



“Voz Unificada de la Ingeniería”

***Liberación de Derechos de Vía para
Proyectos del Programa Nacional de
Infraestructura Carretera 2007-2012***

***Propuestas de la
Cámara Nacional de Empresas de Consultoría***



Febrero , 2009



ÍNDICE

1. Definición	1
2. Exposición de motivos	2
3. Proceso actual de la liberación del Derecho de Vía	6
4. Propuesta para la liberación del Derecho de Vía sin modificar la normatividad vigente	12
5. Propuestas de mejora para la Valuación Federal	13
6. Propuesta bajo un nuevo Marco Normativo	16
7. Algunas experiencias Internacionales	18
8. Propuesta de Instrumentación Inmediata	21

1. Definición

*Derecho de Vía
Ley de Caminos,
Puentes y
Autotransporte Federal
Art. 2º, Fracción III*

“Franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la SCT, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino...”



2. Exposición de motivos

2.1 Importancia de la liberación

- a) La adquisición de los derechos inmobiliarios necesarios para la construcción y operación de un proyecto, constituye quizá el elemento singular de mayor riesgo en la ejecución del mismo.
- b) Sin embargo, es un requisito indispensable para permitir el cumplimiento del programa de ejecución, con todas las implicaciones técnicas y económico-financieras que esto conlleva.
- c) La incertidumbre en la disposición completa y oportuna de los derechos de vía, puede implicar un incremento sustancial del riesgo para lograr una licitación competitiva y transparente.
- d) Las afectaciones ambientales y sociales tienen repercusión sobre la factibilidad del proyecto (ejemplo: áreas naturales, humedales, etc.)



(continuación)

- e) La no disponibilidad del derecho de vía durante el proceso de construcción incrementa el riesgo de paros y retrasos, pudiendo, en casos graves, llegar incluso a la suspensión de la obra.
- f) Por ello, es fundamental el garantizar que se cuente con los derechos de vía antes del inicio de los trabajos.
- g) Asimismo, es necesario transparentar el requerimiento de costos adicionales derivados de la problemática relacionada con dichos derechos.
- h) Es necesario establecer mecanismos alternos por pérdida de viabilidad, en caso de no lograr la obtención de los derechos o propiedad de los inmuebles requeridos por el proyecto.



