

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LA PROPIEDAD Y EL VALOR DE LA TIERRA  
SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO URBANO

TESIS PRESENTADA POR: JOSE CORNELIO CASTO  
RENA SANCHEZ-GAVITO.-MAESTRIA EN ARQUITEC  
TURA CON ESPECIALIDAD EN "URBANISMO".-DI-  
VISION DE ESTUDIOS SUPERIORES.- ESCUELA -  
NACIONAL DE ARQUITECTURA.- UNIVERSIDAD --  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F., JULIO DE 1976.

*1. Tierras tenencia - Mexico Ist.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	3
OBJETIVOS	5
PARTE I	
1.- LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN MEXICO	8
2.- DESARROLLO URBANO EN MEXICO	11
3.- LA POBLACION Y LA DEMANDA DE TIERRA	15
4.- FACTORES SOCIO-ECONOMICOS QUE INFLUYEN EN LA PROPIEDAD URBANA	16
PARTE II	
5.- REFORMA AGRARIA	21
6.- EL EJIDO	33
6.1. El Ejido como obstáculo para el desarrollo urbano.	
6.2. El Ejido como reserva territorial.	
7.- ZONAS URBANO-EJIDALES	41
8.- FUNDO LEGAL	44
9.- PROPIEDADES MUNICIPALES, ESTATALES Y FEDERALES	48
10.-PROPIEDAD PRIVADA	52
10.1. Uso irrestricto	
10.2. Concesión limitada	
10.3. Enfiteusis	
10.4. Rentas congeladas	
10.5. Propiedad en condominio	
11.-TRIBUTACIONES DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL URBANA	66
11.1. El Impuesto Predial	
11.2. Gravámen de las ganancias de capital	
11.3. Impuestos sobre herencias	

11.4. Impuestos documentales	
11.5. Empleo de medidas tributarias para controlar el uso del suelo.	
11.6. Medidas para fomentar el uso más intensivo del suelo.	
11.7. Medidas para promover la conservación de recursos.	
12.-REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y USO DEL SUELO	73
13.-INVASIONES	78
PARTE III	
14.-VALOR DE LA TIERRA	87
14.1. La oferta y la demanda	
14.2. Precio	
14.3. Leyes que gobiernan el precio, la oferta y la demanda	
14.4. Valor de mercado	
14.5. Valores de un bien raíz	
14.6. Factores que influyen en el valor de un bien raíz	
14.7. Procedimientos de Valuación	
14.8. Valor Comercial	
14.9. Vapor por Capitalización	
15.-BIBLIOGRAFIA	106

## I N T R O D U C C I O N

El crecimiento acelerado de nuestras ciudades es un fenómeno característico de la época actual. Sus orígenes hay que ubicarlos en la estructura misma de nuestra economía y en su evaluación histórica. Las proyecciones de este crecimiento extraordinario plantean en los próximos años, situaciones que se revisten de dramatismo.

A los aspectos meramente cuantitativos del crecimiento de la población, deben agregarse necesidades de suelo urbano, servicios públicos, viviendas, transporte, etc., que inciden directamente en la calidad de la vida, el bienestar real de la población, dentro de la convicción profunda y enraizada de lo humano.

Se ha observado como se plantea el problema urbano, con diferencias en el espacio y en el tiempo, en condiciones similares en todo el mundo; que el crecimiento anárquico de las ciudades amenaza el bienestar de millones de gentes y como se plantean dudas fundamentales sobre el tamaño óptimo de las urbes.

También se observa como el proceso de urbanización se ha venido sucediendo en forma acelerada, por lo que se hace cada día más apremiante la necesidad de introducir entre otros elementos, los de planeación, para ordenar dicho crecimiento.

Para llevar a cabo cualquier plan de desarrollo urbano, es necesario disponer y administrar en forma adecuada el elemento más importante que es la tierra.

La tierra es el elemento vital para la persistencia de todos los pueblos y su aprovechamiento justo y adecuado, ha constituido y sigue constituyendo uno de los problemas más grandes para el hombre.

La observación diaria, revela el encarecimiento -- constante de la tierra para edificar el ámbito de territorialidad urbana.

El mismo fenómeno de alza se constata en todas las grandes ciudades del mundo. Siempre ha habido preocupación por el suelo urbano, pero nunca como en nuestros días, por su repercusión en el problema de la vivienda, del cual depende su éxito o su fracaso. Problema que para ser resuelto es necesario disponer del suelo urbano en cantidad suficiente y a precio bajo.

Sin resolver el problema del suelo urbano, los planes de gobierno no tendrían eficacia y no será posible atender al fin social que se proponen.

Por la carestía de terrenos adecuados a la promoción privada y pública, la inversión se hace difícil y restringida, alterando la economía patrimonial.

## O B J E T I V O S

El presente trabajo trata de exponer los problemas de la propiedad y el valor de la tierra en el desarrollo de los centros urbanos del país. La intención del documento es la de formar un esquema global de la situación dentro de un proceso histórico sumamente complejo.

El estudio consta de tres partes: la primera se -- encuentra destinada a presentar un panorama general de la -- evolución histórica de la propiedad de la tierra en el país; en la segunda parte se presentan las características princi-- pales de la propiedad de la tierra en todas sus modalidades y la tercera parte expone los conceptos de valor de la tie-- rra, sus características y sus incrementos dentro del proce-- so de desarrollo urbano.

Cada una de las partes contienen las conclusiones, recomendaciones y los instrumentos que se sugieren manejar-- para llevar a cabo un plan general que conduzca a la posi-- ble solución de dichos problemas.

El objetivo principal de este trabajo, es el de -- establecer a través del análisis de las características de-- la propiedad y el valor de la tierra, los criterios técni-- cos fundamentales que sirvan de orientación para suprimir -- la especulación; las plusvalías ó beneficios no ganados e -- imputables a la colectividad y el monopolio de la tierra, -- con el fin de dirigir, controlar y administrar adecuadamen-- te el suelo y en consecuencia provocar un desarrollo armó-- nico y equilibrado de los centros urbanos del país.

Para los fines de este estudio, la propiedad con-- tiene ángulos o puntos de vista que es preciso desglosar -- previamente, ya que el término de propiedad de la tierra, -- difiere del de tenencia de la tierra y además se complica -- con la inclusión de otros factores: la propiedad rural que--

se rige de una manera y de acuerdo con el texto constitucional contenido en la reglamentación del Artículo 27; la propiedad urbana que puede referirse a la "tierra urbana" y --- que afecta a la propiedad irrestricta del lote en que se --- levanta la construcción y la propiedad de la vivienda que --- no debe confundirse con la propiedad de la tierra.



**PARTE I**

## 1.- LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN MEXICO

La propiedad de la tierra en el país, es resultado de un proceso generalizado y simultáneo en las distintas regiones y épocas.

En el período prehispánico, en general puede decirse que la propiedad de la tierra fué de quién la detentó y del cobro de tributos de las tribus vencedoras. Sin embargo, se reconoce que el Gobierno llevado por príncipes, reyes y guerreros, disponían de propiedades, comprendiendo se la propiedad privada y la pública. El templo tenía también ejidos que explotar. Con la conquista los españoles - transplantaron sus instituciones de las propiedades reales, la propiedad privada transferida por la merced real a los particulares, el ejido como derecho de los pueblos y la encomienda. Hacia el final del Virreinato subsistieron los ejidos y terrenos comunales, la encomienda desapareció y la propiedad privada, rural y urbana se fué quedando en poder de unos cuantos latifundistas y en especial una gran extensión de las mejores tierras labrantías, a través de tres siglos, se fué acumulando en manos del clero.

La Independencia no modificó el sistema y sólo -- hasta mediados del siglo XIX, por la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero, las extensas propiedades urbanas y rurales de éste, pasaron a particulares, creándose extensos latifundios, muchos de ellos en poder de extranjeros que se incrementaron más durante el mandato del General Díaz.

También se realizaron despojos a los pueblos de sus tierras comunales y ejidales, lo que originó la protesta de los habitantes de las comunidades indígenas y dió -- otra razón de los levantamientos armados.

La Revolución se hizo cargo de hacer justicia y -

satisfacer la demanda de tierra que hacían los pueblos, -- iniciando la acción con el Decreto del 6 de enero de 1915, expedido en Veracruz por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo C. Venustiano Carranza.

A partir de entonces y consagrado en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se ha buscado la manera de activar la restitución de ejidos a los pueblos viejos y la dotación de mayores extensiones a los pueblos nuevos, limitando la pequeña propiedad rural.

Conforme al Artículo 27 Constitucional "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

Constitucionalmente se distinguen dos formas de propiedad de la tierra: la oficial y la privada o de particulares.

La propiedad oficial se tiene en los tres niveles de administración, quedando definidas dos categorías para las federales, desde el punto de vista de la naturaleza de los Bienes del Estado, las de dominio público ma--

rítimo y las de dominio público terrestre.

A los enunciados se deben agregar los que son propiedad de los Gobiernos de los Estados por asentarlo así -- las constituciones locales, que en ningún caso pueden contradecir lo dispuesto en la Constitución Federal y los que son propiedad de los Ayuntamientos y que generalmente son bienes que originalmente no han sido de la Federación, constituyendo el patrimonio del Estado, el cual tiene derecho de transmitir su dominio a particulares.

La propiedad rural privada se rige por los reglamentos emanados del Artículo 27. La Reforma Agraria desautoriza el latifundio y la legislación deja asentadas las modalidades y excepciones para ejidos y pequeñas propiedades -- agrícolas y aquellas otras en uso ganadero o de explotación de otros recursos como canteras, bosques, etc., así como -- las posibilidades y excepciones de posesión por persona o sociedades extranjeras en todo el Territorio Nacional y especialmente en proximidad de costas y fronteras.

La propiedad de la tierra urbana no tiene limitación de superficie y sólo se introdujo la modalidad del con dominio en 1952 en busca de aminorar la extensión de las -- redes de servicio urbano, aumentando la densidad de población y hacer asequible el precio del terreno al conjunto de propietarios de esos departamentos, dado el alto valor que adquiere en las áreas centrales y residenciales por acción de los especuladores. (1)

(1) García Ramos Domingo.- Información proporcionada por -- escrito.- México, D.F., noviembre de 1973.

## 2.- DESARROLLO URBANO EN MEXICO (1950 - 1970)

Una economía en proceso de desarrollo como la de nuestro país, presenta una estructura dual que permite desenvolverse en formas muy distintas a los sectores urbano y rural.

En los centros urbanos se hallan instaladas casi la totalidad de las industrias, se desarrolla el comercio y se presentan los servicios públicos, acentuándose estas características en la medida que los centros de población son más grandes. En contraste, en los sectores rurales la única actividad que priva es la agricultura, la cual se encuentra solamente tecnificada en las cercanías o periferias de núcleos de población (ciudades, pueblos), volviéndose más rudimentaria esta actividad en la medida que su explotación se va alejando de los centros de población; careciendo los habitantes de las zonas rurales de la mayoría de los medios modernos de vida y de los servicios públicos más indispensables.

Con el propósito de analizar la distribución de la población de México en urbana y rural, se utilizaron datos recabados en los censos de 1950 y 1960 y la población calculada para el año de 1970.

La transferencia que sufrió la República Mexicana en la estructura de su población, fué de marcada tendencia hacia el urbanismo, puesto que en 1950 aproximadamente el 40% de la misma vivía en localidades urbanas; existiendo para 1960 una proporción semejante entre la población urbana y la población rural; calculándose que para 1970 casi el 60% de la población se convirtió en urbana. Observándose que en un intervalo de 20 años (1950-1970) y con una tasa media anual de crecimiento en la población de 3.4%, ésta buscó trasladarse aproximadamente en su cuarta parte hacia-

los centros urbanos de población.

Movimientos de la población urbana y rural, por -  
entidades federativas en el período 1950-1970. (2)

% de población urbana	No. de Entidades para 1950	No. de Entidades para 1960	No. de Entidades para 1970
Hasta 30	12	7	3
Entre 30 y 40	6	8	6
Entre 40 y 60	12	11	10
Entre 60 y 70	1	3	9
Entre 70 y 100	1	3	4

Del cuadro anterior se aprecia que en 1950 eran doce los Estados de la República que solamente contaban con una población urbana que no rebasaba el 30%; en seis entidades federativas la población urbana oscilaba entre el 30% y 40%; otro grupo de doce Estados tenían una población más nivelada entre la urbana y rural, que variaba entre el 40% y 60%; mientras que solamente dos entidades tenían una población urbana superior al 60% (Estado de Baja California - 64.3% y Distrito Federal 75%).

Si siguiendo el análisis por entidades federativas, para 1960 el censo arrojaba los siguientes cambios: disminuyeron a siete el número de Estados que contaban con una población urbana no mayor al 30% de la totalidad; pasaron a ser ocho las entidades que absorben una población urbana entre el 30% y 40%; el grupo de Estados con una población nivelada entre el 40% y 60% permanecen casi igual al censo-

(2) Fuente: Dirección General de Estadística. (S.I.C.)

Nota: Se incluye el Distrito Federal y Territorios. Financiamiento del Desarrollo Urbano y Tributación sobre la Propiedad Urbana.

anterior y es de once; se encuentran modificaciones substanciales en los Estados que alcanzan una población urbana superior al 60%, elevándose a seis (Campeche 63%, Coahuila -- 66%, Colima 61%, Nuevo León 70%, Estado de Baja California-78% y el Distrito Federal 96%).

Para 1970 se calculó que los Estados de la República tienen entre la población urbana y rural, los siguientes porcentajes: en principio, se reducen a tres Estados -- los que solamente alcanzan un 30% de población urbana (Chiapas 25%, Quintana Roo 28% e Hidalgo 30%); se calcula que -- seis Estados tienen una población urbana entre el 30% y 40%; un grupo de diez entidades se estima tienen porcentajes relativamente balanceados entre el 40% y 60%; finalmente, el grupo que alcanza un porcentaje superior al 60% de población urbana, se eleva a trece (Aguascalientes 64%, Campeche 68%, Colima 63%, Chihuahua 69%, Jalisco 66%, Morelos 64%, -- Sonora 68%, Tamaulipas 66%, Coahuila 75%, Nuevo León 81%, -- Estado de Baja California 85% y el Distrito Federal 96%).

En consecuencia, una delimitación entre lo que se denominaría un servicio público prestado en zonas urbanas y rurales, simplemente se efectuaría por medio de una eliminación en los primeros, para obtener los segundos.

Una de las funciones que han caracterizado al país en las últimas tres décadas ha sido el rápido crecimiento de los centros urbanos, modificándose la distribución de la población. En 1940 la población que habitaba localidades urbanas representó el 35.10% y ya para 1970 alcanzó cerca del 59.0%. La expansión de las grandes zonas urbanas hace inevitablemente mayores gastos municipales no sólo administrativos sino fundamentalmente de capital, para financiar proyectos de tipo urbano, además, a medida que crecen las ciudades, el gasto municipal tiende a aumentar motivado en la necesidad de crear servicios no totalmente neces-

sarios para las ciudades chicas, tales como vías rápidas de circulación de vehículos, sistemas complicados para regular el tránsito, áreas de estacionamiento, obras de ornato, -- etc., al respecto se afirma que "el gasto del gobierno municipal per-cápita, lo mismo que el gasto total, tiende a incrementar con cada aumento de la población, si los otros -- factores no cambian".

El proceso de urbanización era ya claramente identificable durante las décadas 20 y 30, en donde se repetían prácticas obsoletas. Los gobiernos no se ocuparon de preparar sistemáticamente a los investigadores y técnicos. Como resultado se hace visible la carencia de una política firme y con visión futura.

La urbanización es una consecuencia de los planes de gobierno, formen ó no parte de un plan de desarrollo económico nacional ó planes regionales. La localización de los porcentajes de población más importantes en determinados -- centros dinámicos es una consecuencia de dichos programas.--  
(3).

- (3) La Ciudad de Mazatlán, Sin., observó un incremento considerable de población migrante cuando en el año de -- 1968, se anunció el establecimiento de una Termo-Eléctrica y una Despuntadora de Petróleos Mexicanos.



### 3.- LA POBLACION Y LA DEMANDA DE TIERRA.

Cuando se habla de la demanda de tierra se piensa casi siempre en una demanda derivada. Muy pocas personas -- buscan tierra por ella misma. En cambio la desean por lo -- que produce. Los productos de la tierra varían desde los -- alimentos que se consumen, la ropa que se viste y los mate-- riales que se utilizan en la vida diaria, hasta el paisaje-- que se disfruta y el prestigio y otras satisfacciones rela-- cionadas con la propiedad.

La demanda general de recursos de tierra, tiene -- sus raíces en las necesidades y aspiraciones de los múlti-- ples individuos que integran la sociedad. Estas personas -- tienen distintas necesidades y deseos. Hasta cierto punto a todas, la necesidad física de garantizarse alimentos suficien-- tes y otros materiales que sostienen la vida. Después, su -- demanda de tierra y de sus productos está influida en gran-- medida por los progresos técnicos, las costumbres y la tra-- dición, sus ambientes educativos y culturales, sus ingresos, su poder adquisitivo, sus gustos y metas personales y las -- actitudes variables que surgen con la edad. Cada uno de es-- tos factores contribuyen a acondicionar el cuadro general -- de la demanda. Pero el factor básico que afecta la demanda-- de tierra es el constante incremento de la población.

El crecimiento de los centros urbanos en el país, están demandando constantemente de extensiones considerables de terrenos.

La tierra en las zonas de futuro desarrollo están actualmente sujetas a la especulación, incrementando su valor constantemente, lo que produce un desarrollo urbano muy costoso e inapropiado.

#### 4.- FACTORES SOCIO-ECONOMICOS QUE INFLUYEN EN LA PROPIEDAD URBANA.

Es menester mencionar que los principales factores socio-económicos que influyen en la propiedad de la tierra en nuestro país son: el alto índice de crecimiento demográfico y la migración campo-ciudad.

Esto ocasiona una creciente concentración en las áreas urbanas de las poblaciones marginadas demandando una gran cantidad de tierra para ubicarse.

La formación de poblaciones marginadas puede observarse como la más clara lucha por alcanzar un nivel "Socio-Económico" que les permita la incorporación en la Sociedad.

Honda preocupación causa entre los gobiernos este fenómeno que a medida que se acrecenta, ocasiona problemas sociales generados por la desigualdad de clases que demandan "empleos y lugares donde vivir".

"La marginalidad puede entenderse como un conjunto de características sociales que presentan las clases, de tal manera que este concepto describe las características de determinada población en función de su inadaptabilidad a la sociedad. La substancia de este fenómeno puede entenderse como un resultado de la estructura urgente de nuestra sociedad, que excluye a los grupos sociales marginados de los procesos económico-administrativo y provoca la existencia de tareas ocupacionales de escasos niveles de ingreso.

Dentro de las principales causas que originan este bajo nivel de ingresos, se encuentra la mala distribución de la concentración de la población, la centralización de la industria y en consecuencia la disminución de la oferta de trabajo.

