

# LA INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL AL DESARROLLO URBANO DE CUERNAVACA, MORELOS Y SUS EFECTOS EN LOS MERCADOS DE SUELO REGULAR E IRREGULAR<sup>1</sup>

*Guillermo Olivera\**  
*Marcos Rodríguez\*\**

## **Resumen**

En este trabajo se analizan los avances en la adopción del “dominio pleno” como procedimiento para la transformación del suelo social en propiedad privada, así como la estimación de la superficie que se ha incorporado al desarrollo urbano regular en la periferia de la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC), Morelos, y la que no. Combinado lo anterior con el análisis de la superficie ejidal y comunal que adoptó el Procede, se elabora una zonificación de la ZMC en la que se indica la superficie social potencialmente urbanizable en el mercado legal de suelo y la potencialmente urbanizable en el mercado ilegal, con apoyo en los actuales programas municipales y metropolitano de desarrollo urbano.

Este ejercicio permitirá hacer un análisis de los efectos de la utilización del mecanismo de “adopción de dominio pleno” en la incorporación de suelo social al desarrollo en la ZMC en el presente, así como una prospectiva sobre la orientación e intensidad del crecimiento urbano futuro a escala metropolitana.

Palabras clave: Desarrollo urbano, suelo ejidal, Cuernavaca.

## **Introducción**

Las ciudades morelenses, y en particular Cuernavaca, viven la paradoja de prácticamente todas las ciudades mexicanas: una creciente demanda de suelo para el crecimiento urbano, al mismo tiempo que una disponibilidad reducida en términos de los requerimientos jurídicos y técnicos establecidos en los programas de desarrollo urbano, sobre todo teniendo en cuenta que con la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional se habrían removido los obstáculos que aparentemente impedían el crecimiento ordenado de las ciudades; esto es, la imposibilidad de que con anterioridad a dicha reforma se pudiera comerciar abiertamente la tierra de propiedad

---

<sup>1</sup> Este trabajo es producto del proyecto “Expansión metropolitana, mercados de suelo y gestión del desarrollo urbano en Cuernavaca, Morelos”, clave IN311708, con apoyo de la DGAPA de la UNAM.

\* Maestro. Investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM. Tel. 777-329 18 36. Correo: gol@unam.mx

\*\* Candidato a Doctor en Estudios Regionales por El Colegio de Tlaxcala. Correo: marparamo@hotmail.com

social que aportaba – y aún hoy lo hace- gran parte del suelo sobre la cual se expanden las ciudades.

La falta de reservas territoriales para el crecimiento ordenado sigue siendo, como en el pasado, una de las más grandes fallas de la planeación del desarrollo urbano en el país. En efecto, con todo y la vigencia del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), uno de cuyos propósitos es permitir la privatización de las tierras parceladas de los ejidos mediante la adopción del *dominio pleno* o facilitar la constitución de sociedades mercantiles sobre las *tierras de uso común*, la falta de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra es hoy por hoy, un obstáculo determinante para que puedan llevarse a cabo las acciones de desarrollo inmobiliario que genera el crecimiento urbano en el estado de Morelos, que incluya a todos los sectores sociales que demandan vivienda y no sólo a los de mayores ingresos.

Varias circunstancias interactúan en esta situación. En primer lugar, aspectos histórico-institucionales referentes a las condiciones particulares de cada lugar o región, así como la persistencia de instituciones en donde la tradición se impone a la modernidad; en segundo término, las fallas en la transición de la reforma agraria a la reforma urbana, particularmente en lo que se refiere al mantenimiento del control del Estado sobre las decisiones de los ejidatarios; en tercer lugar se ubica el hecho de que está pendiente una redefinición de los vínculos entre los sectores público, social y privado que derive en políticas públicas diferenciadas que atiendan los distintos mercados inmobiliarios. Finalmente, la planeación urbana, retomada después de su crisis de los años ochenta y primera mitad de los noventa, ha vuelto sin haberse reinventado sus fundamentos, ni sus procedimientos y conceptos, ya que no se han introducido los cambios necesarios para superar los fracasos anteriores.

El propósito de este trabajo es conocer los avances en la adopción del “dominio pleno” como procedimiento para la transformación del suelo social en propiedad privada, así como la estimación de la superficie que se ha incorporado al desarrollo urbano regular en la periferia de la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC), Morelos, y la que no. Combinado lo anterior con el análisis de la superficie ejidal y comunal que adoptó el Procede, se elabora una zonificación de la ZMC en la que se indica la superficie social potencialmente urbanizable en el mercado legal de suelo y la potencialmente urbanizable en el mercado ilegal, con apoyo en los actuales programas municipales y metropolitano de desarrollo urbano.

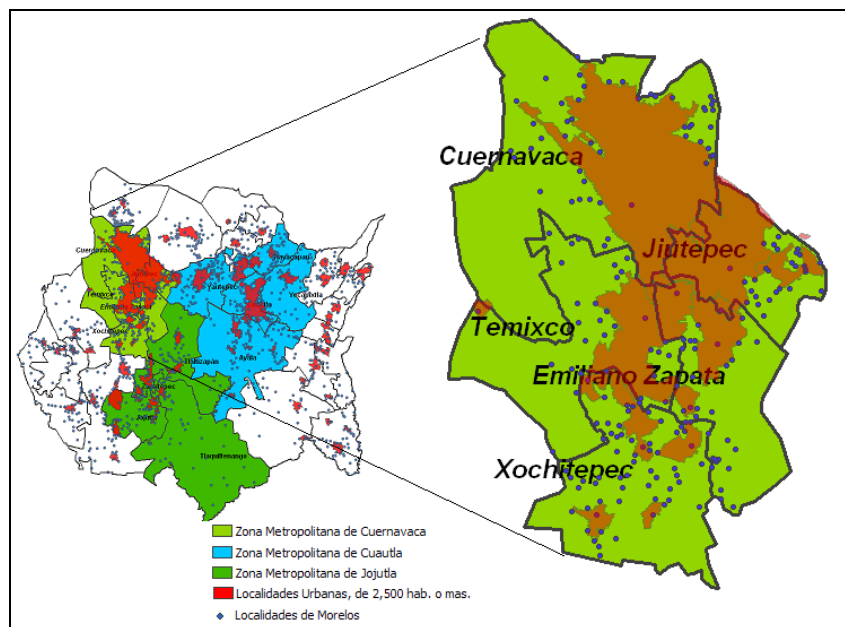
Este ejercicio permitirá hacer un análisis de los efectos de la utilización del mecanismo de “adopción de dominio pleno” en la incorporación de suelo social al desarrollo en la ZMC en el presente, así como una prospectiva sobre la orientación e intensidad del crecimiento urbano futuro a escala metropolitana.

### 1. La adopción del PROCEDE como condición para la adopción del dominio pleno

Derivado de la reforma hecha al Artículo 27 Constitucional en 1992, se crearon instituciones, se generaron nuevas leyes, normas, reglamentos y se pusieron en marcha nuevos programas y procedimientos cuyo fin era llevar a cabo cada uno de los puntos establecidos en el Artículo 27 Constitucional. Los programas de gobierno que se pueden destacar en materia de este análisis debido a su relación directa con el desarrollo urbano, son básicamente el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) con el cuál se dio certeza jurídica a la tenencia de la tierra y la adopción del Dominio Pleno y el PISO.