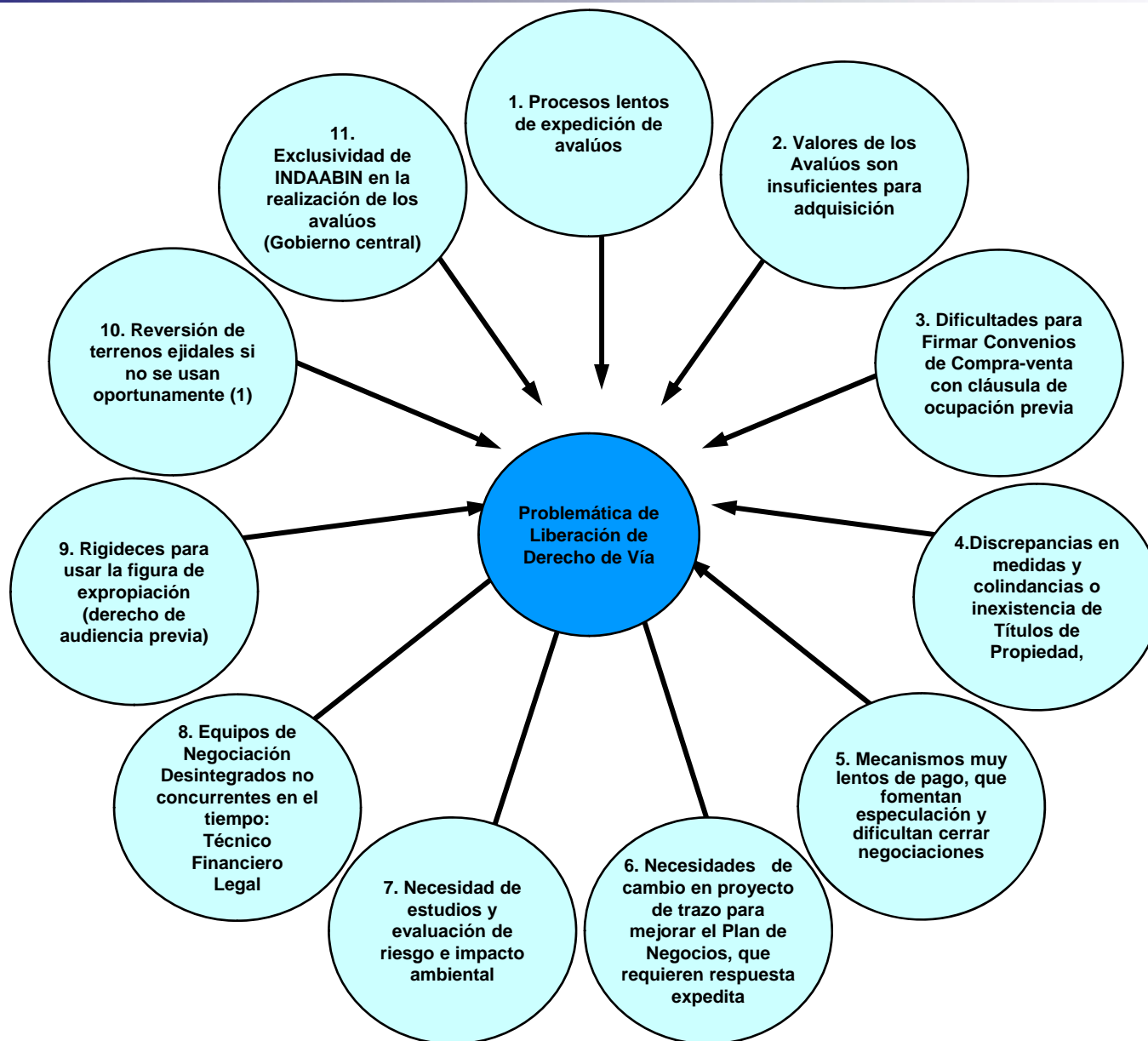
2.2 Problemas que dificultan la liberación

PROPIEDAD PRIVADA O PEQUEÑA PROPIEDAD

- a) La liberación del derecho de vía en general, y para proyectos de carreteras en particular, presenta complicaciones de diversa naturaleza, que ocasionan retrasos considerables en los procesos y tiempos de liberación, arrastrando el calendario general de los procesos de licitación.
- b) Algunos de los elementos que dificultan la liberación del derecho de vía se resumen a continuación:
 - Tiempo insuficiente para su obtención.
 - El complejo proceso de expedición de los avalúos correspondientes.
 - El valor de los avalúos es generalmente insuficiente para afrontar las negociaciones.
 - Cambios en los proyectos de trazo, por circunstancias que convengan a la estructuración del proyecto en su conjunto.
 - Lentitud en la gestión de pago.
 - Insuficiencia en los procedimientos de evaluación ambiental.
 - Dictamen INAH, sobre existencias de vestigios arqueológicos.

PROPIEDAD SOCIAL: EJIDO O BIENES COMUNALES

- Trámites señalados en el capítulo IV de la Ley Agraria.
- Trámites en materia del Ordenamiento Rural.



(1) Procede únicamente cuando se cambia de utilidad pública, o bien si no se cumple la causa, se procede a suspender la revisión dando inicio de movimiento de tierras, promovido por el FIFONAFE.