En tanto no se reciban los beneficios derivados -

del desarrollo económico y se siga sin oportunidad de trabajo en un deterioro constante en su capacidad de compra y no exista una oferta creciente de bienes y servicios de consumo necesarios, sus condiciones de vida seguirán siendo precarias como hasta ahora.

Se ha comprobado que la población marginada aumenta con un promedio que varía entre el 55% y 65% de la población, dependiendo de las distintas regiones, ó sea que dicha población, que es aquella que no puede pagar ni vivienda ni servicios en las ciudades constituye el 60% de la población. (4)

El habitante rural generalmente ya marginado, emigra atraído por los servicios que se tienen en las comunidades urbanas, tales como: habitación, educación, seguridad social, etc., escapando así de la pobreza rural, para ser atrapados por la pobreza urbana.

El campesino desempeñó un importante papel en el proceso revolucionario, imprimiendo cambios estructurales en la tenencia de la tierra, obteniendo tales como la redistribución de la tierra y abolición del latifundio. Esto trajo como consecuencia la entrega masiva de tierra a los campesinos, convirtiéndolos en pequeños ejidatarios, constituyéndose en esta forma los ejidos en base a Decretos Presidenciales de dotaciones de tierra. Pero el campesino de baja capacitación tecnológica y escasos recursos económicos, al recibir su parcela produce sólo para subsanar sus necesidades familiares mínimas durante un período corto de tiempo, porque para aumentar su nivel de vida tendría que producir para un mercado de expansión, para lo cual no está capacitado económicamente. Entonces el campesino queda totalmente -

(4) Cervantes Sánchez Enrique.- Vivienda y Estructura Urbana, Cátedra.-División de Estudios Superiores.-E.N.A.- UNAM.- 1972.

marginado, abandonando sus tierras y emigrando a los centros urbanos en busca de empleo para completar su ingreso. Al -- emigrar rentan sus parcelas a personas ajenas a los ejidos, con posibilidades de tecnificar y mecanizar la producción -- por las grandes cantidades de hectáreas adquiridas en alquiler, produciéndose con esto una nueva concentración de tierra que es explotada por un pequeño número de grandes empresarios.(5)

(5) Stavenhagen Rodolfo.- El Fracaso de la Reforma Agraria. Revista de Revistas No. 83, México, D.F. Enero de 1974.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La población marginal constituirá en pocos años - el porcentaje más alto y ocupará una superficie sustancial de los futuros centros urbanos. En estas circunstancias habrá que prevenir y guiar el futuro desarrollo urbano para - maximizar sus efectos sociales y económicos con la cada vez más importante participación comunitaria, para lo cual se - hace necesario:

- a.- Realizar una distribución más equitativa del ingreso para elevar la capacidad adquisitiva de las poblaciones marginales e integrarlas - al desarrollo socio-económico del país.
- b.- Formar una sociedad de consumo estableciendo patrones propios de bienes y servicios y dar facilidades a los habitantes para participar en la economía industrial. (6)
- c.- Un desarrollo urbano equilibrado no radica -- únicamente en los recursos financieros, sino que hace falta una política de concepción nacional sobre los derechos individuales con -- respecto a la comunidad. Además de crear conciencia de que el trabajo permanente depende de saber hacerlo con dedicación y empeño, --- oportunamente y no conformarse en que de cual quier manera se satisface y ampararse en le-- yes paternalistas que en muchos aspectos han revertido su razón de ser en perjuicio de los trabajadores y especialmente prefiriendo el - sustituto mecánico y/o estandarizado al traba jo artesanal.

(6) Campero José Mariano.- Financiamiento y Desarrollo Urbano en México.- Tesis.- División de Estudios Superiores. Escuela Nacional de Arquitectura.- UNAM.- México, D. F., Agosto de 1973. P.9.

## PARTE II

## 5.- REFORMA AGRARIA. (7)

Es en 1917 que fué promulgada la Nueva Ley Constitucional que proporcionó el marco legal para la aplicación de la Reforma Agraria.

La Ley contiene dos puntos importantes y básicos: La completa restitución de las tierras a los pueblos que -- tuvieran la posibilidad legal de demostrar sus derechos y -- la dotación de ejidos a aquellos poblados que no lo pudieran probar satisfactoriamente o que simplemente tuvieran -- necesidades de tierras. En este último caso las tierras necesarias deberían expropiarse de las áreas circunvecinas.

Las tierras del ejido, ya fueran restituidas o dotadas, serían de propiedad comunal, hasta que una ley especial, que sería emitida posteriormente, estableciera el proceso exacto por medio del cual pasarían a ser propiedad privada.

Es importante mencionar que ya en ésta etapa y -- con mucha mayor intensidad en acontecimientos posteriores, -- los legisladores al hablar del ejido tenían en mente, no el ejido colonial de terrenos comunales para pastoreo y leña, -- sino toda la tierra, incluyendo superficies de cultivo, -- necesarias para sostener o complementar el ingreso de los campesinos.

Una vez que el principio de entregar la tierra -- fué generalmente aceptado, surgió el problema de cómo conseguirla. La primera solución ofrecida fué la de usar las -- tierras del Gobierno, pero se encontró que la tierra disponible era de mala calidad o definitivamente no apta para el cultivo. El segundo paso se hizo consistir en que el Gobier

(7) Queriat H. Jean Pierre.- Vivienda y Estructura Urbana.- División de Estudios Superiores.- E.N.A.- UNAM.- 1972.

no comprara la tierra y la distribuyera. La falta de cooperación de parte de los hacendados, la gran especulación y - el hecho de que las tierras que se ofrecían era de menor calidad, finalmente hicieron que se considerara ésta solución como impracticable. La expropiación era el único camino que quedaba y finalmente fué aceptado. De esa manera la obstinada resistencia de los hacendados, que hasta el último momento creyeron invencible su poder, empujaron a los revolucionarios mexicanos a tomar medidas más extremas.

Así se sucedieron las distintas fases de los medios que se discutieron para la adquisición de las haciendas: venta voluntaria de las tierras, venta inducida a través de medios fiscales, venta obligatoria, indemnización -- previa, indemnización posterior y finalmente, "de facto" si no "de jure", expropiación sin indemnización.

#### LA REFORMA AGRARIA 1917 - 1934.

La promulgación de la Constitución de 1917 marca el comienzo legal de la Reforma Agraria. Durante cuatro décadas que han transcurrido desde entonces, pueden observarse diferentes métodos y aún diferentes tendencias.

Venustiano Carranza no se distinguió mayormente - en la entrega de las tierras. La razón principal fué que -- durante su período se encontraba en proceso una guerra civil, lucha que continuó hasta el período de los veinte. En estas condiciones de inestabilidad y conmoción política, -- cualquier programa agrario no podría extenderse más allá de pequeños intentos por iniciativa de algunos gobernadores en sus respectivos Estados.

El Presidente Obregón, que fué elegido en 1920, - le dió un empuje muy importante a la distribución de la tierra.

En 1920 se promulgó la primera ley de ejidos, en-



un intento de aclarar y sintetizar los diversos reglamentos y circulares emitidos hasta esa fecha. La extensión con que debería dotarse a cada campesino debería ser "la parcela mínima capaz de producir para el operador un ingreso dos veces superior al promedio del salario local".

El reglamento agrario del 17 de abril de 1922 define el tamaño de la parcela individual de 3 a 5 hectáreas de terrenos de riego, o su equivalente en otras clases de tierra. La superficie máxima de propiedad privada garantizada se fijó en 150 hectáreas de terreno de riego o su equivalente.

El 11 de octubre de 1922, fué emitida la Circular 51 de la Comisión Nacional Agraria, a cargo de todos los asuntos agrarios. Este documento es considerado, con razón, como el antecedente más importante de la colectivización de la agricultura mexicana.

Un Decreto publicado en agosto de 1923 trató de traer nuevamente a colación el problema de la colonización. Todos los ciudadanos podrían obtener de terrenos nacionales u ociosos una parcela de hasta 25 hectáreas de riego o su equivalente, que pasaría a ser de su propiedad después de cultivarla durante dos años consecutivos. Las condiciones parecían muy atractivas y sin embargo, los resultados fueron de poca importancia. (8)

La mayoría de los beneficiarios potenciales ignoraron el Decreto y los que lo conocieron no contaban con los medios necesarios para comenzar a trabajar y finalmente, la mayor parte de los terrenos disponibles eran de mala calidad.

(8) Silva Herzog Jesús.- "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria".-Fondo de Cultura Económica, México, D. F.-1964.

Cuando el Presidente Calles subió al poder, casi al finalizar el año de 1924, el país ya había sido pacificado considerablemente por Obregón. A Calles se le acredita, durante sus dos primeros años de gobierno, muchas iniciativas que marcan un notable impulso en el desarrollo agrícola y económico. Prácticamente los cuatro problemas básicos de la agricultura mexicana fueron atacados sistemáticamente -- por primera vez, a saber: las comunicaciones, el riego, el crédito y la educación.

La Ley de 1925 favoreció entonces la propiedad -- colectiva con el trabajo individual, mientras la Circular -- 51 favorecía otra combinación que consistía en la propiedad colectiva y trabajos colectivos, característica fundamental de los ejidos colectivos.

Durante el período 1928-34 las innovaciones más -- importantes en cuanto a la Reforma Agraria, pueden resumirse a éstos puntos:

- 1.- La tierra comprendida en los proyectos de riego es declarada de utilidad pública.
- 2.- La elaboración del Código Agrario.

La Reforma Agraria continuó definiendo el problema como la restitución y dotación de ejidos.

#### LA REFORMA AGRARIA 1934-1940

El Presidente Cárdenas es admirado hasta la fecha como el apóstol de la Reforma Agraria y de la Revolución en general. La tierra distribuida y los ejidos creados durante sus seis años de gobierno, casi duplicaron en número los de las dos décadas anteriores y las dos posteriores. Distribuyó durante su mandato presidencial 20 millones de hectáreas y creó 11 mil ejidos, lo que es igual a lo logrado en todos los demás años juntos.

En 1936 fué creado el Banco Nacional de Crédito --

Ejidal, y poco después Cárdenas dió el paso más importante en asuntos agrarios, que fué la expropiación de las tierras de la Laguna y su transformación en ejidos. La Laguna constituía una región de una cuenca de 500 000 hectáreas regada parcialmente por dos ríos.

Hasta entonces las tierras expropiadas eran generalmente de baja calidad, tomadas de haciendas con muy baja eficiencia y con terrenos ociosos.

La transformación de la Laguna destacó dos aspectos de suma importancia que marcaron un cambio radical en la política agraria.

- 1.- Hasta entonces sólo la función social del ejido había sido aceptada dejando en un plano -- secundario su contribución material a la economía nacional. El ejido había sido colocado en lo más bajo de la escala rural. Cárdenas -- no sólo lo elevó, sino convirtió al ejido en el sistema básico de la producción agrícola; -- el Banco Ejidal fué inmediatamente colocado -- en un nivel superior en relación con su hermano mayor en edad: el Banco Agrícola, que de -- ahí en adelante se dedicaría a servir únicamente a los propietarios privados.
- 2.- El segundo aspecto se refiere a la creación -- de los ejidos colectivos en todos los casos -- donde los resultados del trabajo individual -- habían sido considerados poco satisfactorios, tanto económica como técnicamente. En realidad se trata de cooperativas de producción -- agrícola y así deberían llamarse.

LA REFORMA AGRARIA 1940-1960

Con el Presidente Avila Camacho, empieza una ter-

cera etapa dentro de la Reforma Agraria mexicana. Es una -- etapa que marca un descanso en el ritmo de la distribución de la tierra y un gran esfuerzo por su consolidación, para resolver los problemas planteados en las etapas anteriores de la Reforma tales como: comunicaciones, riego, mecanización, educación, etc., y finalmente para el establecimiento de garantías en relación tanto con la pequeña propiedad inafectable como con los derechos individuales de los ejidatarios a su parcelas.

En 1942 se promulgó un nuevo Código Agrario; se introdujeron algunos cambios como la determinación del tamaño mínimo legal de la parcela ejidal que se aumentó de 4 a 6 hectáreas de tierras de riego y la entrega de títulos a los ejidatarios tomó auge, con el deseo de asegurar los derechos individuales del ejidatario sobre su parcela en las tierras del ejido.

Los dos conceptos que caracterizaban la política agraria Cardenista se invirtieron: en lugar del ejido, se volvió a insistir en la gran importancia de la pequeña propiedad como base de la economía agrícola del país; y en lugar del sistema colectivo, se volvió al argumento de que el ejidatario prosperaría sólo si trabajara su parcela individualmente. (9)

- (9) Eckstein S.- "El Ejido Colectivo en México".--Parte de la oposición hacia los ejidos colectivos se debía a que en una forma u otra se les asociaba con las colectivistas y eran por lo tanto considerados células comunistas de las que había que cuidarse. No había una conexión política directa entre el ejido y el kolkoz; incluso los sistemas de organización y persuasión difieren radicalmente. Sin embargo, es cierto que el ejido colectivo estaba inspirado económicamente e ideológicamente en el kolkoz, lo cual se deduce de las numerosas referencias en las que el kolkoz se menciona como el prototipo de la agricultura colectiva. Pero se negaba que hubiera cualquier relación política entre ellos.

Bajo el gobierno de Avila Camacho, el ejido es -- desarrollado hasta que constituyó la base de la economía nacional "dentro de los límites de sus recursos", mientras -- que Cárdenas propuso que le dieran todos los recursos disponibles para que entonces sí pudiera estar en posibilidades de ser la base de la economía.

En tiempo de Avila Camacho, las dotaciones ejidales no fueron aceleradas sino más bien declinaron considerablemente.

El Presidente Miguel Alemán (1946-52) introdujo-- algunas reformas al Artículo 27 de la Constitución, que se refirieron principalmente al tamaño mínimo de la parcela -- ejidal, al sistema administrativo del ejido y a la pequeña propiedad privada que aumentó de superficie. (10)

La impresión general parece indicar que durante -- el régimen Alemanista, los terratenientes antiguos fueron -- favorecidos en una forma que excedía a todo lo que se había hecho anteriormente, y de lo que pudiera esperarse del andamiaje legal. Había una tendencia definida a favorecer la media y la grande propiedad. Aquí nuevamente, tal como ha -- acontecido con frecuencia en la historia mexicana, lo que -- tenía importancia en la práctica no era lo que decía la Ley, sino la interpretación que se le diera y el interés que el gobierno pusiera en llevarla a cabo, en especial el Presidente.

La organización interna del ejido no experimentó cambios legales notorios. En la realidad había una seria -- tendencia oficial en contra de los colectivos; la parcelación de las tierras ejidales tomó auge, e inclusive se hizo obligatoria.

(10) Se aumento de 6 a 10 hectáreas de tierras de riego.

Si los ejidos colectivos habían sido tratados con cierto favoritismo hasta esa fecha, a partir de entonces -- fueron olvidados y en algunos casos hasta se opusieron francamente a ellos. Muchos acusan, todavía ahora a Miguel Alemán de haber dividido el ejido física, social y económica-- mente. Físicamente por haber hecho obligatoria la parcelación, socialmente por haber impuesto dirigentes políticos -- de ideas contrarias, que rápidamente diseminaron antagonismos, descontento y desconfianza y económicamente por haber designado empleados del banco y de otras instituciones gubernamentales, que además de implantar la política oficial de "individualización" participaron en la corrupción y el robo que posteriormente se infiltró hasta los propios ejidos.

Durante el período de Ruiz Cortines (1952-58) se puso mayor atención al riego y a los créditos del ejido. La importancia de elementos tales como mecanización y fertilización fué llevada al primer plano. La producción agrícola aumentó y en muchos cultivos de consumo interno, las necesidades fueron satisfechas por primera vez en la historia del país, pero no debido al ejido como productor mayoritario, -- lo que todavía subsiste.

Sin embargo, hubo abusos entre los cuales se registraba el de la especulación con terrenos, que se sabían a ser beneficiados con obras de riego ó bien con carreteras ó con proyectos de urbanización.

Ya se ha mencionado que en cuanto a la organización interna del ejido, la tendencia había cambiado varias veces en direcciones opuestas. Después del fuerte apoyo a la colectivización durante el período de Cárdenas vino otro que se caracterizó por su apoyo en favor del trabajo individual. La ejecución de la Ley del Patrimonio Ejidal había -- dado como resultado una parcelación sistemática y obligato-

ria de algunos ejidos, especialmente durante el sexenio de Miguel Alemán. En algunos casos esto se hizo de acuerdo con el deseo de los ejidatarios que querían terminar con la corrupción y los abusos fomentados por la incertidumbre de -- sus derechos individuales a la tierra que cultivaban; pero en otros casos, ejidos colectivos fueron obligados a parcelar su tierra, que hasta entonces habían trabajado en forma comunal. Aunque en la práctica ellos podían seguir trabajando la tierra en común, los lazos que unían a los miembros -- se debilitaron. Además, se ejercieron presiones de todo tipo, políticas y económicas, en contra de los ejidos colectivos y de sus dirigentes, a los cuales se tildó y condenó -- como comunistas.

En el orden legislativo el Presidente López Mateos (1958-1964), reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (11)

Las dotaciones agrarias bajo el régimen Lópezma--teísta re-adquirieron un ritmo acelerado, de manera que durante los seis años de su gobierno se repartió una exten---sión tal de tierra, que representó más de la tercera parte de las repartidas en 44 años de vigencia de la Ley Agraria.

El futuro de la Reforma Agraria: Se piensa que lo fundamental consiste en crear fuentes de trabajo para ele--var el nivel económico y cultural de las grandes masas de -- la población campesina, no sólo por razones humanas, sino -- también por razones económicas. Es menester incorporar de --

(11) González Ramírez M.- "La Revolución Social de México", III.- El Problema Agrario.- Se dispuso que dicha depen--dencia sería la encargada de llevar a cabo la Reforma--Agraria en sus aspectos de; dotación de la tierra, re--distribución de la población rural excedente; así como la de aplicar en el medio rural el Artículo 27 Consti--tucional.

prisa y definitivamente a los habitantes del campo, tanto -  
indios puros como mestizos a la civilización occidental, se  
gún se ha convenido en llamarla; es preciso robustecer el -  
mercado interno elevando en alto grado la capacidad de com-  
pra del proletario rural, sin lo cual no será posible la --  
industrialización de México. (12)

(12) Silva Herzog Jesús.- "El Agrarismo Mexicano y la Refor-  
ma Agraria". pp. 572 y 573.- Fondo de Cultura Económi-  
ca.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1.- Al abarcar en su conjunto el estado en que se haya desarrollado la Reforma Agraria, se cree que ha sido un grave error la parcelación de numerosos ejidos, creando minifundios que imposibilitan su cultivo con técnicas y procedimientos modernos y que no han sacado de la miseria o la pobreza a los usufructuarios de ellos. De aquí que se tiene la convicción más firme de que es necesario, urgente e inaplazable reformar la Reforma Agraria con el fin de que cada ejido se explote colectivamente, sin excepción alguna, a fin de constituir unidades agrícolas organizadas bajo normas cooperativas. De esta manera los ejidos podrán utilizar tractores, camiones, abonos, semillas mejoradas para ser sujetos de crédito solventes e incrementar la producción y la productividad. Por supuesto que el número de campesinos de cada unidad ejidal deberá limitarse con el propósito concreto de que cada familia disfrute de un mediano bienestar económico, lejos de la pobreza o la miseria en que han vivido sumergidos sus padres, sus abuelos y todos sus antepasados durante más de cuatro siglos. Los campesinos sobrantes a los que ya no sea posible dotar de terrenos productivos por absoluta carencia de ellos, podrán ser absorbidos por la industria del país, cada vez más importante, resultado de una creciente demanda interna de sus mercancías.