El PROCEDE, es un instrumento de la federación para la regularización de la propiedad social, su objetivo fue dar certidumbre jurídica de la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

**Mapa 1**  
**Zona Metropolitana de Cuernavaca**

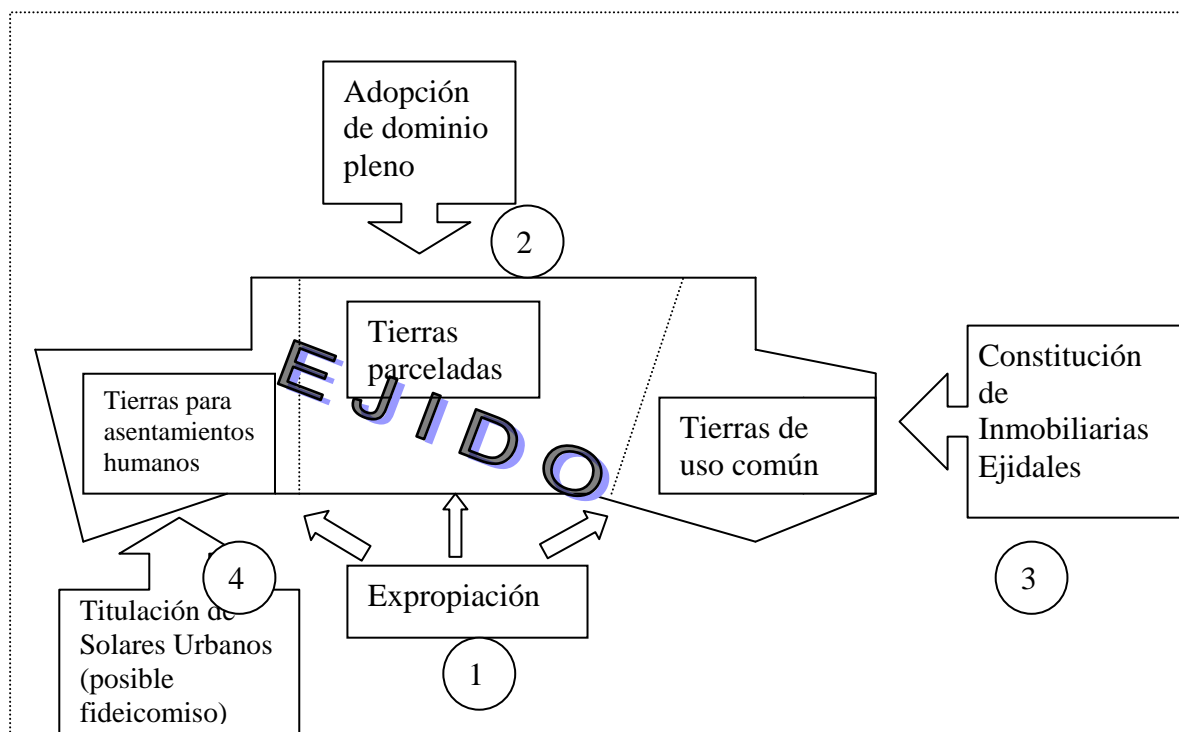


Fuente: Elaboración propia, con base en datos de IRIS ver. 3.0 . INEGI.

A veinte años de esta reforma al artículo 27, de los 29,942 núcleos agrarios del país 96% ya se encuentran “regularizados” (es decir, 28,744 núcleos agrarios ya cuentan con su certificado parcelario). Posterior al cumplimiento de este programa se desprenden nuevos mecanismos para incorporar legalmente el suelo social al desarrollo urbano: la expropiación concertada de bienes ejidales y comunales, la adopción de dominio pleno, y la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales) (véase esquema 1).

### Esquema 1

#### a) Mecanismos de Incorporación del Suelo Social al Desarrollo Urbano



**b) Desincorporación de suelo social según superficie dentro del ejido**

TIERRAS PARA ASENTAMIENTOS HUMANOS	TIERRAS PARCELADAS	TIERRAS DE USO COMÚN
<p><b>E x p r o p i a c i ó n   f o r z o s a</b></p> <p><b>E x p r o p i a c i ó n   c o n c e r t a d a</b></p> <p>Propósito:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regularización de asentamientos humanos</li> <li>2. Creación de reservas territoriales</li> </ol> <p>(Programa Suelo Libre)</p>		
<p><b>Titulación de solares urbanos</b></p>	<p><b>Adopción de dominio pleno (conclusión del Procede)</b></p>	<p><b>Constitución de Inmobiliarias ejidales (Conclusión del Procede)</b></p>

FUENTE: Elaboración propia con base en Sedesol 1999.

El Estado de Morelos (véase mapa 1) fue la entidad “piloto” para arrancar con la operación del PROCEDE y oficialmente cerró su operación mediante el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 4436. Publicado el 25 de Enero del 2006, sin haber concluido 100% de los núcleos agrarios del Estado.

*El PROCEDE y la Superficie Social en la Zona Metropolitana de Cuernavaca (ZMC)*

En el cuadro 1 se ilustra el número de localidades distribuido por municipio y clasificado como rural o urbano, cabe destacar que 18 localidades son consideradas como urbanas; por otro lado se catalogan a 245 localidades como rurales del total de las 263 con las que cuentan estos cinco municipios. Estas 263 localidades se han desarrollado en gran parte del territorio que ocupan los 39 núcleos agrarios de la ZMC y el traslape de entre rural, urbano, ejidal y comunal se ha dado sin importar el régimen jurídico del uso de suelo. Ahora bien, las fuentes de información que clasifican a las localidades como rural o urbana o la delimitación entre una localidad y otra, no consideran la división ejidal y comunal, por ello es complicado la obtención de datos exactos en lo que refiere a extensión territorial y a división política de las localidades.

**CUADRO 1**  
**LOCALIDADES DE LA ZMC**

MUNICIPIO	LOCALIDADES		
	RURAL	URBANA	TOTAL
Cuernavaca	67	3	70
Emiliano Zapata	37	4	41
Jiutepec	26	4	30
Temixco	39	2	41
Xochitepec	76	5	81
<b>ZMC</b>	<b>245</b>	<b>18</b>	<b>263</b>

Fuente: Elaboración propia en base a  
<http://mapserver.inegi.gob.mx> Febrero 2008.

Para obtener una aproximación a la superficie municipal de la ZMC (cuadro 2), se tomaron básicamente dos fuentes de información. Para la superficie por municipio se tomó como fuente a INEGI, en sus registros cartográficos de división municipal; para aproximarse a la superficie original otorgada o restituida a ejidos y comunidades (superficie social) se toma como fuente el Sistema Único de Información de la PA.

**CUADRO 2**  
**ZMC: EJIDOS Y COMUNIDADES**

MPIO	TIPO	NUCLEO AGRARIO	MPIO	TIPO	NUCLEO AGRARIO
C U E R N A V A C A	E	ACAPANTZINGO	J I U T E P E C	E	ATLACOMULCO
	E	SALTO DE SAN ANTONIO-SAN ANTONIO		E	TEJALPA
	E	TETELA DEL MONTE		E	JIUTEPEC
	E	SANTA MARIA AHUACATITLAN		E	CLISERIO ALANIS-SAN GASPAR
	E	CHAPULTEPEC		E	EL PROGRESO
	E	BUENAVISTA DEL MONTE		C	TEJALPA
	E	CHIPITLAN		C	JIUTEPEC
	E	TLALTENANGO		5	<b>EJIDOS</b>
	C	AHUATEPEC		2	<b>COMUNIDADES AGRARIAS</b>
	C	OCOTEPEC		X O C H I T E P E C	E
	C	SAN LORENZO CHAMILPA	E		EL PUENTE
	C	SANTA MARIA AHUACATITLAN	E		CHICONCUAC
	7	<b>EJIDOS</b>	E	XOCHITEPEC	
5	<b>COMUNIDADES AGRARIAS</b>	E	ALPUYECA-SANTA MARIA ALPUYECA		
T E M I X C O	E	TEMIXCO	E	SANTA MARIA ALPUYECA	
	E	ACATLIPA	5	<b>EJIDOS</b>	
	E	TETLAMA-SAN AGUSTIN TETLAMA	1	<b>COMUNIDADES AGRARIAS</b>	
	E	PALMIRA	E M Z I A L P I A T N A O	E	TEPETZINGO
	E	PUEBLO VIEJO		E	TETECALITA
	E	CUENTEPEC		E	EMILIANO ZAPATA-SAN FRANCISCO ZACUALPAN
	C	CUENTEPEC	E	TEZOYUCA-SANTA ANA TEZOYUCA	
C	TETLAMA	C	EMILIANO ZAPATA		
6	<b>EJIDOS</b>	C	TETECALITA		
2	<b>COMUNIDADES AGRARIAS</b>	4	<b>EJIDOS</b>		
Notas : E = Ejido				2	<b>COMUNIDADES AGRARIAS</b>
C = Comunidad					

