si bien no fueron diseñadas para resolver el problema de los asentamientos irregulares, pueden ser fácilmente adaptadas para resolver dicha problemática.

Uno de los exponentes de este tipo de experiencias es Corea del Sur, país que en una situación similar a la de México, experimentó un rápido proceso de urbanización seguido de una rápida industrialización.

	1960	2010
Urbanización	37.0%	90.9%
Industrialización	36.8%*	92.8%
PIB per cápita	\$79	\$20,562

\*El dato corresponde a 1963.

Fuente: Korea Research Institute for Human Settlements.

La rápida urbanización e industrialización generó un desequilibrio entre la oferta y la demanda de viviendas y de suelo urbano con servicios, lo cual fomentó la especulación y el encarecimiento de la tierra urbana.

Para resolver ese desequilibrio las autoridades incrementaron la oferta de suelo urbano y vivienda. En 1978 se creó la *Korea Land Development Corporation*, se promulgó la *Housing Site Development Promotion Law* y se mitigó la demanda especulativa a través del establecimiento de límites sobre las extensiones de suelo urbano y mediante impuestos a las ganancias de capital por el incremento en el valor de la tierra.

Las intervenciones para financiar un adecuado desarrollo urbano se justificaron a partir de la necesidad de:

- **Oferta de servicios públicos.** Se requiere más del 40% de la superficie de una ciudad para caminos, parques, escuelas, etc...
- **Oferta de infraestructura:** Comunicaciones y transporte; infraestructura hidráulica; espacios públicos; infraestructura energética; infraestructura de desechos e; infraestructura educativa.
- **Oferta de vivienda:** Provista por el gobierno y por el sector privado.

### *Programa de Reajuste de Tierras (Land Readjustment Projects)*

Este programa se implementó entre 1940 y 1980 y posteriormente se retomó a partir del año 2000. A través de este esquema, los propietarios contribuyen con sus lotes para formar una reserva de tierra (*land pooling*) para ser desarrollada y a cambio reciben tierra con servicios (*land readjustment*) o dinero según el valor y la extensión de la tierra proporcionada al proyecto.

Es un proyecto autofinanciado: 30% para infraestructura; 20% para la recuperación de costos del desarrollo y; 50% para el reajuste de tierra a sus dueños originales o en el caso de México, para pagar la indemnización a los propietarios del predio invadido.

#### **Beneficios para el sector público:**

- Ahorro de costos en la provisión de infraestructura.
- Ahorro de costos en el desarrollo urbano debido al autofinanciamiento.

#### **Beneficios para los propietarios:**

- Incremento en el valor de sus tierras debido al desarrollo.
- Certidumbre en la tenencia de la tierra.

#### **Procedimiento:**

1. Selección del área. La autoridad decide qué área debe reajustarse/regularizarse.
2. Aprobación de los terratenientes. La mitad o más dueños deben estar de acuerdo ó dueños de más de dos terceras partes del total del área deben estar de acuerdo.
3. Audiencia pública sobre la propuesta de reajuste de tierras.
4. Elaboración del plan de reajuste. Encabezado por las autoridades.
5. Audiencia pública sobre el plan de reajuste.
6. Aceptación del plan por parte de los terratenientes. Mismas condiciones que en el punto 2.
7. Registro de nuevos títulos de propiedad.
8. Venta de la tierra consolidada a inversionistas.
9. Terratenientes e inversionistas construyen por su cuenta.



Eje  
mpl  
o:

De  
bili  
dad  
es  
o  
críti  
cas:

• L

as  
gan  
anci

as son únicamente para los terratenientes: faltan herramientas para recolectar las ganancias de capital.

- Uso ineficiente de la tierra con servicios: después de la intervención se construye principalmente vivienda unifamiliar, lo cual no resuelve la creciente demanda de vivienda urbana.

### *Proyectos de Desarrollo Gestionados Públicamente (Publicly Managed Development Projects)*

Este tipo de intervenciones se implementan en Corea del Sur desde 1980. Características principales:

- Desarrolla un plan integral de construcción de vivienda.
- Elige desarrolladores del gobierno central o local y empresas privadas.
- Implementa planes financiados con fondos de desarrolladores.
- Revende la tierra con servicios en el mercado privado.
- Las ganancias del desarrollo son usadas para bajar los precios de venta de tierras con servicios a los grupos de bajos ingresos.

#### **Procedimiento:**

1. Selección del área. Las autoridades seleccionan qué área necesita ser re-desarrollada. De ser necesario expropia terrenos.
2. Audiencia pública sobre la designación del Desarrollo Público.
3. Elaboración de un plan de compensación y desplazamiento.
4. Compra o toma de tierras.