2.- De acuerdo con lo anterior, ya no debe permitirse que personajes influyentes por su prianza política, por su riqueza no siempre bien habida o por ambas cosas a la vez, continúen siendo dueños de 1,000, 1,500, 2,000 hectáreas o todavía más, mientras miles de campesinos sin tierra esperan desilusionados y hambrientos el cumplimiento de lo que se les ha prometido una y muchas veces.

3.- También se hace necesario levantar un censo-

de las tierras ejidales existentes, con objeto de determinar cuales son aptas para el cultivo y las que no lo son -- podría adquiririrlas el Estado como reservas territoriales, -- para preveer el desarrollo urbano, transportando a los ejidatarios a zonas de cultivo productivo, ó aprovechar las -- ofertas de mano de obra provenientes de las zonas agrícolas deprimidas, para el desarrollo industrial.

4.- La importación de productos agrícolas ha ido creciendo en los últimos años, cuando a la vez se ha desbordado la demagogia y tras de no menos de 60 años de ensayos, no se reconoce que los caminos seguidos no han resuelto la situación del campo; que el problema principal de México, -- ya no es rural, pues su población es ya en su mayoría urbana y en consecuencia debe buscarse una mayor productividad agrícola si se quiere ser independiente en la despensa.

El ejido no debe subsistir sin modificar sus procedimientos de explotación.

Hay que responsabilizar de la producción agrícola a cada detentador de una área agrícola y no quejarse de bracerismo, en que el ejidatario acaba por caer y convencerse de que quien trabaja en los latifundios capitalistas del -- país vecino, adquiere posiciones mejores que las que existen en nuestro país.

## 6.- EL EJIDO

La Reforma Agraria restituyó primero y luego dotó de ejidos a pueblos sin tierra. Se expropiaron y fraccionaron las grandes haciendas para hacer las dotaciones de tierra a los agricultores, conformándose así los ejidos; a su vez el ejido, como se ha observado a lo largo del proceso de la Reforma Agraria, ha sido también fraccionado, teniendo como fin el de que cada ejidatario tuviera su parcela de trabajo, existiendo a la fecha un muy bajo porcentaje de -- tierras comunales por razones que han sido explicadas en el capítulo anterior.

Existe la costumbre de que la producción agrícola es exclusiva del indio; que no debe existir el latifundio; -- que el area, patrimonio de la familia encargada de labrarla, debe ser pequeña, cuando es el caso de fraccionarla entre -- los herederos, se llega a una minimización tal, que no sirve para nadie pues su rendimiento agrícola de acuerdo con -- los seres que hay que mantener, apenas alcanza para una familia. Esto trae como consecuencia, que aún cuando dentro -- de las restricciones que marca la ley, los ejidos no pue--- den ser vendidos, hipotecados, rentados o enajenados, de -- hecho pese a la prohibición los ejidatarios venden, rentan, etc., sus tierras y emigran a los centros urbanos.

Nuestra legislación es precisa, no hay latifundio, pero lo anterior provoca un mercado de tierras que va a --- caer en manos de personas que rentan múltiples parcelas has ta conformar las hectáreas necesarias, que trabajadas con -- maquinaria, producen excedentes para exportación. Lo ante--- rior produce una nueva concentración de tierras (latifundio) explotadas por un pequeño número de grandes empresarios.

Aún cuando la Ley de Reforma Agraria prevé la dotación de ejidos en en base a Decreto Presidencial mediante indemnización, según avalúo y publicado en el Diario Oficial

correspondiente, se ha comprobado que muchas resoluciones -presidenciales se ejecutaron sólo simbólicamente (13), exigiendo ejidatarios de hace 40 años que no han podido tomar posesión de sus tierras, sin existir siquiera planos de los ejidos o un levantamiento que limite las tierras dotadas y que en muchos de los casos aún cuando existe la delimitación de las tierras, éstas son de mala calidad y en lugares inaccesibles.

#### 6.1. El Ejido como obstáculo para el desarrollo urbano.

En la época de las dotaciones de tierra para conformar los ejidos, estas zonas eran eminentemente rurales, basando su economía en la agricultura y la ganadería. Sin embargo, el crecimiento de los centros urbanos empezaron a ejercer su influencia, atrayendo a los ejidatarios para trabajar en la ciudad, en la que el ingreso supera las condiciones económicas emanadas de la producción de sus parcelas.

En consecuencia de lo anterior, se genera un cambio socio-económico que provoca el abandono de las tierras de cultivo.

Al hacer la dotación de tierras a los ejidos, no se tomó en consideración el crecimiento futuro de los centros urbanos que han quedado prácticamente rodeados por tierras ejidales. (14) Esto presenta serios problemas para su desarrollo. Al quedar parte de los ejidos bajo la influencia directa del crecimiento urbano, incrementan su valor y

(13) Gámez Villanueva Augusto.- Denuncia un Boicot Financiero.- Periódico Excelsior.- México, D. F., 25 de junio de 1974.

(14) Se cita como ejemplo la ciudad de Manzanillo, que quedó prácticamente rodeada de ejidos, obligando a extenderse sobre las fajas costeras de las bahías de Manzanillo y Santiago.



se inicia el proceso de cambio de uso, generando las zonas-urbano-ejidales y la necesidad de usar parte de las tierras de los ejidos para terrenos que pueden utilizarse para las futuras áreas urbanas.

Lo anterior trae como consecuencia problemas de otra índole tales como: crear un mercado de terrenos subdivididos de alto valor, que en muchas ocasiones son las mismas autoridades del ejido las que negocian grandes cantidades de tierra, ya sea directamente con los especuladores o bajo la forma de cambio o permuta controlado por las autoridades agrarias federales; limitar el desarrollo de las ciudades hacia zonas factibles y provocar el crecimiento hacia las partes menos indicadas, resultando en la mayoría de los casos incosteables por la existencia de umbrales físicos -- difíciles de vencer y crear simplemente la imposibilidad de crecimiento de las ciudades en detrimento de su economía.

#### 6.2. El Ejido como reserva territorial.

Sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria -- prevé que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades.

"Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o sub-urbanos, se harán indistintamente a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular o del Departamento del Distrito Federal, -- según lo determine el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichos organismos para efectuar el fraccionamiento y venta de lotes urbanizados". (15)

(15) Ley Federal de Reforma Agraria.- Art. 117.

Al realizar los fraccionamientos a que se refiere éste Artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

"Toda expropiación de bienes ejidales y comunales deberá hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Secretaría del Patrimonio Nacional, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos."(16)

Lo anterior demuestra que los ejidos pueden ser una reserva territorial para el desarrollo urbano, expropiándolos para efectos de regeneración urbana y prevención de nuevos asentamientos de población ó en su defecto cuando estuvieran invadidos por poblaciones marginadas, para realizar programas de regularización de la propiedad de la tierra. Lo anterior se supone fácil, pero no lo es, ya que se crean problemas de diferente índole tales como: que el ejidatario exige en pago un valor demasiado alto, que las autoridades correspondientes no pueden pagar; que los antiguos propietarios del ejido reclamen sus tierras basándose en que la expropiación tenía como fin la formación del ejido - (17) y que simplemente sean ejidos cuyo decreto de dotación

(16) Ley Federal de Reforma Agraria.- Art. 121.

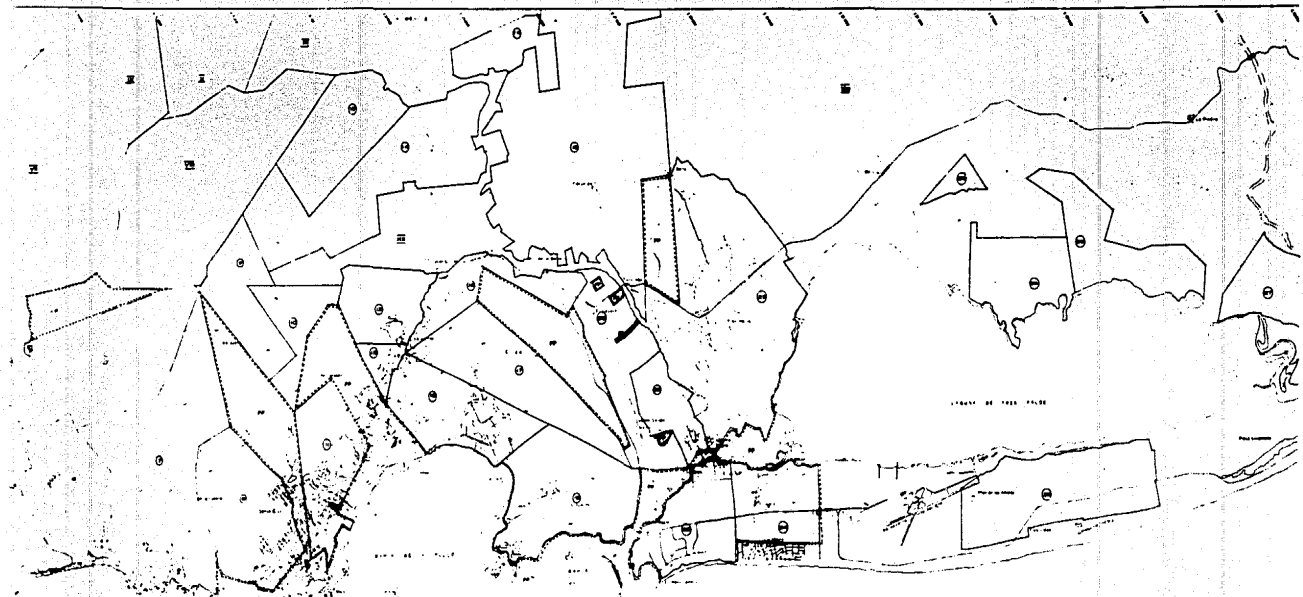
(17) Se cita el ejemplo del Ejido del Jardín en el área metropolitana de Acapulco, Gro., que fueron terrenos expropiados de la antigua Hacienda El Jardín y que actualmente la Junta Federal de Mejoras Materiales realizó una nueva expropiación a cargo del Plano Regulador de la Ciudad de Acapulco, en la que éstos terrenos están siendo reclamados por los antiguos propietarios, logrando un amparo judicial que los mantiene en litigio, basándose en que la primera expropiación tenía como fin la formación del ejido, sin especificar otro uso.- Lo anterior ha entorpecido gravemente los programas de desarrollo por parte del Plano Regulador.- Falcón de la Barrera Juan Luis.- Asesor Técnico de la Sub-Secretaría de Bienes Inmuebles y Urbanismo, Secretaría del Patrimonio Nacional.-Información verbal.-Diciembre de 1973.

haya sido simbólico y que no se diera a la luz pública. (18)

Estas consideraciones y quizá otras más que se desconocen dan lugar a los ejidatarios y antiguos propietarios, al amparo judicial, que mantienen en litigio los terrenos por mucho tiempo, en ocasiones sin esperanzas de llegar a un arreglo, lo que produce un desarrollo lento y entorpece los proyectos y obras de realización por parte de las autoridades.

- (18) En Ejido de Icacos en la Ciudad de Acapulco, existe -- una permuta de la cual no se tiene conocimiento del -- Decreto, con la que quedaron integrados: El Fraccionamiento Costa Azul, el Fraccionamiento Icacos, el Fraccionamiento Club Deportivo, el Fraccionamiento Las Cumbras, la Colonia Farallón y la Colonia Rancho Acapulco. También existen dos expropiaciones una a favor de la Dirección General de Educación Física y otra a favor de Petróleos Mexicanos.
- Alarcón Caballero Juan Enrique.- Secretario de la Junta Federal de Mejoras Materiales, Acapulco, Gro.- Información verbal.- Diciembre de 1973.





1. 1:10,000 Scale  
 2. 1:50,000 Scale  
 3. 1:100,000 Scale  
 4. 1:200,000 Scale  
 5. 1:500,000 Scale  
 6. 1:1,000,000 Scale  
 7. 1:2,000,000 Scale  
 8. 1:5,000,000 Scale  
 9. 1:10,000,000 Scale  
 10. 1:20,000,000 Scale  
 11. 1:50,000,000 Scale  
 12. 1:100,000,000 Scale  
 13. 1:200,000,000 Scale  
 14. 1:500,000,000 Scale  
 15. 1:1,000,000,000 Scale

**E J I D O S**

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>1. 1:10,000 Scale</li> <li>2. 1:50,000 Scale</li> <li>3. 1:100,000 Scale</li> <li>4. 1:200,000 Scale</li> <li>5. 1:500,000 Scale</li> <li>6. 1:1,000,000 Scale</li> <li>7. 1:2,000,000 Scale</li> <li>8. 1:5,000,000 Scale</li> <li>9. 1:10,000,000 Scale</li> <li>10. 1:20,000,000 Scale</li> <li>11. 1:50,000,000 Scale</li> <li>12. 1:100,000,000 Scale</li> <li>13. 1:200,000,000 Scale</li> <li>14. 1:500,000,000 Scale</li> <li>15. 1:1,000,000,000 Scale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>16. 1:10,000 Scale</li> <li>17. 1:50,000 Scale</li> <li>18. 1:100,000 Scale</li> <li>19. 1:200,000 Scale</li> <li>20. 1:500,000 Scale</li> <li>21. 1:1,000,000 Scale</li> <li>22. 1:2,000,000 Scale</li> <li>23. 1:5,000,000 Scale</li> <li>24. 1:10,000,000 Scale</li> <li>25. 1:20,000,000 Scale</li> <li>26. 1:50,000,000 Scale</li> <li>27. 1:100,000,000 Scale</li> <li>28. 1:200,000,000 Scale</li> <li>29. 1:500,000,000 Scale</li> <li>30. 1:1,000,000,000 Scale</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>31. 1:10,000 Scale</li> <li>32. 1:50,000 Scale</li> <li>33. 1:100,000 Scale</li> <li>34. 1:200,000 Scale</li> <li>35. 1:500,000 Scale</li> <li>36. 1:1,000,000 Scale</li> <li>37. 1:2,000,000 Scale</li> <li>38. 1:5,000,000 Scale</li> <li>39. 1:10,000,000 Scale</li> <li>40. 1:20,000,000 Scale</li> <li>41. 1:50,000,000 Scale</li> <li>42. 1:100,000,000 Scale</li> <li>43. 1:200,000,000 Scale</li> <li>44. 1:500,000,000 Scale</li> <li>45. 1:1,000,000,000 Scale</li> </ul> |
|---|--|--|

1:10,000 Scale

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1.- Por lo anteriormente expuesto, se considera - que la Ley de Reforma Agraria, debería preveer en su contenido estos aspectos, que de otra manera, los terrenos podrían ser permutados por otros que tuvieran atractivos que compensaran las expropiaciones, porque de nada sirve conservar los ejidos como reservas territoriales, sí en muchos de los casos, los litigios se van a 40 ó 50 años, que aunque se resuelven a favor no satisfacen las necesidades inmediatas de desarrollo de las áreas urbanas.

2.- Se ha observado que las expropiaciones requieren un trámite burocrático lento y difícil, que no presenta las facilidades necesarias para resolver problemas inmediatos, tardándose el tiempo necesario para hacerlos obsoletos, Esto debería estudiarse por parte de las autoridades competentes para que resultaran procedimientos más ágiles y funcionales para resolver planes de acción inmediata.

3.- Realizar un análisis de la Ley de la Reforma Agraria y adicionarle una reglamentación estricta que frenara el constante parcelamiento de los ejidos.

4.- Actualizar la Carta Agraria, deslindando los ejidos actuales, incluyendo los Decretos Presidenciales simbólicos, con objeto de conocer la situación real de los mismos, para poder ser tomados en cuenta en los planes de desarrollo urbano.

5.- Los ejidos a medida que van quedando dentro del perímetro urbano, pudieran ser expropiados ó permutados, quedando en forma de áreas libres dentro de las zonas de futuro desarrollo conforme a programas establecidos.

## 7.- ZONAS URBANO - EJIDALES

Se iniciaron al realizarse las primeras dotaciones de tierra a los ejidatarios y se fueron conformando a medida que se dotó de tierra a los nuevos ejidos. Algunas se establecieron en donde ya existían pequeños poblados de agricultores de las antiguas haciendas.

El trazo de las zonas-urbano-ejidales, ha sido en base a retículas para formar manzanas regulares, sin ningún estudio urbano previo. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, actualmente elevada a nivel de Secretaría, con base a las solicitudes, el número de lotes y en general la superficie solicitada para el lote tipo, realiza el plano, en la mayor parte de las veces sin contar con bases topográficas del terreno. Sin que exista explicación aparente, las zonas urbano-ejidales, tienen lote tipo que van de --- 300.00 M2. hasta 1,250.00 M2. (19)

Las zonas urbano-ejidales, usualmente contienen más lotes de los que requieren los ejidatarios asentados, de tal forma que algunos se ponen a la venta para obtener recursos para el fondo comunal (20). Al aumentar la población y agotarse los lotes disponibles, el auge urbano atrae nuevos habitantes que se van asentando sin atender a proyecto ó estudio previo, localizándose en zonas con pendientes-inaccesibles, presentándose serios problemas para dotarlos de servicios. (21)

(19) Zonas Urbano-Ejidales de Pié de la Cuesta y de la Sabana en Acapulco, Gro.

(20) Cervantes Sánchez Enrique.- Desarrollo Metropolitano de Zona Norte de la Ciudad de México, Tlalnepantla.- Talleres Signos de México, S. A. de C.V.- México, D.F. Octubre de 1969.