Fuente: Elaboración propia, en base al catálogo de Nucleos Agrarios del Sector Agrario

En el cuadro 3 se observa que los municipios que conforman la ZMC representan solo 10.69% de la superficie estatal considerando la división política municipal; el problema se presenta al momento de querer establecer la superficie real de todos los ejidos y comunidades correspondientes a cada municipio, ya que cuando a los ejidos y comunidades se les restituyó o dotó legalmente el territorio al parecer las mediciones fueron “de escritorio”, o no se contaba con la tecnología o el personal capacitado en las instituciones de gobierno para determinar tanto la superficie real de cada núcleo agrario y los alcances de sus respectivos límites. Esto se pone en evidencia cuando la superficie social rebasa a la superficie total del municipio, lo cual es completamente imposible como es el caso del municipio de Temixco; para este caso podría pensarse que la superficie estipulada en los documentos oficiales está sobre estimada, pero la realidad es que el territorio de los núcleos agrarios de Cuentepec ejido, Cuentepec comunidad, el ejido de Pueblo Viejo y parte de la comunidad de Tetlama correspondientes al municipio de Temixco, se encuentra físicamente en la jurisdicción político administrativa de Cuernavaca.<sup>2</sup> Si se considerara la superficie social otorgada, de acuerdo con las carpetas básicas de cada núcleo agrario, se encuentra que la superficie social para la ZMC es de 45,925 has. que representaría 12.91% de la superficie social de todo el Estado de Morelos y un 86.61% de la superficie total de la ZMC, con las salvedades ya mencionadas. Es decir, sólo un 13.39% de estos cinco municipios corresponde a pequeña propiedad y a zonas federales protegidas, en el mapa 2 se observar a simple vista que con la cartografía levantada por el INEGI en la fecha referida, lo anterior no se refleja. Es claro que hacen falta algunos polígonos de ejidos que no se han medido, debido a que no han entrado al PROCEDE, el cual, si bien ya concluyó en Morelos en el 2006, aún hay trabajo por hacer.

---

<sup>2</sup> Se supone que con el PROCEDE se conocería la superficie real de cada ejido y comunidad agraria del país, pero al ser un programa voluntario, muchos núcleos que no lo aceptaron no cuentan con medidas actualizadas por el INEGI. En otros casos hay controversias por conflictos de límites entre los núcleos y mantienen juicios ante los tribunales agrarios por lo que el PROCEDE no puede operar; al no regularizarse no se mide, y no se conoce la superficie real del núcleo agrario.

**CUADRO 3**  
**SUPERFICIE TOTAL Y SUPERFICIE SOCIAL DE LA ZMC**

MUNICIPIO	SUPERFICIE TOTAL (Has)		SUPERFICIE SOCIAL (Has)		% SUP. SOCIAL /ESTATAL OTORGADA
	SUPERFICIE (a)	% SUP. ESTATAL	OTORGADA (b)	% SUP. OTORGADA	
<b>Estado Morelos (c)</b>	<b>495,817.00</b>	<b>100.00</b>	<b>355,755.00</b>	<b>100.00</b>	<b>71.75</b>
Cuernavaca	20,779.90	4.19	16520.65	4.64	79.50
Jiutepec	7,045.00	1.42	3693.26	1.04	52.42
Emiliano Zapata	6,498.30	1.31	5423.51	1.52	83.46
Temixco	8,786.90	1.77	13770.24	3.87	156.71
Xochitepec	9,913.00	2.00	6517.53	1.83	65.75
<b>ZMC</b>	<b>53,023.10</b>	<b>10.69</b>	<b>45,925.19</b>	<b>12.91</b>	<b>86.61</b>

Fuentes: Elaboración propia. En base a:

(a) INEGI. www.inegi.gob Consultado en Septiembre del 2007

(b) Sui Procede. PA. Superficie otorgada mediante Dotación o Restitución

(c) Diario Oficial "Tierra y Libertad". Estado de Morelos. 6 de Enero del 2006

El cuadro 4<sup>3</sup> contiene un resumen de los resultados del PROCEDE en los núcleos agrarios de los municipios que conforman la ZMC. En la gráfica 1 se aprecian las 3 grandes áreas que el PROCEDE regulariza. La superficie de uso común<sup>4</sup> constituye al interior de los núcleos agrarios casi 50% del total de la superficie regularizada; el área parcelada que representa 1.70%<sup>5</sup> de las 38,535.20 has. regularizadas en la ZMC; y la tierra para asentamientos humanos, cuyos ahora propietarios han recibido sus títulos de solares urbanos que representan 10.51% de la superficie regularizada.

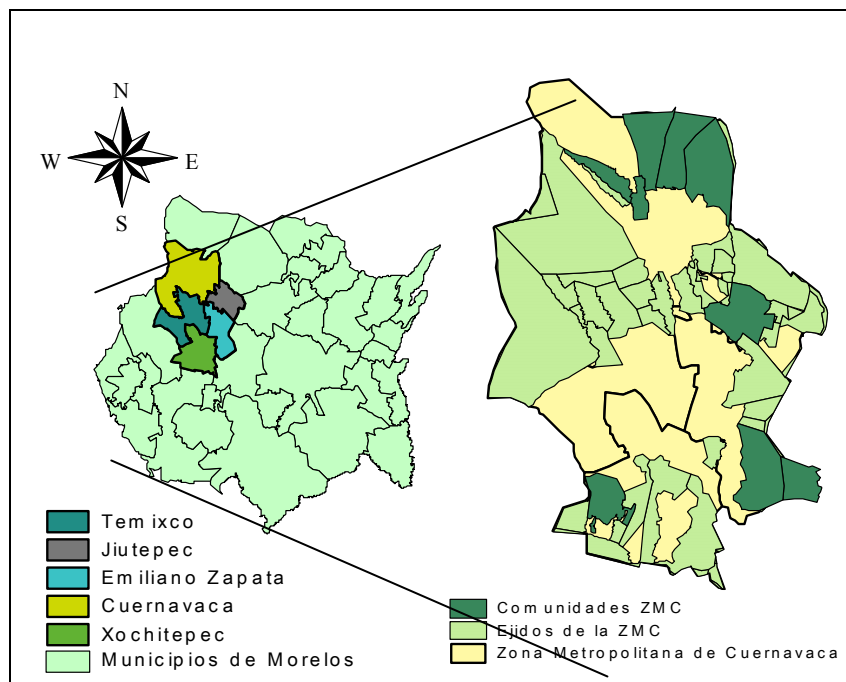
<sup>3</sup> Se tomaron diferentes fuentes de información: el Sistema Interinstitucional de Seguimiento, Evaluación y Control con corte al 27 de Febrero de 2007; los expedientes físicos que cada núcleo referente al PROCEDE tiene en el archivo del RAN Morelos y los expedientes operativos que obran en la PA en Morelos. La superficie certificada, es aquella en la que se entregaron certificados ya sea parcelarios o de uso común, individuales o a nombre de todo el núcleo (por eso no coincide con la superficie regularizada, en algunos casos). La superficie regularizada, la conforman la superficie parcelada, la de uso común, la de explotación colectiva, otros (que se refiere a ciertas áreas de usos específicos muy particulares de cada núcleo) y la superficie titulada que se refiere a la superficie que está lotificada para el asentamiento humano. Se tomó la fecha de inscripción al RAN como culminación del PROCEDE.

<sup>4</sup> A febrero del 2008 no se encontró ninguna registrada creada mediante este mecanismo en la ZMC.