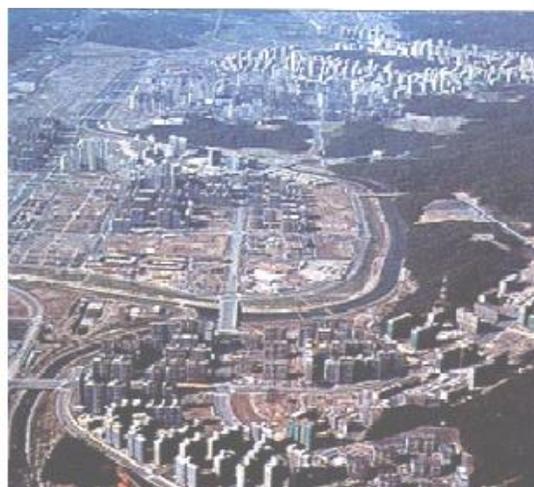
5. Desarrollo de tierras con servicios públicos. El gobierno contrata a empresas privadas para el desarrollo.
6. Construcción de edificios. El gobierno contrata a empresas privadas para la construcción.
7. Venta de edificios a usuarios e inversionistas.

### Ejemplo

#### Antes



#### Después



Fuente: MOLIT.

### *Colaboración Público-Privada de Desarrollo Conjunto (DC)*

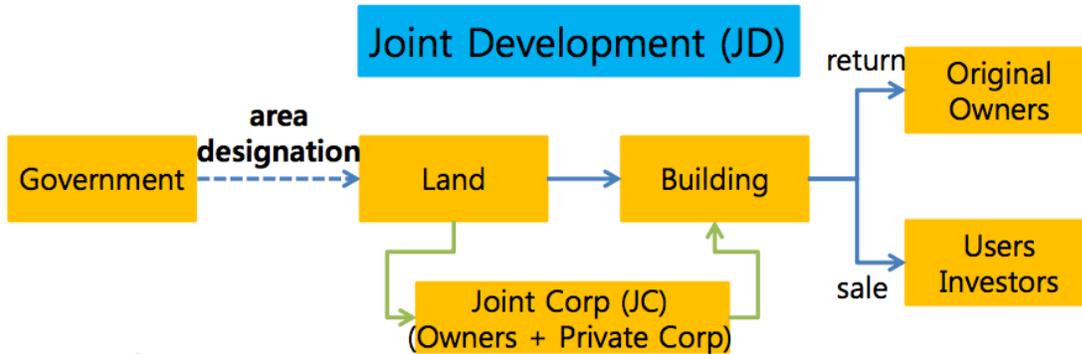
Bajo esta modalidad, las autoridades designan el área que necesita ser re-desarrollada, elaboran un plan de desarrollo en conjunto con los habitantes y posteriormente construyen, venden y liquidan a los propietarios originales y a los inversionistas.

#### **Procedimiento:**

1. Selección del área. La autoridad decide qué área necesita ser re-desarrollada. De ser necesario se expropián terrenos si la mayoría de los terratenientes aceptan participar en el DC.
2. Audiencia pública sobre la designación de DC.
3. Configuración del DC en acuerdo con los terratenientes. Más de tres cuartas partes de los dueños ó dueños de más de la mitad del total del área deben aceptar.
4. La propuesta de proyecto debe ser aceptado tanto por los dueños de la tierra como por el gobierno.
5. Elaboración por parte del DC del plan de preventa y de liquidación.
6. El plan de liquidación debe ser aprobado por el gobierno.
7. Construcción

## 8. Liquidación.

## Ilustración:



Fuente: MOLIT.

### Promover a la oferta condicionada de suelo servido

Una alternativa para hacer frente a las causas que promueven el surgimiento de los asentamientos irregulares consiste en la elaboración e implementación de un programa enfocado a desarrollar tierra con servicios o vivienda social y asignarla a través de condiciones favorables entre la población de menores ingresos.

Un programa de esta naturaleza podría incluir algunas condicionantes de modo tal que los beneficiarios sean aquellos individuos propensos a realizar nuevas invasiones. En este sentido, se podría buscar priorizar el acceso a suelo servido o a vivienda social a personas que decidan convertirse a la formalidad como una condición necesaria para poder ser beneficiario del programa.

Además, un programa de este tipo podría funcionar muy bien si los procedimientos para ser beneficiario son sencillos y transparentes y si se publica un padrón de beneficiarios y una lista de espera de los potenciales beneficiarios. Así, se evita que quienes estén en lista de espera para obtener un lote con servicios no invadan nuevos predios ni construyan en ellos y mejor esperen a recibir su lote legal para construir su casa. A la par se puede implementar una política de cero tolerancia para evitar el surgimiento de nuevos asentamientos.

Un programa con tal finalidad podría estar a cargo de la Comisión Estatal de Reservas Territoriales misma que tiene como misión “Constituir, programar y gestionar reserva territorial para fomentar el desarrollo sustentable del Estado, proporcionando certeza jurídica en la tenencia de la tierra para así facilitar la inversión pública y privada además de la regularización de asentamientos humanos, a través de concertación social eficaz y transparente, siempre en búsqueda del bien común”.



## Referencias

Ávila Sánchez, Héctor. 2001. La agricultura y la industria en la estructuración territorial de Morelos. Cuernavaca. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Ávila Sánchez, Héctor. 2002. Aspectos históricos de la formación de regiones en el estado de Morelos: desde sus orígenes hasta 1930. Cuernavaca. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

BBVA Research. 2011. Situación inmobiliaria. Análisis Económico. Julio 2011. México.