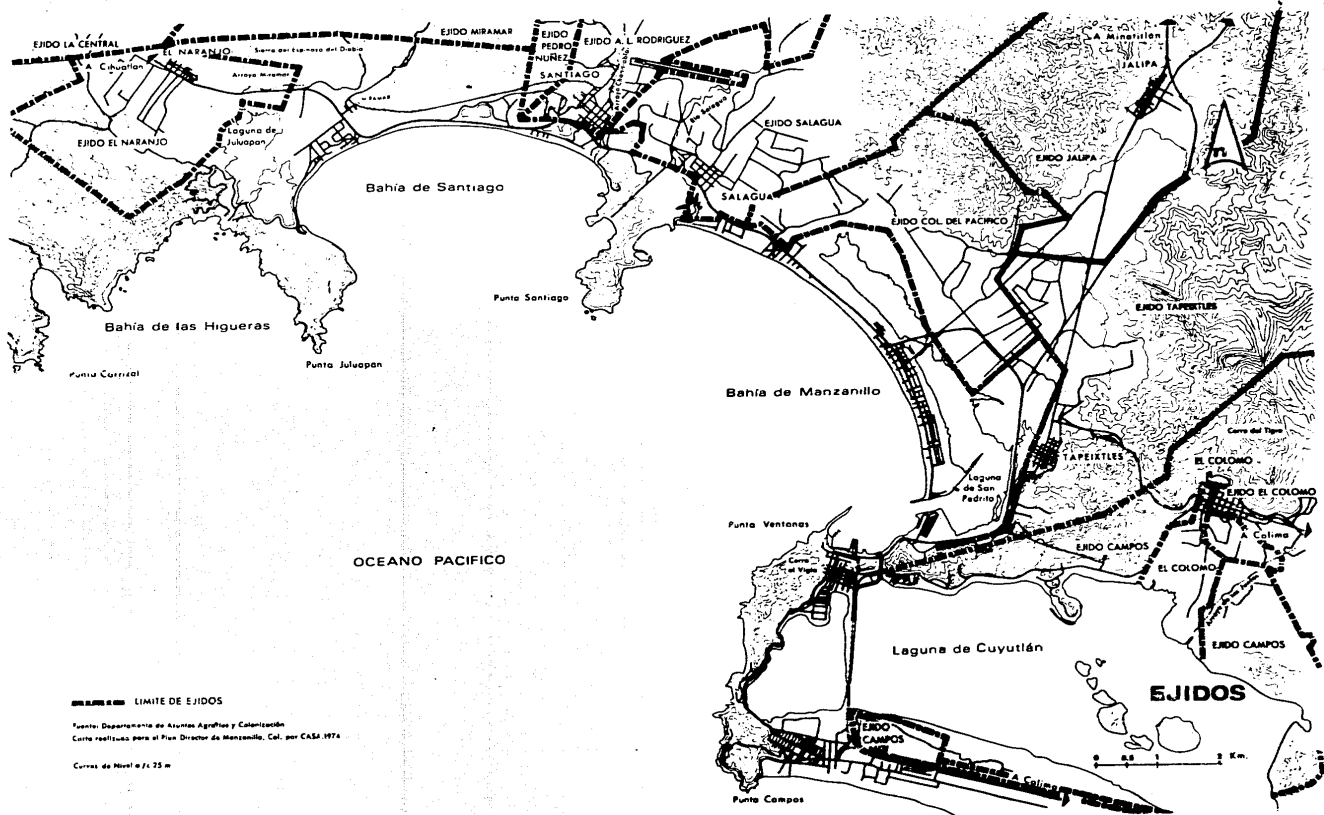
(21) Caso de las Colonias Jardín y la Mira, localizadas en la zona noroeste de la Ciudad de Acapulco, Gro.

Gran prte de éstos problemas se deben a la falta de previsión en el desarrollo de los centros poblados que compete a diversas autoridades federales, estatales y municipales y en la que la población que se asienta, no son ni siquiera agricultores de la entidad federativa.

La mayoría de éstas zonas han quedado dentro del perímetro urbano y su incorporación al medio urbano, desligados de los ejidos y comisariados ejidales, también presentan problemas de largo trámite para resolverse. (22)

Las zonas urbano-ejidales que están dentro de la zona urbana, no obstante atendiendo a su calidad de zona -- urbano-ejidal, los propietarios relotifican sus parcelas -- sin aprobación Municipal (permiso de sub-división) ó Estatal, provocando un incremento en el valor y un cambio en el uso del suelo. (23)

- (22) La Colonia del Pacífico en la Ciudad de Manzanillo, -- Col., que perteneció al ejido del mismo nombre, no obstante atendiendo a su calidad de zona urbano-ejidal, -- los propietarios han relotificado sus parcelas, sin -- aprobación Municipal ó Estatal.
- (23) Estos problemas se han observado claramente en las zonas expropiadas por la Junta Federal de Mejoras Materiales en la Ciudad de Acapulco, Gro., que además de los problemas antes mencionados, presentan grandes dificultades para ser integradas en forma homogénea al desarrollo urbano de la ciudad, al tratar de introducir calles; determinar el lote tipo; determinar valores catastrales y comerciales y regularizar la propiedad de la tierra, adquiriendo los propietarios amparos judiciales que mantienen en litigio grandes extensiones de terreno por tiempo indeterminado, ocasionando -- que cualquier plan de regeneración urbana sea lento, -- frenando cualquier tipo de acción inmediata.



**LEYENDA** LIMITE DE EJIDOS

Fuente: Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización  
 Carta realizada para el Plan Director de Manzanillo, Col., por CISA 1974

Curvas de Nivel a 1:25 m



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1.- Algunas zonas urbano-ejidales van quedando -- dentro del perímetro urbano y su incorporación al medio urbano, desligados de los ejidos y de los comisariados ejidales, presentan problemas de largo trámite para resolverse, -- por lo que deberían buscarse medidas más ágiles y adecuada para una solución más rápida y de acuerdo a los programas y proyectos de desarrollo urbano establecido.

2.- Las zonas urbano-ejidales, colindantes ó dentro del área urbana, deberán regular su trazo, lote tipo y valor de la tierra para ser integradas al desarrollo urbano de un modo armónico y a los habitantes de escasos recursos -- existentes e incrementos nuevos de población ubicarlos en -- zonas previstas de concesión otorgada por el Estado.

3.- Es necesario realizar una revisión al Artículo 27 Constitucional, ya que se ha observado que los planes y programas, tendientes a regularizar la propiedad de la -- tierra, han tenido su solución conformando la propiedad privada. Por lo que las autoridades competentes podrían adicionar al Artículo antes mencionado, una reglamentación fundamentada en el mismo, con lo que se podrían implementar planes tendientes a adquirir reservas territoriales en grandes cantidades, prohibiendo la constante lotificación de la tierra, única solución adoptada hasta la fecha y que produce -- un constante incremento en el valor de la misma.

## 8.- FUNDO LEGAL

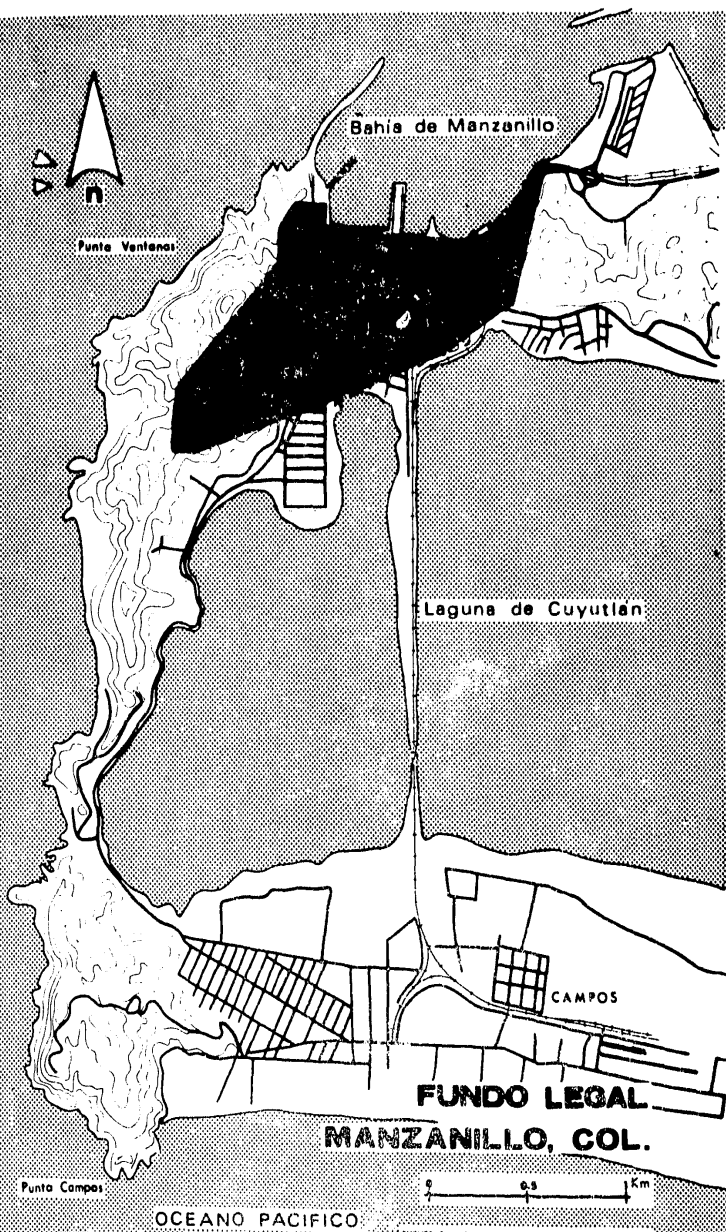
Queda constituido en base a un Decreto del Congreso del Estado, en el que se integran las colonias y fraccionamientos existentes en las ciudades, estableciéndose de -- ésta forma el área urbana. Se ha observado que éste límite en la mayoría de los casos, ha sido rebasado a través de la creación de nuevas colonias y fraccionamientos, invasiones, conurbación y expropiaciones hechas por diferentes autoridades.

La importancia jurídica del Fondo Legal, se desvanece ante la realidad de la extensión urbana que prácticamente se realiza fuera de los límites, cosa que a nadie ha preocupado generalmente. (24)

La delimitación del perímetro urbano actualmente se realiza en base a la actualización de los planos de las ciudades, careciendo de Decreto o documento oficial que lo constituya.

Por experiencia se ha visto que el establecimiento del Fondo Legal, ha sido contraproducente en las ciudades mexicanas, debido a que su ampliación no ha sido realizada oportunamente de acuerdo a las demandas cotidianas de crecimiento y las ciudades lo han rebasado, provocándose -- problemas legales serios en situaciones de hecho y con intereses que involucran a gran cantidad de la población.

- (24) En la Ciudad de Manzanillo, Col., las características para la autorización de los fraccionamientos, aparentemente no han tenido relación con el límite del Fondo Legal, pero es cierto que si no ha hecho falta la disposición, ni cobrando fuerza, es por que la población no ha demandado lotificaciones con servicios, principalmente por su debilidad económica, poblándose diversas áreas sin servicios y sin que previamente se autorice su construcción.



Bahía de Manzanillo

Punta Ventanas

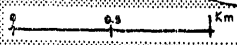
Laguna de Cuyutián

CAMPOS

**FUNDO LEGAL  
MANZANILLO, COL.**

Punta Campos

OCEANO PACIFICO



FUENTE: Plano levantado por el Ing. Alberto Villaseca,  
con fecha 27 de Julio de 1922,  
para la fundación y delimitación del  
FUNDO LEGAL de la Ciudad y Puerto de Manzanillo.



No obstante, sí es indispensable substituir ésta-  
medida del Fundo Legal, por otra que sea más flexible al --  
continuo desarrollo, como es la del control del uso del sue-  
lo, permitiendo el cambio del uso de acuerdo a las necesida-  
des cambiantes.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1.- De no estar constituida jurídicamente la delimitación del área urbana, los nuevos asentamientos de población seguirán presentándose en forma anárquica como hasta la fecha, sin obedecer a cualquier estudio urbano previo de zonificación e integrándose en forma desordenada, imposibilitando una planificación armónica dentro del contexto de las áreas metropolitanas y propiciando el incremento del -- valor de la tierra, la especulación y un proceso de cambio de uso del suelo inadecuado.

2.- Por lo tanto, sería conveniente y de inmediato, constituir jurídicamente las áreas urbanas, de manera flexible, con el fin de planificar los centros urbanos dentro de un contexto más amplio, estableciendo una zonificación y uso del suelo adecuado a futuro, para facilitar el control de la propiedad y el valor de la tierra y frenar la especulación.

## 9.- PROPIEDADES MUNICIPALES, ESTATALES Y FEDERALES

9.1. Pertenecen generalmente a los municipios, -- los terrenos donde se ubican los edificios de administración municipal tales como: rastros, panteones, parques y plazas-públicas, escuelas, etc. y de los terrenos resultantes de -- las áreas de donación de las colonias y fraccionamientos -- autorizados.

Los municipios que carecen generalmente de reservas territoriales y ante la única alternativa de aprovechar las áreas de donación, establecen en éstas sus instalaciones, de acuerdo a la prioridad del problema sin atender a -- estudios urbanos previos ó reglamentos de zonificación y -- uso del suelo. Esto acarrea serios problemas para el desarrollo de las ciudades, ya que dichas instalaciones pueden provocar un incremento ó un decremento del valor de la tierra (25) y un cambio de uso del suelo inadecuado y en algunos casos, un crecimiento imprevisto por las plusvalías generadas y difícil de controlar.

9.2. Pertenecen generalmente a los Estados, los -- terrenos donde se ubican los edificios de administración -- estatal, tales como: Palacios Estatales, escuelas, astilleros, etc. que resultan ser el mismo caso de las propiedades municipales, que ubican sus instalaciones en los terrenos -- de su propiedad, sin el análisis de desarrollo urbano previo que pudiera orientarlos a una solución adecuada.

(25) Como ejemplo se puede citar que las instalaciones penitenciarias de la Ciudad de Acapulco, Gro., se ubican -- en la Col. Hogar Moderno, que aún cuando son de reciente construcción, presentan actualmente problemas de -- saturación. Esta sobre-población reduce las medidas de seguridad, acarreando problemas sociales en detrimento de la comunidad circunvecina y ocasionando un deterioro en los valores de la tierra y frenando en consecuencia cualquier inversión encaminada al progreso de la -- comunidad.

9.3. Además de las propiedades federales contenidas en el Artículo 27 Constitucional, existen las propiedades mismas de las Dependencias Oficiales, tales como: las Secretarías de Estado y las Empresas descentralizadas, que en igual manera que las propiedades municipales y estatales, elaboran sus proyectos para establecer sus instalaciones, carentes generalmente de estudios urbanos previos y sin atender a un reglamento de uso del suelo. Esto acarrea graves problemas para el desarrollo de los centros urbanos, ya que generalmente éstas instalaciones requieren de inversiones de muy alto costo que generan: un proceso de cambio del uso del suelo; plusvalías en terrenos no aptos para el desarrollo (26); una depreciación del valor de los terrenos (27); un deterioro de las arterias de circulación y del transporte público (28) etc.

- (26) Programas de vivienda que seleccionan arbitrariamente sus terrenos, obteniéndolos a bajo precio, alejados de las áreas urbanas y generalmente sin servicios, que al introducirlos, el costo repercute en el precio de vivienda, creando plusvalías en los terrenos adyacentes y por consiguiente provocando la especulación, las invasiones y generando un desarrollo imprevisto e inadecuado y difícil de controlar por las autoridades correspondientes.
- (27) Caso de la instalación de una refinería ó de un depósito de municiones.
- (28) Caso de la ubicación de una Secretaría de Estado ó Empresa descentralizada, sin estudios previos de viabilidad, transporte público y estacionamientos públicos que saturan constantemente en detrimento de las áreas urbanas donde se ubican.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

1.- La escasa vigilancia que ejercen las autoridades competentes sobre las propiedades federales, generan invasiones constantes y actividades ilícitas que posteriormente resultan difíciles de controlar, ocupar y aún regularizar la propiedad de la tierra.

Por lo anteriormente expuesto se hace necesario:

- a.- La adquisición por los gobiernos federales, - estatal y municipal de tierras urbanas destinadas al futuro desarrollo de los centros urbanos, ya sea comprando, expropiando ó permutando las tierras, para posteriormente rentar las.
- b.- La adquisición por los gobiernos federales, - estatal y municipal y municipal, las reservas territoriales para el establecimiento de: -- vías generales de comunicación y transporte; - parques y espacios libres y espacios para promover la vivienda.
- c.- Regularizar la propiedad de la tierra en terrenos federales y particulares, con la colaboración de los organismos federales que tienen a su cargo éstas actividades.
- d.- Proteger las zonas federales para evitar invasiones u ocupaciones que posteriormente son difíciles de desalojar y aún de regularizar.
- e.- Deslindar los terrenos de propiedad federal y zonas federales en los ríos, lagunas, esteros y zonas costeras marítimas, en los derechos de vías de los caminos y ferrocarriles y establecer vigilancia en los terrenos deslinda-

dos, con objeto de evitar los asentamientos - espontáneos.

- f.- Crear una institución que administrara las -- propiedades oficiales y que fungiera como --- coordinadora (29) de desarrollo urbano de las ciudades, entre los gobiernos federal, esta-- tal y municipal y las Secretarías de Estado y Empresas descentralizadas, para lograr una re-- glamentación de zonificación adecuadas a las-- inversiones y en consecuencia provocar un de-- sarrollo equilibrado.

(29) La Institución que se propone crear, podría funcionar como lo hace la Secretaría del Patrimonio Nacional en la Ciudad de Acapulco, Gro., en donde las propiedades de las diferentes Dependencias Oficiales pasaron a ser propiedad de dicha Secretaría, mediante acuerdo Presidencial, siendo ésta la única autorizada para resolver sobre la posesión, uso ó renta de éstos terrenos, a -- excepción de que las concesiones de artilleros, veraderos o diques, que autorice la Secretaría de la Marina, previo aviso a los Dependencia antes citada. Todos los terrenos ocupados por las diferentes Dependencias tienen contratos de arrendamiento con dicha Secretaría. - En base a lo anterior, se pueden realizar estudios urbanos previos y elaborar una reglamentación adecuada para implementar los planes que permitieran ó no cierto tipo de instalaciones en las diferentes zonas, provocando usos adecuados ó en su defecto tener la autoridad para rentar, comprar y permutar tierras en las zonas previstas para el desarrollo, reglamentadas y provistas de servicios adecuados.

## 10.- PROPIEDAD PRIVADA

Entre 1900 y 1940, la población de la Ciudad de México, se cuadruplicó. La superficie construída aumentó y ya desde la época porfiriana algunos problemas de urbanismo encontraron una solución atrasada en el transcurso de los períodos turbios del siglo XIX. Sin embargo, los nuevos barrios se construyeron a un ritmo más lento que el crecimiento de la población; la densidad media aumentó sobre todo -- entre 1900 y 1910, como el tipo de construcción quedó igual, es decir excepcionalmente de dos pisos, hubo amontonamientos de población; este deterioro de las condiciones de vivienda afectó sobre todo a las clases populares. En realidad, es después de 1940 que las superficies construídas van a extenderse ampliamente y se inaugurará "la vivienda en -- altura" con la construcción de edificios de departamentos.

La ocupación de nuevos espacios había empezado -- en la época porfiriana a beneficio de las clases altas que poco a poco se iban del viejo centro colonial. Las nuevas colonias tenían una estructura social muy distinta a los antiguos barrios que estaban agrupados alrededor de su --- iglesia y juntaban a menudo ricos y pobres. Las nuevas colonias se poblaron sólo con mansiones para la única -- población rica y sus sirvientes adheridos a la familia. To dos los servicios quedaban agrupados en el centro tradicional, mientras las clases populares se amontonaban en los -- antiguos barrios cada día más deteriorados.