<sup>5</sup> Esta superficie estaría en posibilidades de la adopción del dominio pleno. Es decir, el paso de suelo social a suelo privado con lo que podría incorporarse al mercado formal del suelo y finalmente se le podría destinar al desarrollo urbano.



**MAPA 2**  
**EJIDOS Y COMUNIDADES DE LA ZMC**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos del INEGI(2000). División Municipal de México. Obtenido del Marco Geoestadístico Municipal 2000. Escala 1:1 000 000.

Ese mismo cuadro evidencia, la problemática que encierran los núcleos agrarios del municipio de Cuernavaca, ya que sólo cinco de los doce núcleos agrarios se regularizaron mediante el PROCEDE;<sup>6</sup> para los municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, sólo una comunidad de ambos no se regularizó. Por el contrario, 100% de los núcleos agrarios de los municipios de Temixco y Xochitepec se certificaron. Asimismo se puede detectar que de los 9 núcleos agrarios que no se certificaron, seis son comunidades agrarias, pareciera que algo ocurre al interior de las comunidades agrarias, que las hace más resistentes a los programas de regularización (véase gráfica 1).

<sup>6</sup> Aunque el objetivo que lleva consigo este programa ha sido muy cuestionado, una de las grandes ventajas es que derivado de la medición levantada por el INEGI, se puede precisar con mayor exactitud la superficie social de cada núcleo. De hecho, para los estados en que el PROCEDE culminó al 100% el INEGI realizó algunas publicaciones en donde muestra la cartografía de cada núcleo, además de la superficie real por núcleo y por municipio.

**CUADRO 4**  
**EL PROCEDE EN LA ZMC, A ENERO 2006**

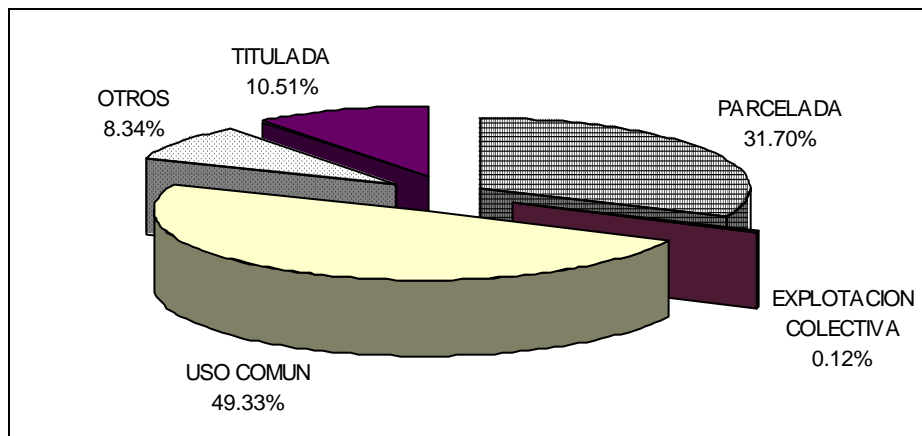
MPIO	NUCLEO AGRARIO	TIPO (a)	SUPERFICIE EN CARPETA (b)	SUPERFICIE CERTIFICADA HAS. (c)	SUPERFICIE REGULARIZADA						FECHA DE INSCRIPCION RAN (d)
					PARCELADA HAS. (c)	USO COMUN (c) (d)	EXPLOTACION COLECTIVA (d)	OTROS (d)	TITULADA (d)	TOTAL HAS. (c) (d)	
CUERNAVACA	SAN ANTONIO	E	1,055.9830	753.9843	753.9843	104.3276		124.0541	32.3468	1,014.7129	03/01/1995
	TETELA DEL MONTE	E	575.3811	320.0760	344.6398	211.9797			193.9530	750.5725	25/04/1996
	CHIPITLAN	E	540.2711	313.7145	380.3473	44.8212		162.8905	103.3479	691.4069	03/03/1994
	SANTA MARIA AHUACATITLAN	E	4,854.4514	4,761.3567		4,761.3567				4,761.3567	29/10/2004
	SANTA MARIA AHUACATITLAN	C	3,529.9105	3,529.9105		3,529.9105				3,529.9105	12/12/2003
	ACAPANTZINGO	E	253.6180								
	BUENAVISTA DEL MONTE	E	910.0056								
	CHAPULTEPEC	E	616.5743								
	SAN LORENZO CHAMILPA	C	736.3176								
	AHUATEPEC	C	1,684.0000								
	OCOTEPEC	C	1,087.2000								
TLALTENANGO	C	23.3212									
<b>SUPERFICIE CUERNAVACA</b>			<b>15,867.0338</b>	<b>9,679.0420</b>	<b>1,478.9714</b>	<b>8,652.3958</b>	<b>0.0000</b>	<b>286.9446</b>	<b>329.6477</b>	<b>10,747.9595</b>	
JIUTEPEC	ATLACOMULCO	E	226.5000	185.7929	182.3642			0.5788	57.6127	240.5557	09/12/1993
	JIUTEPEC	E	466.2344	211.9697	273.2656		8.5286	8.5286	127.9741	418.2970	09/09/1994
	CLISERIO ALANIS	E	139.4445	109.7980	73.3913	39.7761			25.0051	138.1725	11/12/1993
	EL PROGRESO	E	100.5000	71.8991	81.2826				22.6725	103.9551	12/04/2000
	TEJALPA	E	182.0966	93.0000	133.9006				53.5279	187.4286	04/10/2002
	TEJALPA	C	2,496.4283		52.0991	1,836.9856				1,889.0846	25/10/2005
	JIUTEPEC	C									
<b>SUPERFICIE JIUTEPEC</b>			<b>3,611.2038</b>	<b>672.4597</b>	<b>796.3032</b>	<b>1,876.7617</b>	<b>8.5286</b>	<b>9.1075</b>	<b>286.7924</b>	<b>2,977.4934</b>	
EMILIANO ZAPATA	TETECALITA	E	189.0000	124.8626	252.8272	0.7291				253.5564	22/02/2001
	SAN FRANCISCO ZACUALPAN	E	2,103.1096	1,175.8695	1,118.8178	599.4156			534.9452	2,253.1786	12/07/1995
	SANTA ANA TEZOYUCA	E	524.0038	251.8833	306.9081			4.8276	100.9023	412.6380	02/04/1994
	TEPETZINGO	E	332.4382	253.2456	331.2954	8.2456			8.1931	347.7342	10/10/2002
	TETECALITA	C	682.3934	446.5408		752.8598				752.8598	30/09/2002
	EMILIANO ZAPATA	C	321.5093								
<b>SUPERFICIE EMILIANO ZAPATA</b>			<b>4,152.4543</b>	<b>2,252.4018</b>	<b>2,009.8486</b>	<b>1,361.2502</b>	<b>0.0000</b>	<b>4.8276</b>	<b>644.0406</b>	<b>4,019.9669</b>	
TEMIXCO	TEMIXCO	E	1,692.5969	835.4617	466.1356	502.5523		24.7960	880.3257	1,873.8096	05/05/1994
	ACATLIPA	E	908.7032	175.5936	208.8938				570.8812	779.7749	06/04/1994
	SAN AGUSTIN TETLAMA	E	576.0000	167.5001	178.1614	177.5928	10.8894	91.7203	149.8428	608.2067	26/12/1993
	PALMIRA	E	299.8687	133.7571	207.1482	15.8813		21.9972	42.1106	287.1374	03/01/1994
	PUEBLO VIEJO	E	978.8500	723.1906	298.7802	433.2904		168.5248	57.5565	958.1519	23/12/1993
	CUENTEPEC	E	4,957.0000	1,235.1046	1,169.5222	1,254.6599	6.8190	2,442.7776	68.6388	4,942.4175	21/03/1994
	CUENTEPEC	C	2,279.0000	1,631.8386	384.9811	1,991.8189			13.1492	2,389.9492	13/12/2001
	TETLAMA	C	2,105.6970	931.4170	582.6276	1,466.1025			33.4031	2,082.1331	12/11/2001
<b>SUPERFICIE TEMIXCO</b>			<b>13,797.7158</b>	<b>5,833.8633</b>	<b>3,496.2499</b>	<b>5,841.8981</b>	<b>17.7084</b>	<b>2,749.8160</b>	<b>1,815.9079</b>	<b>13,921.5803</b>	
XOCHITEPEC	ATLACHOLOAYA	E	2,156.9462	1,732.2310	1,825.8801	357.6712				2,183.5513	16/07/2003
	EL PUENTE	E	1,029.6922	183.4425	604.3353	3.4619		19.8400	476.1005	1,103.7378	30/05/1994
	CHICONCUAC	E	202.0000	161.0850	172.3512			3.3297	51.2642	226.9451	19/04/2000
	XOCHITEPEC	E	1,324.1200	979.6512	763.6695	316.3488		59.7390	283.2231	1,422.9804	11/01/1994
	SANTA MARIA ALPUYECA	E	1,269.8955	892.3645	1,066.3801	141.2545	21.4976	81.1909	67.7900	1,378.1131	01/01/1994
	SANTA MARIA ALPUYECA	C	546.8500	457.6953		457.6953			95.1722	552.8675	10/11/2003
<b>SUPERFICIE XOCHITEPEC</b>			<b>6,529.5039</b>	<b>4,406.4695</b>	<b>4,432.6162</b>	<b>1,276.4318</b>	<b>21.4976</b>	<b>164.0995</b>	<b>973.5500</b>	<b>6,868.1951</b>	
<b>TOTAL SUPERFICIE ZMC</b>			<b>43,957.9116</b>	<b>22,844.24</b>	<b>12,213.99</b>	<b>19,008.74</b>	<b>47.73</b>	<b>3,214.80</b>	<b>4,049.94</b>	<b>38,535.20</b>	<b>Hectáreas</b>