3. Proceso actual de la liberación del Derecho de Vía

3.1 Aspectos generales

- a) La SCT, a través de los centros SCT, gestiona la liberación de los derechos de vía.
- b) La liberación de los derechos de vía se realiza en ocasiones por los Gobiernos Estatales, con o sin reembolso de los costos correspondientes al finalizar el proceso por parte de la SCT.
- c) Esquema mixto, con participación de los centros SCT y los Estados:
 - Centros SCT con normatividad de INDAABIN.
 - Estados de la República vía un “copete” que cubre las expectativas de los usuarios en relación al valor de venta
- d) No es usual que la liberación del derecho de vía esté a cargo del inversionista, dado que generalmente es un requisito para la licitación de las obras.



(continuación)

- e) Se plantea un listado de soluciones a diversos problemas relacionados con la liberación del derecho de vía, entre los que destacan los siguientes:
- Utilización de recursos de los concesionarios.
 - Combinación de recursos federales y estatales para valuar y cubrir indemnizaciones.
 - Apoyo a los afectados en el seguimiento de procesos contenciosos que aceleren la obtención de títulos de propiedad.
 - Realización de algunas obras solicitadas por los afectados.
 - Reconocimiento de daños ocasionados a sus negocios o la posible pérdida de empleos, cuando se expropien inmuebles utilizados por establecimientos industriales o comerciales.

3.2 Alternativas para adquisición de Derecho de Vía

Expropiación Promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas desde 1936

- No contempla mecanismos que permitan: Tramitación oportuna y expedita; Ocupación temporal inmediata
- Proceso burocrático para expropiar y fijar el precio
- Derecho de audiencia previa que ocasiona: Retraso en el proceso de negociación.
VARIANTE: “Expropiación concertada”

Adquisición por Convenio de compra – venta

- El propietario puede o no transmitir por voluntad propia el bien inmueble afectado
- Dependencia de las expectativas de precio del propietario
- Aún con negociación, el proceso de adquisición tiene 28 o más pasos secuenciales que conllevan a un proceso lento



3.3 Procedimiento actual de liberación

1. Integración del censo de afectados.
2. Elaborar el formato de registro previo de afectación.
3. Notificar la afectación del predio al propietario o poseedor.
4. Requerir y obtener del propietario o poseedor la documentación que acredite sus derechos.
5. Integrar datos del predio y del propietario.
6. Verificar datos del inmueble en el Registro Público de la Propiedad.
7. Determinar la situación legal del inmueble.
8. Elaboración del plano de afectación del inmueble de acuerdo con las escrituras del mismo.
9. Solicitud del dictamen de uso de suelo y obtener de SCT la declaratoria de utilidad pública de la franja del derecho de vía y que esta quede inscrita en el Registro Público de la propiedad.
10. Obtener las autorizaciones correspondientes en materia de impacto ambiental y sobre la no existencia de vestigios arqueológicos.
11. Negociar con los propietarios la firma del contrato de promesa de compraventa.



(continuación)

12. Elaboración del proyecto de contrato, incorporación de sus modificaciones y firma por el afectado y la Dependencia.
13. Solicitud al INDAABIN del dictamen valuatorio individualizado del predio, para la elaboración de los documentos correspondientes.
14. Integrar el expediente de compra-venta.
15. Revisión de la documentación por el área jurídica de la dependencia para su aprobación.
16. Revisión de la documentación por parte de la Secretaria de la Función Pública.
17. Designar Notario Público y representante del Gobierno Federal para firmar la escritura respectiva.
18. Autorizar la adquisición de los predios.
19. Acreditar ante el notario designado, al representante del Gobierno Federal y la autorización de la adquisición del predio.
20. Notificar al representante del Gobierno Federal de su nombramiento y de la fecha y hora para la firma de la escritura correspondiente.



(continuación)

21. Preparar proyecto de escritura de compra-venta.
22. Gestión para la emisión de cheque de pago por la afectación.
23. Revisar la escritura por la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario de la Secretaría de la Función Pública para su aprobación.
24. Informar al representante del comprador y al vendedor para la protocolización de la escritura aprobada.
25. Firma ante el Notario para formalizar la compra-venta y pago al vendedor.
26. Obtener copia certificada de escritura una vez inscrita en el Registro Público de la Propiedad Local y enviar al área jurídica de la dependencia correspondiente.
27. Tramitar inscripción de la escritura en el Registro Público de la Propiedad Federal de Secretaría de la Función Pública.
28. Recepción del predio por la dependencia.
29. Entrega del Derecho de Vía liberado al Concesionario
30. Integración de expedientes finales dentro de la Dependencia.