Las dimensiones de las ciudades se ampliaron después de 1929, sin que el esquema del conjunto fuera afectado; la actividad quedaba concentrada en el viejo centro -- accesible cada vez más difícilmente y sin que ningún otro lugar de atracción viniera a destronarlo.

La expansión de los barrios ricos fué el fruto --

de una especulación inmobiliaria vigorosa en donde los capitales repatriados desde la provincia en la época de la revolución, ó de aquellos nacidos de los negocios de las décadas siguientes, encontraron cómo emplazarse con grandes beneficios. En efecto la legislación agraria que golpeó la gran propiedad rural, no molestaba en nada los negocios urbanos. Esto que la ley protege bajo el nombre de pequeña propiedad, puede alcanzar de 50 a 100 hectáreas, lo que es poco a la escala de las grandes haciendas rurales; pero tales superficies en la franja periférica que se urbaniza alrededor de las ciudades representan ellas solas una colonia entera.

Estas grandes cantidades de tierra se compraron a precio de hectárea rural, lo que algunos años después se convirtieron en metros cuadrados de lotes, produciendo beneficios considerables por el incremento del valor que sufrieron, provocando una gran especulación.

Entre 1940 y 1960 el espacio construido en las ciudades, se incrementó considerablemente. En relación a las superficies rurales, el crecimiento de las ciudades es relativamente bajo, pero los fenómenos de expansión de los suburbios son susceptibles de reproducirse a mucho más gran distancia del centro de la ciudad, por manchas aisladas, si se afirman las formas de crecimiento económico que nacen desde 1965 aproximadamente.

Los suburbios exteriores acogieron en principio nuevas viviendas y fábricas, en la mayoría de los casos sin relaciones unas con otras; después nacieron centros comerciales de artículos de primera necesidad para una población de un nivel social más o menos elevado. Estas construcciones fueron acompañadas y sobre todo precedidas por una especulación intensa de los bienes raíces. El precio del metro cuadrado de terreno rural propiamente dicho es muy bajo --



(0.2) peso); cuando se construye en éste por primera vez, - es raro que cueste menos de 100 pesos. Durante un período - que puede prolongarse durante dos decenios, el terreno fué más o menos dividido, vendido o cambiado varias veces, a -- menos que un especulador haya resistido largo tiempo, conge-- lando su bien que forma todavía un vacío en medio del teji-- do urbano ya evolucionado. Durante éste período intermedio-- el uso rural del suelo puede mantenerse.

Los modos de especulación y de construcción depen-- den estrechamente de las formas de posesión anterior de la-- tierra; el estatuto jurídico importa naturalmente, pero tam-- bien la dimensión de las parcelas. En efecto, sobre las pro-- piedades privadas de varias decenas de hectáreas, es posi-- ble realizar conjuntos urbanos importantes, así como sobre ciertos terrenos comunales o ejidales que se quedaron indivi-- sos porque no podían servir a los agricultores; al con-- trario, las parcelas de minifundio agrícola no permiten más que construcciones aisladas, puesto que el pequeño propieta-- rio es rápidamente tentado a vender su lote minúsculo y a -- quienes las autoridades locales ponen obstáculos para auto-- rizar la subdivisión y proporcionale servicios.

Durante la Reforma Agraria nunca se afectaron las relaciones de producción en el campo, a pesar de la entrega masiva de tierras a los campesinos y de la liberación del -- peón de hacienda.

Las relaciones de capitalistas de producción se -- desarrollaron y la propiedad privada no sólo se respetó, -- sino que salió privilegiada, con ciertas limitaciones que -- le impuso la Legislación. (30)

(30) Stavenhagen Rodolfo.- El fracaso de la Reforma Agraria. Revista de Revistas No. 83, México, D.F., Enero de --- 1974. P. 7.

Extensiones de terreno en el área urbana de la -- ciudad, pertenecieron a las antiguas haciendas y ranchos -- que se conservaron durante algún tiempo para el cultivo. -- Posteriormente éstas superficies pasaron a manos de unos -- cuantos particulares creándose un monopolio de tierras.

El crecimiento de las ciudades que se ha venido observando a través de los fenómenos de migración, incremento natural de la población y desarrollo turístico e industrial, han ido integrando al desarrollo urbano las propiedades urbanas, ranchos y pequeñas propiedades rurales cercanas a las ciudades, fraccionándose en superficies menores, apareciendo las colonias y fraccionamientos turísticos y residenciales que se han ido desarrollando en derredor de las mismas, generando el aumento del valor de la tierra y el cambio del uso del suelo.

Existen todavía superficies de tierra en manos de particulares, que especulan en detrimento del desarrollo urbano.

#### 10.1. Uso irrestricto.

"La propiedad urbana se respetó manteniéndose los principios liberales de la Revolución Francesa a fines del siglo XVIII, en el cual se autorizaba pleno dominio del inmueble urbano, haciéndose un bien irrestricto, en cuanto a su uso y permitiendo el abuso del suelo urbano sin limitación". (31)

En el país existe la propiedad urbana irrestricta, dado que sólo el subsuelo es propiedad de la nación, caso del petróleo, metales preciosos, etc. Ante ésta situación la zonificación de las ciudades no se respeta, ya que cada-

(31) García Ramos Domingo.- Vivienda y Estructura Urbana. - Cátedra.- División de Estudios Superiores.- E.N.A. --- UNAM.- 1975.

quién puede hacer el uso que quiera de su terreno, pues la propiedad ilimitada lo autoriza a permitir cualquier densidad de población en el lote ó zona determinada, lo que produce un aumento de población, desequilibrando los servicios públicos y equipamiento urbano diseñados para abastecer a la población inicial, causando serios problemas a las autoridades para incrementar los servicios que resultan con alto costo.

Si la propiedad urbana estuviera limitada a un uso racional previsto, las condiciones de vida en las áreas urbanas serían mejores.

"Lo anterior queda implícito en la Reforma Agraria, de que nadie sea dueño de la tierra. Esto visto desde el punto de vista de los países como Holanda, Suecia y Australia, tienen un régimen de derecho predial urbano, con propiedad de las construcciones, pero la propiedad de la tierra es de la Corona". (32)

#### 10.2. Concesión Limitada.

El otorgar el uso de la tierra en una concesión limitada tiene ventajas enormes, pues en primer lugar se establece un convenio o contrato en el cual se obliga a la persona que recibe ésta concesión a llevar a cabo, en poco tiempo, la obra para la cual solicitó la gracia de ese terreno. El término del contrato varía de acuerdo a las necesidades entre 49, 74 y 99 años. Al terminarse el período de las concesiones, éstas se pueden renovar si así conviene a las dos partes; si no, se pueden asignar nuevos usos; los materiales y todos los elementos de la construcción son del dueño del edificio y puede llevárselos al término del contrato. Si es necesario para el Estado el predio antes de que finalice el contrato, se cubren indemnizaciones. Con

(32) García Ramos Domingo.- Vivienda y Estructura Urbana. - Cátedra.- División de Estudios Superiores.- E.N.A.- UNAM.- 1975.

ésto se evitan las expropiaciones y se termina con la especulación de la tierra, ya que en este caso lo que tiene valor es la concesión, pero además al no tener que comprar la tierra se dispone de capital para edificar. El procedimiento carece de novedad pues ha sido empleado desde los tiempos del Imperio Romano; es lo que se llama ENFITEUSIS y al contrato ENFITEUTICO.

El no ser propietario de la tierra tiene otras -- ventajas para la ciudad, tales como la regeneración de la -- zona, la concesión puede ser heredada, hipotecada, etc. El -- pago de la concesión es una renta que puede ser hasta simbó -- lica y al no invertirse en el terreno un capital, ésto per -- mite tener construcciones de mejor calidad.

La especulación de la tierra se elimina totalmen -- te.

Este sistema permite también que cada persona pu -- da elegir el sitio que más le convenga para vivir, ya que -- el costo de la tierra será igual en cualquier zona de la -- ciudad.

En México, la expropiación de la tierra tiene una -- legislación que es muy clara. Para evitarse problemas define -- ne que un terreno, cuando es menor de 120 M2., que corres -- ponden al mínimo de un predio, no puede quedar en manos del -- propietario, sino que los predios colindantes tienen opción -- a él en primer término; en el caso de que no se llegase a -- construir en un terreno expropiado en un plazo de cinco -- años, el primero que tiene derecho a reclamarlo es el anti -- guo propietario.

Sin embargo, esa forma de operar resulta en otros -- casos negativa, especialmente en todo lo que se puede refe -- rir a una regeneración urbana, pues los predios demolidos -- parcialmente no se reconstruyen sino varios años después y -- sin seguir un plan de mejora preciso, ya que cada quien ha -- ce de su terreno remanente lo que mejor conviene.

El caso ilustrativo mejor lo tenemos en la herida abierta en el corazón de la Ciudad de México: la prolongación del Paseo de la Reforma, en la que nadie invertirá un centavo entre tanto que subsistan las rentas congeladas.

### 10.3. Enfitesis.

Preferentemente debería ser el Estado el dueño de la tierra y no transferirla, sino simplemente concederla en uso durante un tiempo prefijado en un contrato, con las indemnizaciones que deban pagarse en caso de rescisión del mismo y prefijando en él que todo lo que está construido encima de la tierra se lo puede llevar el constructor.

### 10.4. Rentas Congeladas.

Al final del gobierno del General Cárdenas, cuando había ya repartido la República, la gente se tuvo que refugiar en las ciudades, al tiempo que los economistas obstinados, dijeron que no se volvería a hacer una vivienda con hipoteca.

Pero la oferta no corrió paralela a ello, pues los particulares no se avenían a edificar algo que pudiera ser expropiado más adelante y así el sector privado no volvió a construir una vivienda de renta barata, que comenzó a escasear para la gente que venía del campo, por lo que en el gobierno del General Avila Camacho, se tuvieron que congelar las rentas.

Las rentas se congelaron porque los dueños de los predios encontraron una manera fácil de enriquecerse, pues si todo subía no había razón de que aquello se dejara escapar. Naturalmente cuando se congelaron las rentas, el negocio dejó de ser costeable para el propietario y se ausentó y en México no se ha vuelto a construir ninguna vivienda para renta baja desde 1943, lo que quiere decir que ya llevamos treinta y dos años en que solamente se vienen destru-

yendo las pocas viviendas que entonces existían.

Una casa, imaginada con tres recámaras para el uso de una familia, se convierte en una casa para seis familias, en que cada uno de los locales paga por subarriendo, una renta mayor a la que paga en total el que tiene el contrato original. Quiere decir que él tiene un negocio ahí a través de un contrato de renta congelada desde hace 30 años. El arrendatario para salirse pide una indemnización igual a la renta que pagó durante todos los años que la ha tenido como congelada y ocupando.

Se tiene que el año de 1940 el Distrito Federal, tenía 1 millón 700 mil habitantes. El número de viviendas probablemente fueron 340 mil, de las cuales había 100 mil con renta congelada. De entonces para acá ¿cuántas de esas familias habrán mejorado su economía?.

Como nadie atiende éstas cosas, forzosamente deben haberse deteriorado ó ido destruyendo. Suponiendo que el 50% ha soportado la desatención durante 30 años, quiere decir que se está en el caso de que el número de viviendas que están bajo ese régimen son 50 mil. Como el área metropolitana en 1970 contiene a más de diez millones de habitantes, dos millones de viviendas, ese número apenas representa a lo sumo y alargando mucho, entre un 4 a 5%, pero es lo que impide que la inversión privada entre al campo de la vivienda de baja renta.

Entre tanto se tiene que soportar el paracaidismo. No se tiene porqué relacionar ésto a una función hipotecaria de una persona que puede poseer un bien porque lo paga, sino una persona que simplemente va a rentar porque no puede alcanzar la cifra para ser propietario y que le basta servirse de un espacio abierto como su vivienda.

Y no se ha modificado tampoco muchas de las condi

ciones hipotecarias del pasado pues el que lo pueda pagar -- ya está fuera del problema, que se significa en el cómo se -- va a resolver para las gentes que no tienen esa capacidad -- económica y que forzosamente tienen que vivir en algún la-- do, lo cual ocasiona la extensión urbana que no puede ser -- atendida sino mediante subsidio, pues los habitantes de -- esas zonas no podrían pagar el alto costo que significan es -- tos servicios prolongados.

Se siguen vendiendo casas en el Lago de Texcoco -- porque nadie se atreve a hacer inversión para renta, o bien -- porque hay problemas de propiedad, pues no hay quien plan-- tee una solución viable.

Ante la magnitud del problema de satisfacer la -- necesidad de vivienda, el Estado no toma decisiones de fuer-- za y únicamente contempla este tipo de invasiones que se -- caracterizan en ocasiones por ser espontáneas y pacíficas y -- en otras por ser dirigidas por líderes que, con ello, hacen -- negocio. Entre tanto que no se reconoce la colonia "prole-- taria" y no se obtiene la propiedad, los servicios que se -- proporcionan son nulos, las viviendas se construyen con ma-- terial desechable, los índices de hacinamiento son altos, -- trayendo todo esto como consecuencia la extensión de enfer-- medades de tipo hídrico, pero mientras no se lleve a cabo -- un juicio racional sobre el problema de la vivienda de ren-- ta barata, se seguirán padeciendo invasiones.

En cuanto se otorga la propiedad, el primer paso-- que se da es la reconstrucción del jacal con materiales más -- duraderos, dentro de un mínimo de dimensiones y el resto -- del terreno es utilizado para construir otros jacales o -- bien rentar la tierra, motivo por el cual el propietario pa-- sa a convertirse en rentista lo que contradice toda tesis -- socio-económica que justificara el procedimiento.

Existe otro tipo de inexistencia de la propiedad,

que es la que rige en los países socialistas, en la cual -- el estado es el que construye, conserva y administra los -- bienes inmuebles, pero no se necesita vivir bajo un régimen comunista, pues como se ha mencionado, en países como Holanda o Australia, la propiedad de la tierra permanece en poder del Estado.

Otra manera de negar la propiedad es la de mantener las "rentas congeladas" que, si bien pudo ser una medida de emergencia en su oportunidad, al cabo de más de 30 -- años ha dejado de ser veraz y actualmente es causa de "un -- cáncer" en la edificación por razones que aquí sólo enunciaremos:

1. Abandono del "sector empresarial" para ayudar a resolver la vivienda de renta baja.
2. Fomento del "mercado negro" de subarriendos.
3. Destrucción de valores económicos en la ciudad en su parte mejor servida.
4. Imposibilidad de regeneración de barrios y especialmente zonas en que se han hecho obras de ampliación de calles, ejemplo; la prolongación del Paseo de la Reforma.
5. Contribuciones perdidas y pago de subsidios en áreas centrales que cuentan con redes de servicio e infraestructura que deberían ser mejor aprovechadas.
6. Transferencia a los organismos oficiales productores de vivienda, de problemas que anteriormente competían a los propietarios.
7. No hay, ni oficiales ni privadas, viviendas de renta baja, pues los organismos oficiales producen sólo para familias que pueden garantizar el pago de la vivienda en propiedad, usando el monto de contribuciones.
8. Fomento de nuevas invasiones de terrenos que al autorizarse y lograr servicios es un llamado para nuevos "parracaidistas" pues el sistema ha sentado costumbre.



### 10.5. Propiedad en Condominio.

Es la del edificio "multifamiliar" la que presenta mayores obstáculos por lo arraigado de la costumbre o -- tradición individual de considerar a la "casa" como unidad, aislada, independiente, ajena totalmente a las posibles molestias provocadas por el vecindario y las restricciones -- que el vivir en comunidad implica, como son plantas y animales domésticos dentro de una vivienda. La disposición vertical, compacta, ofrece ventajas de suma importancia, como -- son el acortar distancias y con ello reducir tiempos y gastos de desplazamiento entre zonas, la centralización de servicios públicos e instalaciones que en "paquete" se proporcionan y que en unidades aisladas son muy caras y todo ello sin coartar de modo alguno la libertad familiar, cuando se ha renunciado a la vida "rural" ó se han adquirido "hábitos urbanos".

Nuestra legislación se estuvo frenando ó reteniendo por mucho tiempo y no fué sino hasta fines del gobierno del Lic. Alemán cuando se expidió la primera Ley de Condominio. Hasta entonces se empezó a considerar la posibilidad de vivir en una copropiedad y a circular los certificados de participación inmobiliaria, que ahora ya son una cosa -- corriente. En el régimen de propiedad en Condominio se aceptan todas las operaciones que se pueden realizar con una -- propiedad en la que al mismo tiempo se es dueña de la tierra.

Las gentes no aceptan vivir en edificios multifamiliares altos, porque esa no es todavía la costumbre. En el período clásico y posteriormente, toda la Edad Media, -- las condiciones, no la dimensión, de la vivienda del feudal o del príncipe no difería mucho de la del siervo. Esto subsiste hasta la Revolución Industrial y se activa en los últimos años del siglo pasado cuando aparece el rascacielos,--

que aunque la costumbre no lo hubiera tenido establecido, - en cuanto apareció el primer multifamiliar alto y se sintió la cercanía, las gentes se movieron en espacios más cortos, en un tiempo menor de su casa a su trabajo y ésta idea se - volvió factible. De ello surge la idea que implica forzosa- mente la edificación vertical, la compactación, la concen- tración, porque es la única manera de dar servicios eficien- tes y económicos. París se construyó en 5 y 6 niveles desde mediados del siglo pasado. Nosotros no estamos acostumbra- dos a ello, no damos margen a una actualización de la forma de vivir que básicamente, para la dotación de servicios pú- blicos sólo es factible cuando las redes se compactan, en - vez de extenderse y deben recogerse para hacerlas útiles y - económicas instalándolas en sentido vertical.

A ello se oponen: la idea de que la vivienda es - un patrimonio familiar y que, además es un área en la que - la familia debe tener la libertad de hacer lo que desee, -- sin considerar que pueda resultar perjudicial o nocivo, no- sólo para la familia en sí misma, sino también para las gen- tes que viven, si no en contacto directo, sí, en una proximí- dad suficiente como para resentir los perjuicios que produz- ca. De esto nace otra idea, la de que como es patrimonio fa- miliar no se le puede prohibir al habitante que tenga sus - animales, sus macetas, destinarla al uso que más le conven- ga, etc. El migrante está acostumbrado a vivir ruralmente - teniendo casa, terreno, animales. etc. Al llegar a la ciu- dad y convertirse en ciudadano urbano quiere seguir gozando de los mismos privilegios, lo que es imposible, por lo tan- to habría que educarlo de alguna manera para incorporarlo a los regímenes urbanos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Para encauzar un desarrollo urbano adecuado y -- equilibrado en relación a la propiedad y el valor de la tierra, se hace necesario:

1.- Establecer un reglamento de zonificación y -- uso del suelo para proporcionar tierras a la población que las demanda.