a E = Ejido C = Comunidad

Fuentes: b Cuadros 4.1 al 4.5 c Sistema Interinstitucional de Evaluación Seguimiento y Control. Sector Agrario. Febrero 2007

d Expediente PROCEDE. Registro Agrario Nacional. Delegación Morelos.

**GRÁFICA 1**  
**ZMC: SUPERFICIE REGULARIZADA POR EL PROCEDE**



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del cuadro 6

## 2. Resultados en la aplicación del mecanismo de adopción de dominio pleno

Aunque las expropiaciones son consideradas parte de los procedimientos para incorporar suelo social al desarrollo urbano regular, a raíz de la reforma al Artículo 27 Constitucional este mecanismo, como ya se mencionó, ya no es el único; también están la aportación de tierras de uso común a la constitución de sociedades inmobiliarias y la adopción de dominio pleno de las tierras parceladas. En lo que respecta a la aportación de tierras a Sociedades Inmobiliarias, se investigó en el archivo físico del RAN en Morelos, y no se encontró ninguna sociedad inmobiliaria inscrita ante este organismo. Podría decirse que el “dominio pleno” vendría a culminar con el objetivo que muchos de los analistas, investigadores, políticos, etc., opinaron tenía la reforma al Artículo 27 Constitucional; primero el PROCEDE, que consistía en regularizar o dar certeza jurídica de cada parcela a los sujetos agrarios, y después, hacer desaparecer el suelo social incorporándolo al derecho común o urbano mediante la adopción del dominio pleno (independientemente del uso que se le fuera a dar al suelo). Aunque más adelante se verá que este procedimiento no tuvo el impacto que se hubiera esperado.

En el cuadro 5 se muestra la superficie que ha dejado de ser ejidal y que se ha incorporado al régimen de propiedad privada, mediante la adopción del dominio pleno.<sup>7</sup> En total, para la ZMC hasta marzo de 2008 se incorporaron 1,698.10 has. que representan el 13.90% respecto de la

<sup>7</sup> La superficie que se presenta en el cuadro es a nivel de núcleo agrario, ya que aunque el procedimiento se realiza para cada parcela, el expediente de dominio pleno de cada núcleo va integrándolos en uno mismo, y en la mayoría de las ocasiones el procedimiento se hace general para un grupo de parcelas.

superficie parcelada certificada en los núcleos involucrados, es decir de las 12,213.93 has. Esta misma superficie representa un 4.40% de las 38,535.19 has. regularizadas por el PROCEDE en la ZMC; y apenas un 3.20% de las 53,023.10 has. del total de la superficie de los municipios que conforman la ZMC.

### CUADRO 5

#### ZMC: DOMINIOS PLENOS INSCRITOS ANTE EL RAN (A MARZO 2008)

MPIO	TIPO	NUCLEO AGRARIO	FECHA DE INSCRIPCION	SUPERFICIE EJECUTADA HAS.	SUPERFICIE PARCELADA CERTIFICADA HAS.
CUERNAVACA	EJIDO	TETELA DEL MONTE	25/03/1998	218.4700	
	EJIDO	CHIPITLAN	16/05/2000	40.9700	
	Superficie Dominios Plenos Cuernavaca			259.4400	1,478.9714
				17.54%	
JIUTEPEC	EJIDO	ATLACOMULCO	06/03/2002	25.9000	
	EJIDO	JIUTEPEC		21.4100	
	EJIDO	PROGRESO	31/03/2004	9.6300	
Superficie Dominios Plenos Jiutepec				56.9400	796.3032
				7.15%	
EMILIANO ZAPATA	EJIDO	EMILIANO ZAPATA	03/09/2001	338.3600	
	EJIDO	SANTA ANA TEZOYUCA	31/12/2005	95.5500	
	EJIDO	TEPETZINGO		18.2000	
Superficie Dominios Plenos Emiliano Zapata				452.1100	2,009.8486
				22.49%	
TEMIXCO	EJIDO	ACATLIPA	31/01/2005	3.2800	
	EJIDO	PALMIRA	13/07/2000	101.2700	
	EJIDO	PUEBLO VIEJO		45.4900	
	EJIDO	SAN AGUSTIN TETLAMA	31/01/2004	110.9600	
	EJIDO	TEMIXCO	15/02/2006	20.6800	
Superficie Dominios Plenos Temixco				281.6800	3,496.2499
				8.06%	
XOCHITEPEC	EJIDO	ALPUYECA	09/04/1998	185.1500	
	EJIDO	ATLACHOLOAYA	30/07/2005	328.8400	
	EJIDO	CHICONCUAC	31/03/2005	31.8100	
	EJIDO	EL PUENTE		12.4900	
	EJIDO	XOCHITEPEC	30/05/2001	89.6400	
Superficie Dominios Plenos Xochitepec				647.9300	4,432.6162
				14.62%	
<b>SUPERFICIE DOMINIO PLENO ZMC HAS.</b>				<b>1,698.1000</b>	<b>12,213.9893</b>
				<b>13.90%</b>	

Fuente: Elaboración propia. En base a los expedientes del RAN, Morelos.

Para el municipio de Cuernavaca hay dos expedientes de adopción de dominio pleno; uno de ellos inscrito ante el RAN en 1998 en el ejido de Tetela del Monte por 218.47 has., esta superficie se encuentra dedicada exclusivamente a uso urbano. Por lo complicado que es seguir la pista del uso final del suelo,<sup>8</sup> es necesario trasladarse a esta área para comprobar que está

<sup>8</sup> El dominio pleno lo tramita ante la Asamblea del Comisariado Ejidal, el o los ejidatarios involucrados y posteriormente lo inscriben ante el RAN. Documentalmente especifican que es para el uso urbano, en algunos casos, en otros no. Pero lo que no incluyen en el expediente es el nombre de los posibles compradores o el proyecto final que harán con la superficie. Y aunque el RAN, emite un dictamen técnico referente a la viabilidad o no de la adopción

siendo usada para asentamientos humanos.<sup>9</sup> Situación similar ocurrió con las 40.97 has. que adoptaron el dominio pleno en el ejido de Chipitlan.