4. Propuesta para la liberación del Derecho de Vía sin modificar la normatividad vigente

- a) Mayor externalización de la actividad, contratando servicios profesionales para apoyar integralmente la liberación de derechos de vía (asesoría técnica, social y ambiental, económico financiero y de valuación y Legal)
- b) Optimización de procesos internos orientados a una liberación expedita del derecho de vía, incluyendo prácticas de integridad y mecanismos ágiles de pago.
- c) Fomentar y promover el establecimiento del seguro de título de propiedad.
- d) **Uso de la facultad para pagar el “valor de oportunidad” previsto por la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), como sustituto de la práctica del copete, desarrollando para ello una metodología apropiada. En principio, aplicar para todos aquellos proyectos inscritos en el PNI 2007-2012.**
- e) Utilizar mecanismos para trasladar en forma eficiente y conveniente para el desarrollo del proyecto, parte del riesgo de la liberación al sector privado, con el apoyo del sector público



5. Propuestas de mejora para la Valuación Federal

- a) En la determinación del valor comercial, se deberá de considerar el cambio de uso de suelo del derecho de vía, tomando en cuenta el máximo y mejor uso para su determinación.
- b) Considerar que se trata de una venta forzosa y que el valor comercial no necesariamente responderá a una condición de precios de mercado en la zona.
- c) Para evitar que los valores comerciales estén sujetos a presiones de las dependencias, afectados, financieros o inversionistas, debe existir una metodología publicada y autorizada para la determinación de dichos valores, a fin de que se plasmen los requisitos necesarios de información y soportes que lleven a la conclusión de dicho valor.
- d) Para evitar generar especulación de valores comerciales asociados al uso de suelo del derecho de vía, se deben contar con elementos jurídicos que aseguren un proceso confiable y apegado a prácticas de ética en el personal que realice, coordine y negocie las indemnizaciones.



(continuación)

- d) Para garantizar la consistencia de los valores comerciales y el control de los mismos en un avalúo maestro, debe de existir una autoridad con atribuciones que permita el registro de dichos valores comerciales y, en su caso, sancione o participe como árbitro ante cualquier controversia.
- e) Considerar, por parte de la autoridad federal, la legislación local para cambiar al mismo tiempo el uso de suelo de los predios aledaños al derecho de vía, para evitar los asentamientos irregulares o la especulación de precios.
- f) Revisar el funcionamiento actual o promover la constitución de asociaciones de profesionales especializados en la materia:
 - Participación de los colegios correspondientes de ingenieros, arquitectos
 - Empresas consultoras de la CNEC con especialidades afines que cumplan con un perfil profesional competente y de experiencia exitosa y con alguna norma específica, **bajo prácticas de integridad**, lo cual puede lograrse a través del programa de certificación de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría.



(continuación)

- f) Revisar y/ó establecer nuevos mecanismos que permitan la autoregulación de la actividad, vía la transparencia de la práctica de los avalúos, con vigilancia, verificación y control.

- g) Promover la modernización de los sistemas de información catastral y cartográfica actualizada en las dependencias del Registro Público Federal.

- h) Revisar la conveniencia de privilegiar el uso del avalúo maestro sobre los avalúos específicos bajo lineamientos establecidos, para mayor agilización del proceso integral de adquisición e inscripción en el Registro Público Federal de bienes inmuebles nacionales.