2.- Limitar la propiedad urbana para frenar la -- especulación.

3.- Establecer los planes directores de desarrollo urbano que determine el uso del suelo, para evitar en la medida de lo posible la especulación y controlar el uso futuro del suelo.

4.- Levantar un inventario completo de la propiedad de la tierra, con objeto de establecer programas de regularización.

5.- Reglamentar el uso del suelo y el control de la edificación de los terrenos urbanos en poder de las empresas privadas y de los particulares, captando las plusvalías en beneficio de la colectividad.

6.- Revisar en planes quinquenales los valores catastrales, tanto de las ciudades existente y sus áreas de influencia, como de las zonas de futuro crecimiento, con el fin de llevar un registro de la propiedad y valor de la tierra y controlar el uso del suelo y la densidad de población y construcción.

7.- Promover la edificación de conjuntos habitacionales en lugar de fraccionamientos urbanizados, con objeto de disminuir el costo de la vivienda y de la tierra, utilizándose esta última de manera más racional.

8.- Que a los inversores a los que pudiera llamár

seles productores de suelo urbano, sean públicos ó privados, se les den suficientes estímulos, considerando que la edificación vertical es una manera de producir suelo urbano.

9.- Apoyar el crecimiento de las ciudades dentro de los límites urbanizados en lugar de expandir el área.

10.- Agrupar socialmente a las poblaciones emigrantes y educarlas para incorporarlas de alguna manera a los regímenes urbanos.

## 11.- TRIBUTACIONES DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL URBANA. (33)

Los propietarios de tierras pagan una serie de impuestos por sus propiedades.

La facultad impositiva proporciona los medios por los cuales los gobiernos recaudan la mayor parte de las rentas para financiar sus operaciones y funciones, y proporciona también un instrumento que pueden emplear para diferentes fines no fiscales y regulares.

La mayor parte de los gobiernos están limitados por principios o disposiciones constitucionales, que especifican las condiciones en que la facultad impositiva puede o no ejecutarse.

La mayoría de los impuestos sobre la tierra, refuerzan y protegen el valor de la propiedad. Esto produce que algunos propietarios reciban beneficios muy por encima de sus contribuciones, mientras que a otros les sucede lo contrario.

Por el lado de la recaudación, los impuestos sobre la tierra siempre representan contribuciones forzosas aplicadas al propietario.

Principales impuestos que afectan a la propiedad de la tierra.

11.1. El Impuesto Predial es el más importante, pero existen otros muchos que gravan la propiedad, tales como: ganancia de capital, referencias, donaciones, documentos, subdivisión, etc. Para efectos de tributación los predios son tasados con un determinado porcentaje de su verda-

(33) Barlowe Raleigh.- Economía de la utilización del suelo Land Resource Economics.- Editorial Herrero.- México,- D. F.- 1965.

dero valor de mercado. Si los impuestos no se pagan en un plazo determinado, puede producir la pérdida por el propietario de sus derechos de propiedad.

Los impuestos del propietario se utilizan para sufragar el costo de mejoras públicas tales como servicios, - que producen una plusvalía que refuerza el valor de la propiedad.

Pero al distribuir los costos entre los propietarios, se hace en función de los beneficios estimados y muchas veces recargan a unos contribuyentes y descargan en otros, principalmente cuando por ejemplo se convierte una vía tranquila, en una de gran tránsito, se producen un cambio de uso del suelo que reduce el valor de la propiedad -- por los fines a que se la tiene destinada.

Como se supone que los impuestos se distribuyen proporcionalmente a los beneficios que soportan, es natural que el sistema de distribución varía con los diferentes tipos de proyectos. El costo de una tubería de agua puede distribuirse adecuadamente a base de las casas habitadas o de los solares; el costo de obra de desecación o de diques, a base de la superficie del terreno afectado; el costo de las aceras, a base de su longitud ante cada predio y el costo de otros proyectos a base de valores estimativos. Con frecuencia se señalan zonas de beneficios, por proyecto de un parque público o una calle comercial, en donde el radio de beneficio cubre una zona considerable, en donde los costos se distribuyen entre los predios en proporción aproximada a los beneficios que recibirán de las mejoras.

Con las plusvalías ganadas se incrementa el valor y se grava sobre el nuevo valor.

11.2. Gravámen de las ganancias de capital.-Cuando se venden las propiedades.

En vista de que los gastos de traslado de dominio

son muy altos, los compradores buscan la manera de obtener un avalúo lo más bajo posible para disminuir los gastos de operación. Pero al vender, los impuestos se calculan sobre la diferencia del valor actual menos el valor de adquisición, lo que resulta contraproducente, ya que el propietario obtiene ganancias sobre la propiedad por los tres aspectos siguientes: esfuerzos del propietario por mejorar su propiedad; plusvalías ganadas por obras del Estado; al crecimiento de la comunidad; los efectos de la inflación al reducir el valor de la moneda y el último que se refiere a la compra del terreno y posteriormente construye sobre él.

En el sentido del verdadero valor, esas ganancias son ficticias, porque con frecuencia el propietario tiene menos poder de compra cuando vende la propiedad, que cuando la adquirió.

#### 11.3. Impuestos sobre herencias.

El propietario nuevo que adquiere por herencia, tiene que pagar impuestos por la nueva propiedad, de lo que resulta que en muchas ocasiones, para pagar esos impuestos, se ve obligado a vender para liquidar las deudas adquiridas y de ésta manera poder disfrutar de lo poco que le queda de lo heredado, ya que en ocasiones la diferencia del valor de la propiedad heredada menos los impuestos, no permite posibilidad de obtener otro predio.

#### 11.4. Impuestos documentales.

Los impuestos documentales, se refieren principalmente a los gastos de traslado de dominio que se llevan en las notarías, en donde además de los impuestos, habría que pagar honorarios del notario, gastos de avalúo, inscripción en el Registro Público de la Propiedad, certificado de gravámen, certificado de no adeudo al fisco, etc., que resultan en perjuicio de los grupos de población de escasos recursos.

11.5. Empleo de medidas tributarias para controlar el uso del suelo.

Los métodos tributarios muchas veces tienen efectos importantes sobre la manera como se poseen y usan los recursos del suelo. Dichos efectos varían en el tipo de impuesto y las condiciones y circunstancias en que opera.

Pueden ser accidentales e incidentales y materia de una política deliberada, y pueden ser deseables ó indeseables desde el punto de vista de la sociedad.

Los impuestos sobre la tierra juegan con frecuencia un papel más ó menos rutinario, por cuanto no tienen un efecto apreciable sobre la propiedad del suelo ó sobre su uso, a no ser el de privar al propietario de fondos que podrían usar para sus fines.

Pero cuando las condiciones son buenas, esos mismos impuestos pueden desempeñar papeles estratégicos en la realización de determinados tipos de cambio, orientados a usarse como medidas orientadoras para fomentar el uso más intensivo o mejor y más alto de los recursos en tierra; promover actividades de conservación y desalentar ó prohibir ciertos tipos de uso del suelo.

11.6. Medidas para fomentar el uso más intensivo del suelo. Obligar a los especuladores a vender (lotes baldíos en los centros de las ciudades), cultivar ó usar de otra manera las tierras ociosas, adquiridas en previsión del crecimiento urbano.

Al elevar el impuesto, el propietario se verá obligado a incrementar sus ingresos para poder pagar los impuestos, intensificando su cultivo ó en el caso de vivienda, crear habitación para renta.

11.7. Medidas para promover la conservación de recursos. Las medidas tributarias para la conservación de



recursos tales como: madera, mineral metálico, hulla, petróleo, agua ó cualquier otro recurso comerciable, debería gravarse año con año en su valor total, con objeto de que se usaran procedimientos con interés de reservar recursos en base a programas de largo plazo, que conserven la base económica de la comunidad. La tributación será menor cuando la explotación sea adecuada, siendo a la inversa cuando se le dé otro uso.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

1.- Para desalentar cierto tipo de uso del suelo, los impuestos elevados pueden tener el efecto de desanimar ó prohibir prácticas particulares y desalentar muchos tipos indeseables de usos de la tierra. Pero los límites de ese poder tienen que ser definidos y actuar paralelamente a una reglamentación del uso del suelo.

2.- Debe existir una clasificación de gravámenes de las propiedades, que reforzadas con una reglamentación del uso del suelo, pudieran establecer valores de la tierra, que realmente frenaran la especulación y dirigieran funcionalmente el desarrollo urbano; para lo cual se hace necesario:

- a.- Establecer una Reforma Tributaria para reglamentar los valores de la tierra en las áreas urbanas.
- b.- En base a los valores catastrales, aplicar el impuesto de los bienes raíces, de acuerdo al reglamento de zonificación y uso del suelo -- establecido.
- c.- Establecer una igualdad entre los valores catastrales y comerciales y realizar una reforma fiscal para captar los impuestos de los -- bienes inmuebles.
- d.- Establecer una tasa progresiva de impuesto -- predial para los terrenos urbanizados sin -- construir ó usar, con objeto de evitar la especulación de la tierra.
- e.- Establecer una clasificación de gravámenes de las propiedades urbanas, que reforzadas con -- una reglamentación de zonificación y uso del -- suelo, pudieran establecer valores de la tierra que realmente frenaran la especulación y-

dirigieran funcionalmente el desarrollo urbano.

f.-Si se gravara la propiedad urbana aumentando la tasa, afectaría directamente a todos los sectores de la economía, disminuyendo la oferta-demanda, originando con ello la desviación de las inversiones a otro renglón. Si disminuyeran habría una expansión de demanda y una consiguiente atracción de capitales.

## 12.- REGLAMENTO DE ZONIFICACION Y USO DEL SUELO.

"La creciente interdependencia, los avances de la tecnología, etc. han acelerado la concentración de la población. Estos y otros factores fomentan cada día la complejidad de la estructura social de la comunidad. La absoluta -- libertad individual se opone al bienestar de la mayoría y -- al funcionamiento de la estructura social interdependiente -- y surge la necesidad inevitable de regular por medio de medidas gubernamentales algunas de las actividades. Es necesario por tanto, limitar algunos derechos, entre otros, sobre la propiedad de la tierra con objeto de proteger el bienestar general". (34)

Es tan importante observar los problemas de los -- centros de las ciudades, como prever el crecimiento atractivo y ordenado de las periferias urbanas, en donde el mayor problema que se presenta es el valor de la tierra y su constante incremento.

Este incremento se debe a factores de diferentes -- índoles: inversiones privadas dirigidas a mejorar la calidad de los solares; el continuo aumento poblacional en y -- alrededor de las áreas urbanas debido a su escasez; la construcción de mejoras públicas y la expansión de servicios, -- proveyendo a los terratenientes con apreciaciones enormes e inmerecidas en los valores de la tierra.

Aún cuando las ordenanzas de zonificación y los -- reglamentos de uso del suelo, son los principales instrumentos para dirigir el desarrollo urbano, éstos deberán tener las mejoras adicionales para que funcionen como un recurso-

(34) Proyecto de Reglamento de Zonificación para el Municipio de Veracruz, Ver.- J.F.M.M. de Veracruz, Ver.- Secretaría del Patrimonio Nacional.- Cervantes Asociados, S.A.- 1975.

suficientemente poderoso para la clase de control que se --  
requiere en las periferias urbanas.

Hasta el momento los controles sobre la planificación y el desarrollo de usos de terrenos, extensamente dispersos, han sido inadecuados para hacer frente a las presiones impuestas sobre la tierra en las áreas de rápida urbanización. Los controles existentes están diseñados para traatar con áreas ya construídas ó problemas creados por el desarrollo gradual, pero no han producido resultados satisfactorios bajo las presiones extremas de la reciente urbanización rápida.

Cuando la zonificación está fuera de tono con las fuerzas del mercado, la rezonificación de los terrenos a menudo tienen consecuencias socio-económicas. Los terratenientes cuyas parcelas están clasificadas para usos más intensivos pueden conseguir beneficios inesperados, mientras que --  
los que están clasificados para intensidades menores, sufrirán pérdidas no compensables.

El instrumento que ha resultado ser factible en --  
la práctica, es la adquisición por el sector público de extensos terrenos, en otros países, para luego disponer de --  
ellos a través de la venta o arrendamiento. Convenios y regtricciones en las escrituras de compra-venta, ó la regulación de los acuerdos de arrendamiento, obligando a los urbanizadores públicos ó privados a seguir las disposiciones --  
del plan a largo plazo y del diseño detallado para el sector, vecindario o nuevo poblado que se va a construir. Se --  
debería abrir un mercado de terrenos para acelerar el desarrollo en los lugares adecuados, eliminando los períodos de espera e incertidumbre a los fraccionadores por reglamentos de zonificación y subdivisión y con esto reducir el precio--  
de la tierra al consumidor que de otra manera, éstos períodos de espera lo único que producen son incrementos en el --

valor de la tierra. (35)

Los gobiernos municipales, estatal y federal, para mantener una política constante, deberían adquirir, mantener, rentar y vender todo ó una porción sustancial de los terrenos que sean necesarios para el crecimiento urbano dentro de sus límites. Estas áreas podrían retenerse para desarrollo público y privado, subsecuente como comunidades planeadas y balanceadas.

El Estado podría comprar grandes extensiones de tierra para prevenir el futuro desarrollo y posteriormente facilitar a la iniciativa privada para construir sobre de ellos, sin vender los terrenos, sino únicamente rentarlos con los siguientes propósitos: asegurar la continua disponibilidad de terrenos que se necesiten para el desarrollo; controlar la coordinación en tiempo, la localización, el tipo y la escala del desarrollo; prevenir el crecimiento urbano desparramado y reservar en último caso, para el sector público los aumentos en el valor de la tierra que resulten de los programas del gobierno al promover y prestar los servicios para este desarrollo y de ésta forma la introducción de servicios a las nuevas zonas podrían preceder o acompañar el desarrollo en vez de seguirlo.

Lo anterior podría complementarse con los estudios previos de zonificación, uso del suelo y tributación de la tierra que permitirían ejercer mayor control sobre la construcción, el uso y el valor de terrenos, e implementar las políticas estatales y locales de crecimiento urbano.

Por otra parte, éstas políticas deberían ser implementadas por leyes que se ajustaran a las necesidades futuras.

(35) W. Reys John.- Planificación y Política del Suelo Urbano.- Revista Plerus.

Sólamente con un programa de éste alcance se podrán lograr las metas de un control efectivo sobre los planes de desarrollo, la reducción de la especulación de la tierra y la posible captura de los aumentos del valor de la tierra para la comunidad.

Estas políticas deberán ser parte de un programa a largo plazo de planificación, requiriendo de revisiones periódicas de quizá cinco años adoptadas por el cuerpo legislativo apropiado, para permitir la flexibilidad necesaria para adaptarlas a los cambios sociales, económicos y políticos de las necesidades futuras.

Para disponer de la tierra adquirida por el sector público, para controlar el desarrollo, se podría implementar el sistema de arrendamiento como el usado en Amsterdam, que provee un arrendamiento perpetuo con la potestad de revocarlo, si las condiciones establecidas no son cumplidas; con derecho a recobrar la posesión, lo que permitiría el uso de controles más firmes, en vez de las demandas para obligar el cumplimiento de los acuerdos.

Lo anterior facilitaría también la agregación y replanificación eventual del lugar, cuando fuera necesario, redesarrollar o renovar en el futuro y haría esa agregación más económica. A la vez que los valores de la tierra aumentaran, surgirían más oportunidades para modificar los cánones de arrendamiento, para recobrar así dichos aumentos para la comunidad en general.

De otra manera, si los terrenos adquiridos por el sector público se pusieran a la venta, se debería idear un método equitativo y factible de imponer tributación sobre los aumentos del valor de la tierra, lo que se aplicaría sólo a ganancias de capital, en el caso de traslación de dominio únicamente, escapando del peso de esa contribución los terrenos que han aumentado de valor pero que no

han sido vendidos y eliminando por consiguiente la contribución sobre ganancias de capital, sobre los incrementos en el valor de la tierra, transferida por herencia.

Al existir éstas áreas previstas de expansión urbana y que fueran entrando poco a poco en el mercado inmobiliario, la presión sobre las zonas actuales dejaría de ser agobiante, produciéndose un alivio en el proceso de desarrollo urbano, urbanizando un suelo de cuya propiedad no se dispone, por lo que el problema radica en que la ciudad necesita para sobrevivir, prever zonas con terrenos suficientes que no van a valer nada, por que van a ser inedificables ó su destino ha de ser social y por tanto no negociable.



### 13.- INVASIONES.

El inmigrante rural en el país, conforma la población de más bajo nivel socio-económico y resulta ser la causa de la mayor concentración de población marginada, que al llegar a las ciudades, se encuentra ante una situación de - desarrollo que genera el establecimiento de colonias y fraccionamientos residenciales con un alto valor de la tierra, - que imposibilita su uso a población de estratos económicos-débiles, por lo que se ubican de diversas formas:

1.- Se establecen en las peores zonas, no urbanizadas, conformando grupos que adquieren fuerza, convirtiéndose en lo que se ha dado por llamar "paracaidistas" ó sea invasión legal de la propiedad, para que no los desalojen.

2.- Por medio de facilidades que ofrecen los fraccionadores clandestinos de terrenos, pagaderos a plazos semanales, que es como están acostumbrados a percibir sus ingresos.

Consecuentemente ésto acarrea serios problemas a las autoridades correspondientes, para dotarlos de los servicios indispensables, que no se pueden introducir hasta -- que el fraccionamiento esté debidamente legalizado y aprobado.

Las principales invasiones se localizan en torno a las ciudades, en las zonas cerriles, careciendo de estudio urbano o fraccionamiento previo, resultando manzanas y lotes con dimensiones, trazos y orientaciones inconvenientes, así como calles con anchos y en algunos casos pendientes -- que imposibilitan el tránsito de vehículos y de los transportes urbanos ordinarios. La falta de previsión crea graves problemas a los Municipios para la dotación de servicios en éstas zonas, ya que al tratar de introducirlos resultan antieconómicos y muy por encima de las posibilidades

de los presupuestos municipales y la posible recuperación de las inversiones.

Ante esta situación conforman sus viviendas prácticamente de materiales de deshecho, ya que saben que de un momento a otro pueden perder la construcción de su vivienda. Este panorama puede verse en la mayoría de las zonas aledañas de las ciudades donde se ha propiciado la ubicación de éstos grupos.

"Poco se ha hecho por reglamentar el uso de la tierra, el control de las edificaciones y revisión de la propiedad de la tierra. Las grandes migraciones a los principales centros urbanos nunca han sido previstas dentro de un plan de desarrollo urbano, sino que por el contrario, se han ignorado éstos hechos y se ha dejado el camino abierto a las invasiones. Los planificadores urbanos crean planes demasiado estéticos y desligados de los recursos actuales y dejan a la comunidad sin oportunidad de participar en su preparación y ejecución. Por otra parte, los organismos de vivienda sólo se han preocupado por las inversiones de tipo económico y se olvidan de las inversiones con fines sociales, colocando a las áreas marginadas fuera de los patrones de urbanización.