Del cuadro 5 se extrajo la superficie parcelada, que es la única que puede adoptar el dominio pleno. Resultado de ello, los dominios plenos registrados hasta febrero del 2008 (259.44 has.) en el municipio de Cuernavaca, representan el 17.54% del total de la superficie parcelada. Este porcentaje quizá refleje cierto impacto del programa PISO en el municipio. Pero es difícil establecer juicios con base en este porcentaje, toda vez que gran parte de la superficie social no fue regularizada mediante el PROCEDE.<sup>10</sup>

En Jiutepec los dominios plenos encontrados suman apenas 56.94 has., que representan el 7.15% del total de la superficie parcelada de sus núcleos agrarios. En este caso se podría pensar que el impacto de este programa ha sido relativamente bajo, toda vez que la superficie parcelada casi se cubre al 100% con la regularización del PROCEDE, ya que de acuerdo con el cuadro 4.9 la superficie social regularizada para este municipio es de 2,977.9434; luego entonces, los dominios plenos realizados alcanzarían a cubrir de esta superficie apenas un 1.91%.

Los dominios plenos inscritos en el RAN en el 2001 del ejido de Emiliano Zapata (San Francisco Zacualpan) municipio del mismo nombre, suman un total de 338.36 has. Se encuentran ubicadas en el área frente a la central de abastos, ubicada en ese municipio. Y se encuentran inmersas en un complejo habitacional en el que convergen más de 10 construcciones inmobiliarias privadas. Situación similar guardan las 95.55 has. que adoptaron dominio pleno en el ejido de Santa Ana Tezoyuca. Se encuentra un expediente de dominio pleno por 18.20 has. en el ejido de Tepetzingo. El porcentaje que representan las 452.11 has. en el total de la superficie parcelada del municipio de Emiliano Zapata es del 22.49%. No se puede precisar si el

---

del dominio pleno; una vez registrado el trámite, sale del orden agrario y no se le sigue la pista al destino final de la tierra.

<sup>9</sup> En esta superficie se encuentra ubicada la colonia "Lomas Tzompantle", la cual cuenta con 2817 viviendas, distribuidas en 38 fraccionamientos o condominios, de diferentes características en cuanto a precios y dimensiones. Dirección de Fraccionamientos, Condominios y Conjuntos Urbanos, del Municipio de Cuernavaca, Morelos. Junio del 2008.

<sup>10</sup> Lo que si está en evidencia es que el área parcelada ha desaparecido casi por completo, al menos en el municipio de Cuernavaca. Por lo cual, es muy aventurado establecer porcentajes en base a una superficie documental, que casi en ninguno de los núcleos agrarios coincidió, una vez que se implementó el PROCEDE. Si a lo anterior se agrega la falta de una cartografía que considere el orden municipal, el ejidal y comunal, y la superficie ocupada por asentamientos humanos de todo tipo; la labor de establecer o encontrar una superficie social ocupada por el desarrollo urbano, es más compleja aún.

impacto de este mecanismo ha sido muy alto o muy bajo, pero si se compara con el número absoluto de has. de la superficie social que en Cuernavaca ha cambiado de régimen, encontramos que lo rebasa por casi 200 has.<sup>11</sup>

El municipio de Temixco se encuentra regularizado al 100% con el PROCEDE. El total de superficie parcelada que se regularizó es de 3,496.2499 has., de éstas sólo 8.06% ha hecho el cambio de régimen ejidal al privado hasta febrero del 2008. Aún en este municipio en el que la superficie parcelada se encuentra regularizada al 100% es complicado y difícil establecer un estimado de las has. que ya debieran haber adoptado el dominio pleno por estar ocupadas por el asentamiento humano, ya que esta información cartográfica no existe.

Quizá se deba al fenómeno de afluencia de población que llega el fin de semana al municipio de Xochitepec, el que ha influido para que los sujetos agrarios adopten el dominio pleno de sus parcelas, ya que en cinco ejidos se ha adoptado este mecanismo, sumando 647.93 has. que aunque representan un 14.62 % de la superficie regularizada de este municipio, en cuanto a números absolutos de hectáreas es el que ha cambiado una mayor superficie social a la privada, mediante la adopción del dominio pleno, todo parece indicar que ha sido exclusivamente para usos urbanos, ya que tiene que ver con las áreas aledañas a la autopista Cuernavaca–Alpuyeca, que se han visto ocupadas por las empresas inmobiliarias, y las casas de fin de semana al interior del ejido de Xochitepec. En recorridos personales hechos en estos cinco municipios, en los que se comprobó visualmente la conurbación, el desdibujamiento del campo y la ciudad, la auto-lotificación de parcelas, la utilización de espacios dentro de áreas de uso común o públicas, se pudo encontrar en la carretera federal Alpuyeca–Puente de Ixtla, cierta influencia de la administración municipal, en lo que al uso del suelo se refiere. Se prohíbe a la población la urbanización en esas áreas y advierte que el municipio no otorgará los servicios respectivos, firma la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Al observar el comportamiento de la adopción de dominios plenos en cada uno de los municipios podría considerarse que ha sido el municipio de Xochitepec, el que más ha promovido y utilizado este mecanismo, toda vez que del total de la superficie que ha cambiado de régimen social al privado ha contribuido en un 38.16%, seguido del municipio de Emiliano

---

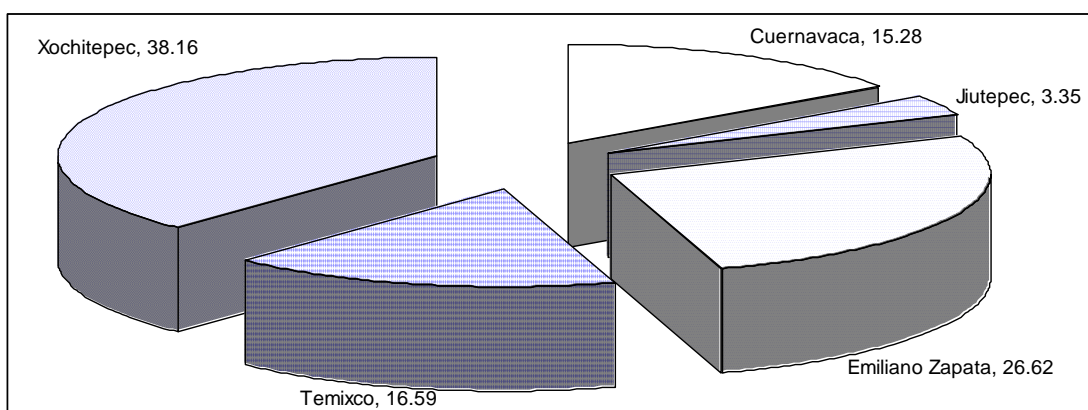
<sup>11</sup> La evidencia empírica muestra que han sido las diferentes inmobiliarias las que han contribuido a que se realicen los dominios plenos. Desafortunadamente, la documentación del procedimiento técnico de adopción del dominio pleno, no incluye información sobre el destino final de las tierras.

Zapata con un 26.62%, Temixco con un 16.59%, Cuernavaca con un 15.28% y finalmente Jiutepec con apenas un 3.35% del total de la superficie que ha adoptado el dominio pleno, como se muestra en la gráfica 2 que contiene la situación del mercado formal de suelo urbano, surgido a raíz de la reforma al Artículo 27 Constitucional.<sup>12</sup>

El comportamiento anterior, es casi contrario de cómo se fue dando el crecimiento de la población en estos cinco municipios. Ya que el orden de acuerdo al crecimiento en población era Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec, salvo algunas variaciones. Pero siempre Xochitepec se mantuvo con un crecimiento retardado en población.