Besley, Timothy. 1995. Property Rights and Investment Incentives: *Theory and Evidence from Ghana*. Journal of Political Economy, Vol. 103, No. 5 (Oct., 1995), pp. 903-937.

Better Growth, Better Climate. 2014. The New Climate Economy. Washington D.C.

Casares Ripol, Javier. 2002. El pensamiento en la política económica. Escuela Superior de Gestión Comercial y Marketing. Madrid, España.

Censo de Población y Vivienda 2010. 2010. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México.

Cuarto Informe de Gobierno: César Duarte. 2014. Chihuahua, México.

De Soto, Hernando. 2000. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books, Nueva York.

De Soto, Hernando. The Missing Ingredient: *What poor countries will need to make their markets work*. The Economist, London, September 1993.

Delgado Sáenz, Gloria. 2006. Historia de México, Volumen 1, El proceso de gestación de un pueblo. Pearson Education.

Dietz A., Henry. 1987. Rent seeking, rent avoidance, and informality: an analysis of third world urban housing. Institute of Latin American Studies. University of Texas at Austin.

Doing Business en Mexico 2014: Entendiendo las regulaciones par alas pequeñas y medianas empresas. 2014. Banco Mundial. Washington D.C.

Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency. 2015. World Bank. Washington D.C.

Duhau, Emilio. 1995. Estado de derecho e irregularidad urbana. UNAM. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 57, No. 1, Orden jurídico y espacio urbano (Ene. – Mar., 1995). México.

Durand-Lasserve, Alain; Fernandes, Edesio; Payne, Geoffrey and; Rakodi; Carole. 2007. Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: *A Review of the Literature*.

Feder, Gershon and Feeny, David. 1991. Land Tenure and Property Rights: *Theory and Implications for Development Policy*. The World Bank Economic Review, Vol. 5, No. 1 (Jan.m1991), pp. 135-153.

Félix, Heriberto. 2011. México protege a los más vulnerables con pisos firmes. México.

- Fernandes, Edesio. 2003. Programas de Regularización de la Tenencias de la Tierra Urbana y Pobreza Urbana en Latinoamérica. *Revista Vivienda Popular* 12, pp. 5-16, Agosto 2003, Facultad de Arquitectura, Uruguay.
- Fernandes, Edesio. 2011. *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fundación CIDOC y Sociedad Hipotecaria Federal. 2014. *Estado actual de la Vivienda en México 2014*. Primera edición. México.
- Global Competitiveness Report 2014-2015. 2014. World Economic Forum. Davos, Switzerland.
- Gonzalez-Navarro, Marco y Quintana-Domeque, Climent. 2015. *Local Public Goods and Property Tax Compliance: Evidence from Residential Street Pavement*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162: 1243–1248.
- Helbling, Thomas. 2010. What are Externalities? What happens when prices do not fully capture costs. *Finance and Development*. International Monetary Fund.
- Iracheta, Alfonso y Smolka, Martim. 2004. *Access to Serviced Land for the Urban Poor: The Regularization Paradox in Mexico*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lagarrigue, Maximiliano. Propiedad y autoridad en la teoría política de Thomas Hobbes. Papeles de Trabajo, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín. Año 5, N° 8, Buenos Aires, noviembre 2011, pp. 153-172.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Madero, Francisco I. 1910. *Plan de San Luis*. México.
- Mackinlay Grohmann, Horacio. 1993. Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. Número 1993.
- Morán Martín, Remedios. 2002. Los derechos sobre las cosas. El derecho de propiedad y derecho de posesión. *Historia del Derecho Privado, Penal y Procesal*. Tomo I. Parte teórica. Editorial Universitas.
- Nieves San Emeterio, Martín. 2002. La doctrina económica de la propiedad: de la escolástica a Adam Smith. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.
- O'Driscoll Jr., Gerald y Hoskins, Lee. 2006. *Derechos de propiedad: La clave del desarrollo económico*. Cato Institute. Washington D.C.
- Parada, Jairo. 2003. Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: semejanzas y diferencias. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 5, No. 8. Primer Semestre/2003.

Plan Estatal de Desarrollo Morelos 2013-2018.

Riley, Lee W, I Ko, Albert, Unger, Alon, Reis, Mitermayer G. 2007. Slum health: Diseases of neglected populations. *BioMed Central International Health and Human Rights* 2007, 7:2.

Serra Ramoneda, Antonio. 2003. Mercados, contratos y empresa. Universidad Autónoma de Barcelona. España.

Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economics of the Public Sector*. 3rd edition. London, WW Norton.

United States Agency for International Development (USAID). 2011. Land Tenure: *Mexico Profile*. USAID Land Tenure and Property Rights Portal. March 2011. <http://usaidlandtenure.net/mexico>

Warman, Arturo. 2001. El campo mexicano en el siglo XX. México DF., Fondo de Cultura Económica.

Zapata, Emiliano. 1911. Plan de Ayala. México.