Como consecuencia de lo anterior, se puede decir que dentro de éstos planes de desarrollo ó planos reguladores ó planos integrales ó como quiera que se les denomine, hace necesario el estudio de zonas donde precisamente pueden ubicarse éstos sectores de la población con ordenamientos jurídico-legales que permitan controlar el uso de la tierra para fines de vivienda, impidiendo la especulación y canalizando las migraciones a diferentes centros urbanos.

Es necesario tomar resoluciones a escala nacional. Los organismos de planificación del país, deberán trabajar interdisciplinariamente en planes de desarrollo continuo --

(a largo plazo) y el éxito de las mismas dependerá en gran medida de la colaboración entre técnicos, autoridades y representantes de la comunidad, además de que el Estado deberá impedir los conflictos legales de la propiedad de la tierra.

Existe una gran necesidad de reglamentar los terrenos urbanos para prevenir la acumulación de la riqueza urbana, en poder de empresas privadas ó particulares y especialmente la concentración de la propiedad privada en zonas urbanas habitadas por familias de bajo estrato económico."- (36).

La reforma urbana es sólo uno de los adelantos -- hacia una sociedad más homogénea de clases, sin embargo, se necesita más especialmente como parte de un Plan Nacional de Poblamiento Urbano que evite que las ciudades sub-desarrolladas se ahoguen por éstas poblaciones no reguladas -- (cinturones de miseria).

"Una manera de evitar éstos conflictos, sería que el Gobierno planteara una política de control natal y comprara extensiones de terreno para el desarrollo urbano, planeando nuevas zonas semi-urbanizadas en lotes pequeños y servicios de redes indispensables:

- 1.- De trazo
- 2.- Agua potable
- 3.- Energía Eléctrica
- 4.- Servicios comunales (escuela, clínica, comercio, etc). Como ejemplos de reserva podríamos mencionar:
  - a.- Ejidos dentro de la zona urbana de gran plusvalía (permuta)
  - b.- Terrenos propiedad del Estado con invasiones.

c.- Compra ó expropiación de grandes extensiones de terrenos baldíos que especulan con la plusvalía (concretamente las propiedades particulares).

De ésta manera, los grupos de habitantes de bajos ingresos comprarían al Estado su terreno y lo pagarían en abonos semanales, lo que les permitiría tratar de conformar sus viviendas más establemente y les daría mayor confianza hacia las autoridades y obtendrían un grado de seguridad -- más alto.

Vale la pena anotar que, actualmente éstos mecanismos legales se están llevando a cabo en gran parte con éxito en ejidos, ubicados en el área metropolitana de la Ciudad de México, para realizar conjuntamente programas de desarrollo, donde los habitantes marginados olvidaron sus viviendas y fraccionaron tanto ejidos como zonas urbano-ajidales, sin ningún orden de trazo y en terrenos de excesiva pendiente que fueron aprobados por el D.A.A.C. Algunos de ellos, son centros poblados con más de 50,000 habitantes y que día a día aumentan su población. El Gobierno del Estado de México ante ésta situación, expropió éstas zonas y está tratando de implantar su desarrollo, localizando los lotes y reglamentando la sub-división de los mismos para así impedir una mayor densidad de población.

Estos procedimientos legales requieren también de procedimientos que reglamenten la zonificación aledaña a -- éstas zonas como parte de un plan integral.

La zonificación está basada en el derecho fundamental de la comunidad, para ubicar controles razonables al individuo, con objeto de asegurar y preservar la salud, seguridad moral y su reglamentación canaliza el desarrollo -- urbano en las siguientes medidas:

1.- Especificar la clase de actividades que pue--

de establecerse en cada zona.

2.- Asegura luz y aire estableciendo los requisitos para los volúmenes construídos en los espacios libres ó superficies sin construir.

3.- Prevee la densidad de población conveniente y trata de evitar la sobrepoblación en el terreno.

4.- Preserva el carácter de la comunidad y estabiliza la inversión de la propiedad.

5.- Asegura la distribución apropiada de los servicios a la comunidad.

6.- Ayuda a los usos disímolos del suelo y reduce la posibilidad de los conflictos en la comunidad." (37)

(37) Cervantes Sánchez Enrique.- Sinaloa, Desarrollo Urbano. México, D. F.- 1969.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1.- La irregularidad en la propiedad y valor de la tierra y su adquisición, seguirá provocando invasiones, incrementando el valor constantemente, lo que producirá un desarrollo urbano muy costoso e inapropiado.

2.- Los grupos marginados, generalmente migrantes, se establecen en zonas no urbanizadas, formando grupos que adquieren fuerza con la ayuda de líderes y periodistas, presentando grandes problemas a las autoridades municipales -- para dotarlos de servicios, patentizando una falta de previsión dentro de un plan de desarrollo urbano, así como de -- una reglamentación de la propiedad de la tierra.

3.- Para tal fin y como forma eficaz y prácticamente única, debe suspenderse en definitiva la venta de terrenos oficiales, los que pasarán como concesiones a plazo y uso fijos, otorgada a particulares. Esa condición se impone para evitar desusos, malos usos y abusos, así como subarriendos, invasiones y proliferación de viviendas indeseables, pues la concesión dirime al violarse, por falta ó por exceso, lo autorizado por ella.

4.- Prever reservas de tierra para obligar a los grupos de habitantes de bajos ingresos existentes e incrementos nuevos de población a localizarse en zonas de concesión otorgadas por el Estado.

5.- Las autoridades al conservar la propiedad recibe una renta periódica y el concesionario al no tener que erogar el valor de la tierra, conserva recursos aplicables a la edificación, según el tipo y uso convenido en el contrato firmado.

6.- La concesión puede hacerse incluso para fraccionamientos, lo que hasta que esa producción de suelo urbanizados tampoco resultara una carga por su valor de compra-

de terreno y aliviaría al Ayuntamiento al no tener que erogar éste los gastos de urbanización.

7.- Los terrenos invadidos propiedad del Estado ó la Federación, deberán legalizar su propiedad de la tierra, con objeto de normalizar su situación e impedir nuevos asentamientos, permitiendo regularizar las zonas existentes e integrarlos a los nuevos proyectos de desarrollo en forma homogénea.

8.- Sería conveniente la creación de una institución que en combinación, con la Oficina de Catastro, funcione como coordinadora entre los propietarios y las instituciones financieras, con el objeto de crear fideicomisos cuyos objetivos fueran el de regularizar la propiedad de la tierra, otorgando créditos a un número determinado de años, según las posibilidades de los grupos, en los que se incluyera además el precio del terreno, la introducción de servicios municipales indispensables.

9.- Los grupos marginados no son sujetos de crédito por sus escasos recursos, pero la iniciativa privada que supone realizar una labor social conforma programas de vivienda popular con fondos del pueblo, que una vez terminados producen beneficios. Dichos beneficios deberían ser imputables a la comunidad, ya que son de la comunidad, reglamentándolos de tal manera, que el Estado obligara a la iniciativa privada, a reinvertir éstos beneficios en obras de infraestructura en las zonas más deprimidas de los centros urbanos. Es una labor social, no todo tiene que ser negocio.

10.- Promover la oferta de fraccionamientos semiurbanizados por los medios de difusión más populares, para satisfacer la demanda de tierra de asentamientos inmigrantes con recursos económicos bajos. Esto ayudaría a evitar los asentamientos espontáneos, la invasión de tierras y la compra-venta en fraccionamientos clandestinos, sean en propie-

dades Federales, Estatales, particulares ó ejidos. La propiedad de la tierra queda garantizada desde el inicio al -- igual que la disposición de lotes, espacios libres, reser-- vas territoriales para servicios, vía pública y red vial -- urbana.



### PARTE III

#### 14.- VALOR DE LA TIERRA.

Existe una gran cantidad de teorías económicas para determinar el concepto "valor". Para los efectos del presente estudio, se partirá de la base de que al hablar de valor se hará siempre tomando en consideración el término que interesa, es decir el Valor Económico ó sea el Valor Social ó Valor de Cambio que generan a su vez otro tipo de valores, económicos también, como valor de mercado, valor de capitalización, valor de plaza, valor de reposición, etc.

El valor es una cualidad no del objeto, sino de la sociedad, de ahí el concepto de "Valor Social".

Un objeto tiene valor en cuanto es útil a alguien y ese alguien, adquiere conciencia de su utilidad y está -- dispuesto a ceder "Algo" por la posesión de ese objeto, -- creando así el mercado, donde nacen por comparación los valores, dependientes de las condiciones operantes en el sitio mismo del mercado.

El cesionario de un bien acepta a cambio algo que para él significa un valor mayor que el atribuido al objeto que cede y a la vez el adquiriente otorga a cambio algo que para él representa ventajas menores que las del bien u objeto adquirido puedan presentarle.

Cuando los objetos valuables son similares, la comparación con otros de la misma especie y característica dan una guía muy clara ó bien muy objetiva, ya que no es relativamente simple localizar el valor objetivo de ese bien.

Pero mientras más interviene el factor social, como generador de valores, más aguda es la participación del factor "subjetivo" es decir, del que no es propio del bien, sino del beneficio que produce la posesión del mismo.

A partir de aquí, es donde se presenta la mayor -

dificultad para asignar un valor, pues es donde el factor - criterio tiene su máxima aplicación y donde intervienen los procesos más conflictivos.

Se define el Valor Objetivo como el costo de crear ó reproducir un objeto, ese valor es intrínseco al bien, ó sea es un valor propio.

En cambio el "Valor Subjetivo" existe sólomente - en la mente de los individuos; refleja el deseo de poseer - ese bien, siendo por tanto un Valor diverso en cada unidad- de bien u objeto y está íntimamente relacionado al poseedor y a quien desee poseerlo.

#### 14.1. La Oferta y la Demanda.

La economía considera que un bien es todo aquel - objeto capaz de aumentar la riqueza de una sociedad.

La utilidad y la escasez son los requisitos pri- mordiales del valor y ambos deben estar presentes para que éste exista.

El valor está influenciado por la utilidad caracte- rística que poseen los objetos, tanto por el uso de que - ellos se pueda hacer y la satisfacción que proporcionen, -- como por la capacidad de excitar el deseo de posesión.

Las relaciones del hombre implican reacciones sub- jetivas del bien, mientras que las relaciones sociales de - producción derivadas del esfuerzo humano generan el valor.

El valor está al mismo tiempo influenciado por la escasez ó por la relativa posibilidad de escasez. Esto afec- ta a la oferta, mientras que, la utilidad ó la satisfacción que pueda proporcionar el objeto, afecta a la demanda.

La oferta depende del número de productos que -- existan en el mercado en un momento dado; en tanto que la - demanda depende del deseo ó necesidad que se tenga del pro-

ducto y de la capacidad que se tenga del producto y de la capacidad de compra que exista.

La utilidad de un producto afecta necesariamente a la demanda, ya que siendo un beneficio claramente establecido y apreciado, trae por consecuencia el aumento de deseabilidad y por lo tanto un número mucho mayor de personas -- que se interesan en obtenerlo. Sin embargo, la demanda depende además del deseo de poseerlo o consumirlo, de la "capacidad de compra" que puede limitar y hasta llegar a desaparecer en un momento dado, el deseo de conseguir éste bien.

La escasez de un producto que surge cuando existe una relativa disponibilidad del mismo, afecta directamente a la oferta, lo que trae como consecuencia un aumento no de valor objetivo, sino de valor subjetivo, por lo que quizá la limitación del número de personas que puedan obtener ese -- objeto se hace más agudo. Por lo tanto, la oferta depende -- también de la disponibilidad para obtener el producto.

La estabilidad económica y política del país, es también un factor determinante, pues ante la posibilidad de cambios en materia fiscal y posesoria, así como las perspectivas o realidades de cambios en el desarrollo urbano, en las zonas del bien considerado, afectan seriamente el valor en ambos sentidos, ó sea que las condiciones normales de estabilidad política, social y económica generan a la vez seguridad al bien y ésto se traduce necesariamente al valor.

#### 14.2. Precio.

No hay que confundir el valor con el precio. El precio es la suma de dinero pedida y algunas veces obtenida por un producto. Esta suma, evidentemente indica que el producto está en venta. El precio es también la razón de cambio o proporción en que se intercambian el dinero y la mercancía, en resúmen es la suma de dinero que se puede obtener mediante la cesión de un bien.

Intervienen para fijar los precios dos factores - determinantes: la utilidad que afecta a la demanda y la escasez que afecta a la oferta.

#### 14.3. Leyes que gobiernan el precio, la oferta y la demanda.

Estos tres factores de precio, oferta y demanda, son altamente importantes en el mundo económico y en forma resumida se apuntan aquí las tres leyes fundamentales que los rige, siempre que permanezcan inalterables las demás -- condiciones.

##### I.- En relación con el precio.

Si el precio sube.	La demanda disminuye y aumenta la oferta.
Si el precio baja:	La demanda aumenta y disminuye la oferta.

##### II.-En relación a la demanda.

Si la demanda sube:	El precio sube y aumenta la oferta.
Si la demanda disminuye:	El precio baja y disminuye la oferta.

##### III.-En relación a la oferta:

Si la oferta sube:	El precio disminuye y aumenta la demanda.
Si la oferta baja:	El precio sube y disminuye la demanda.

#### 14.4. Valor de mercado.

Se puede precisar que el valor de mercado es el más alto precio, estimado en términos de moneda de una propiedad que ha sido expuesta en mercado abierto, durante un tiempo razonable, para encontrar comprador. Está libre de toda coacción y por su propia voluntad el conocimiento de todos los órdenes a que se pueda adaptar el producto y para los que tiene capacidad de ser usado.

#### 14.5. Valores de un bien raíz.

Existe una gran variedad de valores de un bien raíz, según las distintas finalidades que se persigan. Las más importantes y que con mayor frecuencia se utilizan en los trabajos de valuación son los siguientes:

##### 1.- Valor de Plaza.

Es el establecido en un mercado abierto por un número de transacciones reales efectuadas entre vendedores y compradores, sobre inmuebles de semejantes características. Específicamente cada una de éstas operaciones implica el importe expresado en un determinado momento siempre que se haya efectuado en una forma justa.

##### 2.- Valor de garantía.

Es el valor que tiene un inmueble estimado para cubrir riesgos futuros previsibles. Este valor se expresa como resultado de un reajuste del valor comercial, el cual fué determinado con base en el valor de plaza.

##### 3.- Valor de reposición o reproducción.

Es el importe que será necesario invertir para reemplazar un edificio, con las mismas condiciones y características.

##### 4.- Valor catastral.

Es el que se establece, tomando como base los valores dados por la oficina de catastro de la localidad y que sirvan generalmente para fijar los impuestos prediales.

##### 5.- Valor físico.

Es el que tiene una propiedad, tomando en cuenta sólo su costo de reposición, menos su costo de depreciación física.

##### 6.- Valor directo.

Se obtiene de la suma algebraica del valor físico del inmueble más su incremento ó depreciación debido a los

factores funcional y económico.

#### 7.- Valor de rentabilidad.

Se obtiene por la capitalización adecuada de las deducciones propias que correspondan.

#### 8.- Valor comercial.

El valor comercial de un bien raíz, es la cantidad en moneda, justa y probable que se podrá obtener por una propiedad en un mercado abierto y en una fecha determinada.

#### 14.6. Factores que influyen en el valor de un bien raíz.

Al efectuar un intercambio de objetos necesarios para una persona, por bienes sobrantes para obra, no se hacía más que valorar ambas, estableciendo una equivalencia en cantidades de unos y otros hasta llegar a un mutuo acuerdo. Esto es tan antiguo como el concepto valor. Con esto se quiere hacer notar que desde entonces éstas operaciones de intercambio basadas en un avalúo elaborado por los interesados, estaban íntimamente ligados con los factores sociales, económicos y políticos que afectaban a la tribu, comunidad, pueblo, ciudad ó país al cual pertenecían.

A través del tiempo y en concreto a partir de la revolución industrial y la reforma urbana, éstos avalúos han alcanzado gran importancia, al grado que ha sido necesario desarrollar una técnica basada en el conocimiento profundo de los factores antes mencionados. Con base en un avalúo, se toma la decisión sobre el precio a pedir o pagar por una propiedad; la renta que puede producir o se debe ofrecer por ella, a cuánto puede ascender un préstamo con garantía hipotecaria, si es conveniente o nó construir ó reconstruir un inmueble, etc. De hecho ninguna decisión consciente de la clase que sea que se refiera a bienes in-

muebles, puede tomarse sin una valuación de ellos.

Algunos factores sociales que influyen en el valor de un bien raíz:

- 1.- Aumento de población.
- 2.- Cambio en el criterio de diseño arquitectónico.
- 3.- Variaciones imprevistas en la calidad de construcción en una zona.

Estos y otros factores sociales establecen la oferta y la demanda por la propiedad, aún cuando cada uno de ellos esté en constante estado de transición.

Algunos factores económicos:

- 1.- Cantidad, calidad y localización de recursos industriales.
- 2.- Modificaciones industriales, agrícolas y comerciales de tipo nacional e internacional.
- 3.- Problemas de ocupación.
- 4.- Modificaciones a las leyes obreras y sindicales.
- 5.- Escasez o abundancia de dinero.
- 6.- Modificación de los tipos de interés.
- 7.- Aumento o disminución en la producción.
- 8.- Modificación en los impuestos.

Estos factores influyen en la demanda de bienes raíces, ya que limitan la posibilidad de las personas para adquirirlos, fijan la calidad de las construcciones y cada uno de ellos está en constante estado de cambio.

Algunos factores políticos que afectan los valores:

- 1.- Cambios a los reglamentos de construcción y zonificación.
- 2.- Medidas de orden sanitario y su aplicación.
- 3.- Reglamento del Seguro Social.



4.- Leyes y Reglamentos que modifiquen el control de las rentas.

14.7. Procedimientos de Valuación.

Para obtener el valor físico de una propiedad se suman; más el valor de los elementos accesorios y en su caso más el valor de las instalaciones especiales.

El Perito valuador, deberá analizar con criterio profesional, los siguientes elementos:

La ciudad ó localidad en que se está actuando. Hay que tomar en cuenta que el valuador debe estar íntimamente ligado a la ciudad en donde actúe, debe conocer su historia, sus tradiciones, sus usos, sus costumbres, sus leyes, su gobierno y estar perfectamente enterado de su potencialidad económica, estimar su futuro, preveer su expansión demográfica y desarrollo urbano.

Una vez identificados con la ciudad, se procede a analizar la zona, la que debe ser cuidadosamente observada en cuanto a los siguientes factores:

- 1.- El ordenamiento del uso actual del suelo.
- 2.- La previsión de su uso potencial.
- 3.- La localización de mejoras y obras públicas; considerando cinco grupos de factores aplicables a la unidad lote.
  - 4.- Factores que dependen del lote urbano.
    - a.- Dimensiones y proporción relativas de las mismas.
    - b.- Forma. (Regular ó irregular).
    - c.- Niveles propios y en relación con los de la calle.
    - d.- Ubicación dentro de la manzana y orientación.
    - e.- El suelo de fundación, carga tolerada por el suelo ó reacción del terreno.
    - f.- La relación lote-edificio.