Debido al crecimiento de la población, que ha provocado el crecimiento de las ciudades, la prolongación de éstas, la conurbación, la utilización de espacios de todo tipo para el uso habitacional, por ende también el uso de suelo de tipo social, se esperaría que una vez con un mecanismo formal que permite a los sujetos agrarios cambiar de régimen social al privado sus parcelas, el dominio pleno hubiera sido utilizado en primera instancia en los municipios de Cuernavaca y Jiutepec (aunado a este municipio la fuerte concentración de población por CIVAC). Pero los datos encontrados muestran un comportamiento completamente distinto al que hubiera podido esperarse.

**GRÁFICA 2**  
**DOMINIOS PLENOS EN LA ZMC (HASTA MARZO DE 2008)**



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del cuadro

<sup>12</sup> Podría decirse que de las 12,213.9893 has. de superficie parcelada de uso social, sólo 1,698.10 has. se han integrado al mercado formal de suelo urbano.

Los documentos revisados en el RAN y en la PA, y sobre todo los comentarios hechos de manera casual por el personal de estas instituciones, arrojan evidencias de que ha sido el capital inmobiliario el que ha promovido la utilización de estos mecanismos, inclusive, el tiempo de liberación y autorización del dominio pleno, ha sido relativamente rápido, ya que este mecanismo lleva alrededor de un año como mínimo en completarse.<sup>13</sup>

Si bien este mecanismo es un procedimiento que pueden adoptar los sujetos agrarios (ejidatarios o comuneros), pareciera que la mayor superficie que ha adoptado el dominio pleno ha sido impulsada por “gestores” o “agentes” al servicio de empresas inmobiliarias dedicadas a la construcción de unidades habitacionales de todo tipo de clasificación, en cuanto al costo de la vivienda se refiere. Aunque no es tema central de este trabajo, el seguir la pista de estos agentes, es complicado, ya que cambian de nombre y razón social constantemente, debido a los diversos tipos de trámites y permisos que tienen que cubrir para la construcción de los complejos habitacionales.

De lo anterior y tomando en cuenta que hay núcleos agrarios del municipio de Cuernavaca y Jiutepec, en los que el campo prácticamente ya no existe, que lo único que se ve es un paisaje completamente urbano; se puede suponer que una gran parte del suelo de uso social está siendo ya usado en la práctica para usos urbanos, aunque documentalmente u “oficialmente” sea suelo de uso social. Inclusive, ya son colonias con todos los servicios localizadas al centro de la ZMC, pero la tenencia del suelo sigue siendo social. De las evidencias encontradas estos dos municipios comenzaron a expandirse desde 1950, llegando a sostener un ritmo de crecimiento después de 1980, para dar paso, en la década de los 90 a los municipios de Temixco y Xochitepec, es precisamente en esta década en la que se implementan estos mecanismos de incorporación del suelo social al desarrollo urbano.

Lo que se puede suponer, es que el suelo social se empezó a usar de forma irregular desde que las ciudades comenzaron a crecer, pasaron los años y una vez que surgieron estos mecanismos de regularización, implementarlos en algunos núcleos era prácticamente imposible, ya que para que entrara el PROCEDE tenían que autorizarlo los dueños “originales” de la tierra, es decir, los sujetos agrarios, como el suelo ya estaba ocupado por otra población, simplemente no pudo arrancar el PROCEDE, con lo cual, los mecanismos de PISO tampoco

---

<sup>13</sup> En entrevista sostenida con un funcionario del RAN en Morelos.

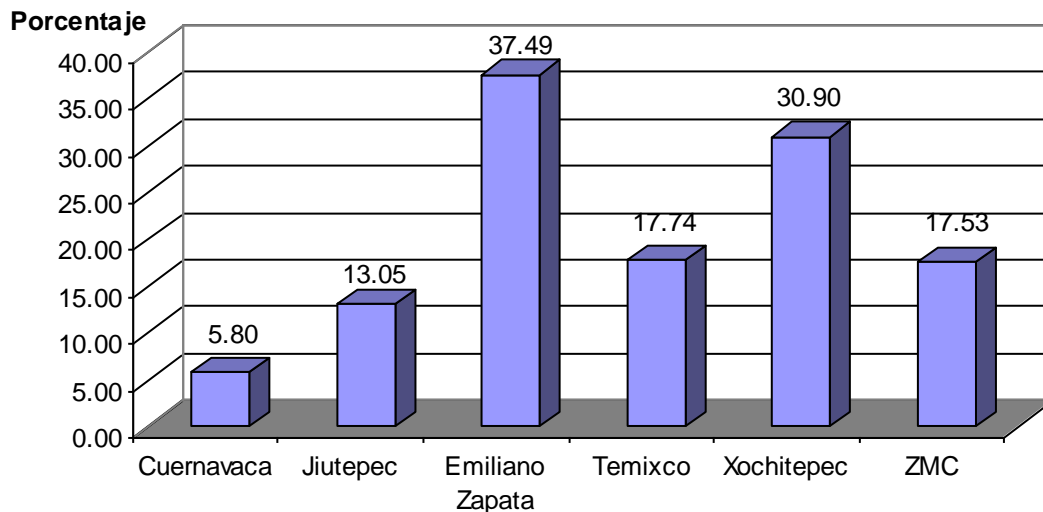


podieron aplicarse. La expropiación sería tal vez la solución; vía Corett por ejemplo, algunos casos se regularizaron de esa manera, en todo el país y en la ZMC. Pero aún con la expropiación, los colonos de estos predios asentados en suelo social, tienen prácticamente que comprar a Corett el suelo nuevamente, para regularizarse y sacar escrituras, quizá por eso muchos colonos prefieren seguir sin regularizar su uso del suelo. Ya que de cualquier manera tienen los servicios, y pueden acreditar el uso del espacio mediante recibos de agua, energía eléctrica, teléfono, tele-cable, etc., ante las instituciones de gobierno y de crédito, inclusive.

Finalmente, la superficie regularizada de la ZMC mediante el PROCEDE alcanza las **38,535.20 has.**, la superficie titulada junto con la que adoptó el dominio pleno suman **5,748.0205 has.**, esta superficie se encuentra formalmente justificada para el uso urbano. Restando esta última superficie a la total regularizada disminuye a **32,878.1741 has.**, es decir en un **17.53%**, respecto a la superficie regularizada mediante el PROCEDE. Dicho de otro modo, solo el **17.53%** de la superficie regularizada, ha hecho formalmente el cambio de uso de suelo social al desarrollo urbano, mediante estos dos mecanismos. Se debe destacar que las expropiaciones, se analizaron por separado, ya que, la superficie expropiada, no se incluye en la superficie regularizada mediante el PROCEDE ya que una vez que se expropiaba un polígono, éste ya no se incluía en los trabajos del PROCEDE.

Con las evidencias encontradas, destaca en sobremanera la situación irregular que guarda una gran superficie de suelo social del municipio de Cuernavaca, al no adoptar el PROCEDE. Luego entonces, aplicar los mecanismos de incorporación del suelo social al desarrollo urbano posteriores a este programa, con excepción de la expropiación, viene siendo legalmente o formalmente imposible. Ahora bien, calcular el suelo social de cada municipio facilita las cosas, si sus núcleos fueron ya regularizados mediante el PROCEDE, si esto no ocurrió, hubo que retomar cada una de las acciones agrarias que delimitarían la probable superficie de cada núcleo.

**GRÁFICA 3**  
**PORCENTAJES DE SUPERFICIE DE USO SOCIAL**  
**INTEGRADA FORMALMENTE AL DESARROLLO URBANO, POR MUNICIPIO Y ZMC**  
**(HASTA MARZO 2008)**



**Fuente:** Elaboración propia.

La gráfica 3 confirma que los nuevos mecanismos de incorporación del suelo social al desarrollo urbano fueron más utilizados en los municipios de Emiliano Zapata, Xochitepec y Temixco, que en los municipios de Cuernavaca y Jiutepec, que finalmente son estos últimos los que están mayormente involucrados en el desarrollo urbano, en lo que a densidad de población se refiere.

Los cinco municipios a considerar de la ZMC son: Cuernavaca, Jiutepec, Emiliano Zapata, Temixco y Xochitepec, los cuales cuentan con 39 núcleos agrarios, 12 son comunidades agrarias y 27 son ejidos; la evidencia empírica muestra que todos estos núcleos se encuentran en su mayoría, sumergidos en la ciudad.

### **3. Implicaciones para el Desarrollo Urbano Presente y Futuro**

La ZMC cuenta con 39 núcleos agrarios y con 263 localidades, de las que 245 son urbanas y 18 localidades rurales, las cuales se han generado o crecido en gran parte del territorio que ocupan los 39 núcleos agrarios de la ZMC y el traslape entre rural o urbano, ejidal y comunal se ha dado, sin importar el régimen jurídico del uso de suelo.

Los dos órdenes jurídicos de división del territorio mexicano, el político administrativo (municipal) y el social (ejidal y comunal), convergen en un complejo proceso de urbanización caracterizado en la ZMC en gran parte por una ocupación “irregular” del suelo social para fines urbanos. Mientras el campo ha desaparecido en gran parte de los núcleos agrarios, el régimen de propiedad social sigue existiendo jurídicamente; el uso de suelo y la propiedad misma son soportados y validados por la población involucrada, ejidatarios, comuneros y sus respectivas representaciones al interior de cada núcleo agrario.

La ZMC tienen una superficie de 53,023 has. que representan solo el 10.69% de la superficie estatal considerando la división político administrativa municipal. De esta superficie, una vez analizadas cada una de las acciones agrarias que definieron y delimitaron el suelo social de los 39 núcleos agrarios de la ZMC, 43,958 has. aproximadamente eran de uso social hasta 1992, que representan el 82.9% respecto de la superficie total de la ZMC. La Corett tuvo una fuerte presencia en las acciones de expropiación ejecutadas a la superficie de uso social, antes y después de 1992 en la ZMC.

De los cinco municipios que conforman la ZMC, sólo en Temixco y Xochitepec certificaron el 100% de sus núcleos agrarios; en los Municipios de Jiutepec y Emiliano Zapata, sólo un núcleo agrario no se certificó en cada uno de ellos, se debe destacar que ambos núcleos son comunidades agrarias. Por su parte en el municipio de Cuernavaca, de los 12 núcleos agrarios que lo integran sólo cinco de ellos se regularizaron mediante el PROCEDE y siete no, de estos siete no regularizados cuatro son comunidades agrarias. Por lo anterior, se concluye que la implementación del PROCEDE en comunidades agrarias es mas complicada que en los ejidos; también se observó en las acciones agrarias anteriores a 1992 promovidas en estas comunidades que existe cierta “resistencia” a este tipo de políticas o programas gubernamentales.

Una vez regularizado el territorio de la ZMC mediante el PROCEDE, se implementó el PISO. El mecanismo: “aportación de tierras de uso común a sociedades inmobiliarias” no tuvo impacto alguno en la ZMC, no obstante que casi el 50% del territorio regularizado mediante PROCEDE corresponde al área de “uso común”, además de que una gran porción de territorio se encuentra ocupada de manera irregular con el asentamiento humano sobre todo en las comunidades agrarias del Municipio de Cuernavaca. El mecanismo de “expropiación” continuó siendo el más

utilizado en la ZMC como medio para incorporar suelo social al desarrollo urbano, sobre todo con el impulso de Corett. Finalmente, el “dominio pleno”, tuvo apenas un impacto hasta marzo del 2008 de un 13.90% respecto de la superficie parcelada certificada de los núcleos involucrados que adoptaron “dominio pleno”, un 4.40% de las 38,535.19 has. regularizadas por el PROCEDE en la ZMC y apenas un 3.20% de las 53,023.10 has. del total de la superficie de los municipios que conforman la ZMC. A nivel municipal, del total de la superficie que adoptó dominios plenos, Xochitepec es el municipio que más utilizó este mecanismo con un 38.16%.

Los documentos revisados en el RAN y en las oficinas de la PA arrojan evidencias de que ha sido la cuestión inmobiliaria la que ha promovido la utilización de este mecanismo en los municipios de Xochitepec y Emiliano Zapata principalmente, inclusive, el tiempo de liberación y autorización del dominio pleno, ha sido relativamente rápido; además de que la mayor superficie que ha adoptado el dominio pleno ha sido impulsada por “gestores” o “agentes” al servicio de empresas inmobiliarias dedicadas a la construcción de unidades habitacionales.

En los núcleos agrarios del municipio de Cuernavaca y Jiutepec donde el campo ya casi no existe, se puede suponer que una gran parte del suelo de uso social está siendo utilizado para usos urbanos, aunque documentalmente u “oficialmente” sea suelo de uso social. Las localidades de estos dos municipios comenzaron a expandirse rápidamente desde 1950, llegando a sostener un ritmo de crecimiento constante después de 1980; para la década de los noventa fueron los municipios de Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec los que presentan un mayor crecimiento en sus localidades, y es precisamente en esta década en la que se implementan estos mecanismos de incorporación del suelo social al desarrollo urbano.

De lo anterior se concluye que el suelo social se empezó a usar de forma irregular desde que la ciudad de Cuernavaca comenzó a crecer, una vez que surgen estos mecanismos de regularización, implementarlos en algunos núcleos era prácticamente imposible, debido a que la tierra ya no la poseían los sujetos agrarios, sino la población que le daba uso urbano desde décadas atrás. La expropiación vía Corett fue en muchos casos la solución, siempre que la población involucrada aceptara o solicitara la intervención de este organismo.

La superficie titulada mediante el PROCEDE correspondiente a los solares urbanos al interior de cada uno de los núcleos agrarios de la ZMC fue de 4,049.92 has., esta superficie está

destinada formalmente al asentamiento humano y aunque forma parte del núcleo agrario, la superficie involucrada está siendo aprovechada para el desarrollo urbano.

La superficie regularizada de la ZMC mediante el PROCEDE alcanza las 38,535.20 has., la superficie titulada junto con la que adoptó el dominio pleno suma 5,748.0205 has., esta superficie se encuentra formalmente justificada para el uso urbano. Restando esta última superficie al total regularizado disminuye a 32,878.1741 has.; es decir, en un 17.53% respecto de la superficie regularizada mediante el PROCEDE. Concluyendo, este 17.53% de la superficie regularizada es el que ha hecho formalmente el cambio de uso de suelo social al desarrollo urbano con la reforma al Artículo 27 Constitucional. Este mismo porcentaje es el que integra el mercado formal de suelo urbano en la ZMC hasta marzo de 2008.

No obstante los mecanismos de incorporación del suelo social al desarrollo urbano creados con la reforma al Artículo 27 Constitucional han incidido favorablemente en la ZMC, su impacto no fue tan alto como quizá se hubiera esperado, acorde con el uso que actualmente se le da al suelo social en la ZMC. Por lo anterior, se concluye que el papel que ha jugado el ejido y la comunidad agraria en el crecimiento –planeado o no– de los centros urbanos, ha sido básicamente el de “reserva territorial”, caracterizado en gran parte por un mercado “irregular” del suelo urbano.

En suma, con los avances en el Procede, ya concluido, y en el proceso de adopción de dominio pleno, en la ZMC se configura a grandes rasgos la consolidación de dos grandes submercados de suelo: uno irregular en el norte y norponiente que corresponde básicamente a la zona de pueblos del municipio de Cuernavaca, y otro regular hacia el sur en los municipios de Zapata y Xochitepec mayoritariamente. Estos hallazgos son preliminares y requieren ser reforzados con un análisis a mayor detalle de lo que en este trabajo se desarrolla.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Procuraduría Agraria** (1998). *Marco Legal Agrario*. México, México.

**Secretaría de la Reforma Agraria** (1997). *La Transformación Agraria. Origen, evolución, retos*, vol. I., Sector Agrario, México.

**Sedesol** (1999). *Incorporación de Suelo al Desarrollo Urbano*. Dirección General de Desarrollo Urbano, México.