- g.- Inundabilidad.
- 5.- Factores que dependen de su emplazamiento.
    - a.- El carácter distintivo de la zona (comercial, industrial, residencial, mixta).
    - b.- Las normas de zonificación impuestas por las autoridades.
    - c.- Las tendencias de desarrollo de la zona ó barrio (progresivas, regresivas, estancadas, etc).
    - d.- Los servicios públicos de que dispone (agua, luz, drenaje, gas, transportes, recolección de basura, etc).
    - e.- La importancia de la calle y sus condiciones físicas (ancho, estado del pavimento, pendientes, niveles, etc).
    - f.- Actividad de tránsito; muy alta, alta, media, baja ó calma total, de dónde resulta que un retorno puede ser mejor que un viaducto para determinada actividad.
    - g.- El carácter de la vecindad inmediata (linderos) y próxima.
    - h.- La oferta de tierras en la zona.
    - i.- Equipamiento urbano.
  - 6.- Factores que dependen de las condiciones de venta.
    - a.- La fecha de operación de compra-venta.
    - b.- La forma de pago.
    - c.- La venta individual o en bloques.
    - d.- La situación del vendedor y su necesidad de vender, la situación del comprador y su necesidad de comprar.
  - 7.- Factores de orden general.
    - a.- La legislación general (régimen de la propie-

dad, régimen de la locación). Congelación de rentas.

- b.- Las restricciones al dominio impuestas por el poder público (municipal, estatal, federal);- la legislación impositiva.
- c.- La política fiscal en relación a: préstamos - hipotecarios; los planes de vivienda popular; las remodelaciones urbanas; obras de ampliación ó cambios de trazo.
- d.- La situación general de la producción y el -- consumo; la estabilidad monetaria.
- e.- La estabilidad política del país y las condiciones de su desarrollo.
- f.- El crecimiento vegetativo del país y del núcleo urbano.
- g.- Modificación de los sentidos de tránsito, cruce de vías de F.F.C.C., tranvías, etc.

#### 8.- Factores Particulares.

Aquéllos que no estando incluidos en la lista anterior, resultan de condiciones particulares que no siempre son posibles de reconocer. Debe incluirse también la finalidad de la valuación, ya que según sea el tipo de localización prevista (vivienda, recreación ó comercial), en relación con la caracterización funcional predominante en la -- zona, ó la intención de la valuación (expropiación, política fiscal, compra-venta, estudios de posibles inversiones, -- política de control, oficial, inventario de valores, estimación de daños ó beneficios).

Además como se mencionó anteriormente, el inmueble está íntimamente ligado con su utilidad. Este es el estudio de mercado que es donde se forman los valores, teniendo sus orígenes de información en:

- a.- Venta de terrenos baldíos.
- b.- Venta de terrenos con mejoras.

c.- Venta de unidades en condominio.

d.- Rentabilidad.

e.- Costo de la construcción.

#### 14.8. Valor Comercial

Para determinar el valor comercial, a más de las consideraciones ya hechas, se investiga la bondad del proyecto y la demanda y oferta de objetos similares, éstas últimas operan sujetas a una ley de interrelación entre sí y con el precio de mercado. Muy importantes son en esta fase los valores subjetivos, ya que, aún en bienes similares — cuenta extraordinariamente, por ejemplo, la ubicación en — una zona "de moda", la orientación y vista del predio, el — estilo arquitectónico y la congruencia del posible ocupante con el estrato ya existente. Hay que establecer que no se — han considerado los "caprichos" ya que, si bien son valores subjetivos, desde el punto de vista comercial, su valor es — escaso ó nulo y no tienen influencia, aunque sí costo, en — algunas ocasiones desmesurado. Aunque es obvio, el valor — comercial es el precio que se puede obtener por un objeto — puesto en venta por un tiempo razonable, es decir, en el — comercio normal. Otra determinante del valor comercial es — la adecuación del predio al uso al que se le destina ya que si por una parte, el valor unitario del suelo suele ser más — alto, dentro de ciertos límites, entre menor sea el área — del lote, por otra, ciertos proyectos requieren de amplias — superficies cuya dificultad de consecución e integración pueden resultar en un costo más elevado que el de los lotes tí — picos. Otra consideración que se debe mencionar es la que — se llama vida probable de la construcción, que debe referir — se no sólo a la previsible decadencia de ella misma, sino — también a la obsolescencia que sufre por el desarrollo normal de su ocupante. También influyen en el valor comercial — algunas obras de arte integradas al predio.

#### 14.9. Valor por Capitalización.

El valor de capitalización está entendido como la estimación del producto que es capaz de generar un inmueble por su eventual alquiler. Hay que considerar esta variante ya que generalmente se solicitan avalúos, hechos por investigación de mercado y rentas, pero en realidad no son más que diferentes expresiones de un mismo hecho, puesto que un predio de alta rentabilidad generalmente poseen un elevado valor comercial. Por supuesto refiriéndose al tipo de edificación llamado de productos, ya que los inmuebles especializados padecen una notable inversión de éste concepto. El análisis por capitalización se lleva a cabo, a priori, apoyándose en el valor comercial ó el físico y usando tasas preestablecidas ó, a posteriori, sumando los ingresos reales o potenciales. En ambos casos éste primer resultado debe ajustarse por deducciones de mantenimiento y administración, así como afectarse por índices de ocupación. Otro concepto importante de estimar, especialmente en el caso de asesoría, es la depreciación del valor adquisitivo de la moneda, que puede determinar la vida económicamente útil del inmueble, la conveniente duración de los contratos de arrendamiento y de presentarse la oportunidad, el momento adecuado para la cancelación de hipotecas. Es además un factor de demérito al valor físico que sumado al deterioro por edad y la obsolescencia en el uso deben considerarse para justificar el valor real de la propiedad.

El incremento demográfico es el factor primordial que interviene en el problema de la tierra, en el cual es muy importante tomar en cuenta los conceptos de deseabilidad y escasez de la tierra, puesto que están directamente ligados con la formación del valor de la tierra. La deseabilidad es un valor subjetivo en la mente de los individuos que refleja el deseo de poseer un pedazo de tierra, mientras

que la escasez surge cuando existe una disponibilidad del mismo, lo que trae como consecuencia un aumento en el valor subjetivo y por consiguiente la limitación del número de personas que pueden obtenerlo se hace más reducido, provocándose la especulación.

Para una mejor comprensión del encarecimiento artificial del suelo, se debe atender a los factores sociales, económicos y políticos que lo producen, ya que son los que establecen la oferta y la demanda, aún cuando cada uno de ellos esté en constante estado de transición.

Lo importante es la aplicación de las leyes naturales para la utilización de la tierra, ya que al estimar los valores urbanos ó rurales, es necesario conocer éstos factores que los pueden afectar, por lo que se deben basar los juicios en el conocimiento de los principios y leyes que dan forma a la utilización provechosa de la tierra.

Los valores catastrales, determinados por las Oficinas de Catastro Municipales y cuyo objetivo principal es el de fijar los impuestos prediales, deberían elaborarse además en base a las características de: topografía, infraestructura, servicios, uso del suelo y atractivos naturales, de las diferentes zonas de las áreas metropolitanas.

Los valores comerciales, son elaborados por instituciones privadas (Bancos, Financieras, Hipotecarias, etc.) únicas autorizadas legalmente y cuyo objetivo es el de fijar la cantidad expresada en moneda, que se podrá obtener por un bien raíz, en un mercado abierto y en una fecha determinada, se elaboran tomando en cuenta las mismas consideraciones para elaborar los valores catastrales e incrementándolos desde un 30% hasta un 50% arbitrariamente, augurando el tipo de inversiones en las diferentes zonas, careciendo ambos de un estudio urbano previo de zonificación adecuada actual y de futuro desarrollo.

De acuerdo a los valores que se fijan y a las características urbanas, las regiones metropolitanas se pueden clasificar en 5 categorías:

Tipo (1) Valores muy altos.- Terrenos generalmente planos, con servicios municipales completos, atractivos-naturales y con inversiones muy costosas.

Tipo (2) Valores altos.- Se encuentran en las zonas centrales de las ciudades, generalmente comerciales y - en los fraccionamientos residenciales de lujo y de primera-categoría, con terrenos planos y accidentados, ya que aunque las inversiones sean costosas, son fácilmente recuperables, contando con servicios municipales completos y atractivos naturales.

Tipo (3) Valores medios.- Se observan en los fraccionamientos residenciales de segunda categoría, con terrenos planos y de pendientes accesibles, servicios municipales completos ó semi-completos (cuando falta alguno como -- pavimento ó banquetas, etc).

Tipo (4) Valores bajos.- Principalmente se localizan en las colonias populares, con terrenos accidentados de pendientes fuertes, carentes de dos ó mas servicios municipales que resultan demasiado costosos y de difícil recuperación. Contacto con vías de F.F.C.C. y caminos muy transitados.

Tipo (5) Valores muy bajos.- Encontrados generalmente en zonas de invasiones, con terrenos accidentados y - de pendientes prácticamente inaccesibles, carentes de servicios municipales y en los centros de las ciudades, tugurios causados por rentas congeladas.

Existen también en las regiones metropolitanas -- las zonas clasificadas para cultivo, en donde los valores - se determinan por hectárea, dependiendo de la productividad

anual de las tierras (tipo de cosecha, temporal, humedad, inundables, etc.), carentes generalmente de servicios municipales, excluyendo el agua que para riego es extraída de pozos ó llevada por canales, pero que a veces como en el caso del Ejido de Oro, es causa de especulaciones y abusos.

La imposibilidad de crecimiento de las áreas urbanas hacia algunas zonas, por razones que han sido expuestas anteriormente y la escasez de terrenos urbanos, deja entrever un posible desarrollo hacia otras zonas, donde existen aún grandes extensiones de tierra en manos de particulares, cuyos valores se incrementan constantemente por las plusvalías emanadas de las inversiones privadas realizadas, lo que provoca directamente la especulación.

Las grandes extensiones de tierra en estas zonas cuya topografía es muy accidentada, no permite su utilización para el cultivo, con lo que cualquier tipo de inversión resulta muy costosa, conservando valores de tierra muy bajos, obligando a los propietarios a tenerlas prácticamente en el abandono y que de no reglamentarse por medio de un plan de acción inmediata para controlarlos, seguirán siendo susceptibles de ser invadidas y fraccionadas clandestinamente, ocasionando la especulación.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El valor de la tierra es un factor determinante - para establecer un reglamento de zonificación y uso del suelo adecuado al desarrollo urbano, ya que a través de él se pueden dirigir las inversiones y la posible recuperación de las mismas, en función de la capacidad adquisitiva de los estratos sociales y económicos de los grupos actuales y de futuro asentamiento en las regiones metropolitanas, para lo cual se hace necesario:

1.- Que las Oficinas de Catastro Municipal elaboren conjuntamente con la iniciativa privada, los valores -- catastrales y comerciales en base a un reglamento de zonificación, incluyendo los costos de urbanización ó semiurbanización de los diferentes tipos de inversión y las plusvalías ganadas a un tiempo fijo, determinado previamente y -- revisado periódicamente, con el objeto de controlar el uso del suelo, la densidad de población, la especulación y los incrementos sin causa del valor de la tierra.

2.- Es una necesidad inminente el que se elaboren los planos de valores catastrales y comerciales de las regiones metropolitanas, revisándolos periódicamente con el -- objeto de conservarlos actualizados y prever cualquier incremento arbitrario del valor de la tierra.

3.- Elaborar las Leyes ó Reglamentos que controlen la valuación de los bienes inmuebles en las zonas actuales y de futuro crecimiento, que actualmente se encuentran en poder de la iniciativa privada (Bancos, Financieras, -- etc.), determinando los valores comerciales en forma arbitraria, para dirigir sus inversiones y posteriormente especular.

4.- Determinar por las oficinas de Catastro, una escala de valores de la tierra en donde se contuviera:

- a.- Las zonas aptas para preservación del medio natural.
- b.- Las zonas inundables no aptas para el desarrollo urbano.
- c.- Las áreas aptas para fomentar fraccionamientos semiurbanizados para población de escasos recursos, en donde resulte más económica la introducción de servicios.
- d.- Las áreas factibles para desarrollar fraccionamientos urbanizados.
- e.- Las áreas libres.
- f.- Las áreas comerciales-turísticas.
- g.- Las áreas industriales.

Lo anterior reforzado con un estudio que determinara el lote tipo y un reglamento de zonificación y uso del suelo, permitiría un control efectivo por parte de las autoridades.

5.- Proveer por parte del Estado, precios tope -- para fraccionamientos urbanizados. Fuertes propietarios controlan las zonas aptas para el futuro desarrollo urbano. El libre juego de la oferta y la demanda ha distorsionado el mercado de acuerdo con los intereses exclusivos de un reducido grupo de propietarios, especuladores e intermediarios, por lo que sería conveniente limitar las propiedades y establecer valores para que dichos propietarios no captaran -- plusvalías que entorpecen el desarrollo, a través de una -- tributación estricta.

6.- La acción del Estado en el mercado de tierras, hará caer los valores exagerados e incrementados por la especulación y concentrar sus recursos en zonas cuyo costo de urbanización sea menor y dejar las zonas de difícil acceso para planes de desarrollo de la población con mayores recursos.

7.- El Estado concentra sus compras de tierra y - sus inversiones en servicios y equipamiento urbano comunitario, mientras la iniciativa privada canaliza sus recursos - para atender a otros grupos de ingresos más elevados.

8.- Limitar las utilidades e intereses de los Bancos y ampliar los plazos para adquirir viviendas e introducir la posibilidad de adquirir terrenos.

9.- Derogar los gastos "extras" a las poblaciones de escasos recursos al adquirir sus propiedades tales como: apertura de crédito, formulación y avalúo, etc., que deberían fijarse en base a los valores catastrales y no duplicar valores obteniendo valores comerciales. Es más fácil -- comprar un automóvil de \$ 80,000.00 mediante una simple factura, que un terreno de \$ 15,000.00, que requiere de escrituras, avalúos, gastos notariales, etc. Es más fácil robarse un automóvil, que un terreno.

10.- Establecer la rentabilidad por parte del Estado, tomando como base los valores catastrales, ya que --- cualquier intento de regeneración urbana no tendría éxito, - si los valores se determináran por capitalización de rentas, principalmente en los centros de las ciudades, en donde las rentas están congeladas.

11.- Las Oficinas de Catastro, deberían funcionar como auxiliares, para el control del uso del suelo, en combinación con las oficinas del Registro Público de la Propiedad y los Notarios Públicos.

"La reglamentación de zonificación y uso del suelo; la tributación a la propiedad territorial; el control de los valores de la tierra; la expropiación y la adquisición de reservas territoriales, son instrumentos de la planeación que por sí sólo no traen la suficiente fuerza para normar un desarrollo urbano equilibrado, pero sin embargo, - si su aplicación se realizara conjuntamente, adquirirían la fuerza necesaria para lograr su objetivo. Se ha podido observar que no es posible actuar con rapidéz en el proceso de desarrollo urbano, urbanizando un suelo de cuya propiedad no se dispone, por lo que el problema radica en que las ciudades necesitan para sobrevivir, prever zonas con terrenos suficientes que no van a valer nada, porque van a ser inedificables, ó su destino ha de ser social y por tanto no negociables".

## 15.- BIBLIOGRAFIA

- 1.- Secretaría del Patrimonio Nacional.- Plan Director.- Salina Cruz, Oaxaca. Cervantes Asociados, S. A.- - México, D.F.- 1973.
- 2.- Secretaría del Patrimonio Nacional.- Plan Director.- Mazatlán, Sinaloa. Cervantes Asociados, S. A.- México, D. F.- 1974.
- 3.- Secretaría del Patrimonio Nacional.- Plan Director.- Manzanillo, Colima. Cervantes Asociados, S. A.- México, D. F.- 1974.
- 4.- Comisión para el Desarrollo de Centros Poblados.- Sinaloa Desarrollo Urbano.- Cervantes Sánchez Enrique. México, D.F.- 1969.
- 5.- Stavenhagen Rodolfo.- El Fracaso de la Reforma Agraria.- Revista de Revistas No. 83.- México, D.F., enero de 1974.
- 6.- Campero José Mariano.- Financiamiento y Desarrollo Urbano en México.- Tesis.- División de Estudios Superiores.- Escuela Nacional de Arquitectura.- U.N.A.M.- México, D. F., agosto de 1973.
- 7.- Queriat H. Jean Pierre.- Vivienda y Estructura Urbana.- División de Estudios Superiores.- Escuela Nacional de Arquitectura.- U.N.A.M.- Inédita.- México, D. F., -- 1972.
- 8.- Silva Herzog Jesús.- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria.- Fondo de Cultura Económica.- México, - D. F., 1964.
- 9.- González Ramírez M.- La Revolución Social de México.- III- El Problema Agrario.

10.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.- Hernández Segura Valentín.- Prontuario de la Ley Federal de Reforma Agraria.- México, D. F., diciembre de 1971.

11.- Cervantes Sánchez Enrique.- Desarrollo Metropolitano de la Zona Norte de la Ciudad de México.- Tlalnepantla.- Talleres Signos de México, S.A. de C.V.- México, - D. F., octubre 1969.

12.- Barlowe Raleigh.- Economía de la Utilización del Suelo.- Land Resource Economics.- Editorial Herrero.- - México, D. F., 1965.

13.- Junta Federal de Mejoras Materiales, Mpo. Veracruz, Ver.- Cervantes Asociados, S. A.- Proyecto de Reglamento de Zonificación para el Municipio de Veracruz, Ver. - México, D. F., 1975.

14.- W. Reys John.- Planificación y Política del Suelo Urbano.- Revista Plerus.

15.- Meza Manuel.- Tenencia de la Tierra y Desarrollo Económico.- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.- México, D. F., 1960.

16.- Departamento del Distrito Federal.- Ley sobre el régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles, para el Distrito y Territorios Federales.- Editores Mexicanos Unidos, S. A.- Diario Oficial, 23 de diciembre de 1974.

17.- Eckstein Salomón.- El Ejido Colectivo en México.- Fondo de Cultura Económica.

18.- Fong Pablo.- Los Criterios de las Políticas de Planificación y la Participación Social.- Sociedad Mexicana de Planificación.- Sociedad Interamericana de Planificación.- Reunión Regional sobre Política de Desarrollo Urbano.- México, D. F.

19.- Flores Edmundo.- El Crecimiento Urbano Causas y Efectos en tratado de Economía Agrícola. México.-Fondo de Cultura Económica.- 1967.

20.- Teoría y Procedimientos de Valuación.- Curso de actualización.- División de Estudios Superiores.- Escuela Nacional de Arquitectura.- U.N.A.M.- México, D. F., julio de 1975.