6. Propuesta bajo un nuevo y próximo marco normativo

- a) Eliminar la exclusividad del INDAABIN para la fijación de precios de adquisición de bienes inmuebles a cargo del Gobierno Federal.
- b) Establecer mecanismos ágiles para la determinación de valor comercial, considerando referentes Nacionales o Internacionales o algún tipo de procedimiento alternativo que corresponda, para la determinación de precios de mercado, que en caso de diferendo pudieran ser sometidos a un tercero mediante un arbitraje, mediación o peritaje vinculatorio para las partes, que a un costo bajo y en forma expedita resuelva el diferendo.
- c) Resolver el problema de la especulación de la tierra y de la inflación de los precios generada por la construcción de proyectos viales, mediante la declaración previa del uso del suelo, para reducir la circulación comercial de los predios afectados por el proyecto en cuestión.



(continuación)

- d) Establecer un mecanismo que, en caso de no llegar a un acuerdo con el particular obligue a la autoridad que requiera el derecho de vía a acreditar ante un Juez la causa de utilidad pública y, como consecuencia, el Juez ponga en posesión de la tierra a la autoridad, y sólo quedaría a discusión el precio de la adquisición, con la obligación de pago a cargo del Estado en un plazo perentorio.

- e) Atar esta posibilidad a la liberación de vía de Proyectos Estratégicos que incorpora el Proyecto de la Nueva Ley de Planeación Regional.



7. Algunas experiencias Internacionales

- Algunos países como Costa Rica y El Salvador tienen procedimientos muy eficientes para la liberación del derecho de vía.
- En el caso de Costa Rica, el procedimiento tiene la siguiente estructura:
 - Declaratoria de Interés Público por la Autoridad.
 - Expedición del Decreto Expropiatorio.
 - Inscripción de la declaratoria en el Registro Público de la Propiedad.
 - Avalúo de bienes.
 - Notificación del avalúo al afectado.
- Si lo acepta, expresa o tácitamente, el avalúo queda firme.
- Si no lo acepta puede iniciar un procedimiento de revisión



(continuación)

- Las partes pueden acudir al arbitraje para resolver sus diferencias.
- Si el afectado se opone al arbitraje la Autoridad puede iniciar el procedimiento especial de expropiación ante Juez competente.
- Este procedimiento sólo tendrá por objeto revisar el avalúo del bien expropiado y fijar el monto final.
- El Juez que conozca del asunto:
 - Ordena la inscripción definitiva de la expropiación en el Registro de la Propiedad.
 - Nombra al perito que revisará el avalúo.
- Definido el valor final se notifica a la Autoridad para que pague.
- Previo pago, el afectado deberá desocupar el inmueble en el plazo de dos meses.
- Si el afectado no desocupa, el Juez pone a la Autoridad en posesión del inmueble con el uso de la fuerza pública si fuere necesario.



(continuación)

- En España, el Gobierno se apoya en empresas consultoras para agilizar la liberación de derecho de vía. Los aspectos clave incluyen:
 - Integración de un equipo interdisciplinario con participación del proyectista, el grupo negociador, el grupo valuador y el equipo de abogados
 - Se cuenta con una metodología de valuación y una base actualizada cartográfica-catastral y de valor de la producción, con lo cual se vuelve expedita y transparente la fijación del valor
 - Se cuenta con un mecanismo de pago prácticamente inmediato, de tal suerte que no se “contamina “ de negociación y pago de los siguientes predios a liberar
 - La integración del equipo de proyectistas permite “cuantificar en tiempo real” posibles cambios de trazo sobre la marcha que amerite la negociación
 - En caso de inconformidades o discrepancias existen las figuras de arbitraje y de participación de un Juez para determinar montos finales (poco usual)



8. Propuesta de Instrumentación Inmediata

- a) Aprobar el paquete de autorización para “preparación” y para “inversión” de los proyectos en los términos descritos anteriormente. Como parte de la preparación:
 - i. Instruir la creación de “Fideicomisos para la liberación anticipada de derechos de propiedad”, cuyos montos por Dependencia serían parte del presupuesto global aprobado para los proyectos
 - ii. Integrar grupos de asesoría externa para apoyar la negociación, liberación y titulación de los derechos de propiedad adquiridos (contenido legal, social, ambiental, económico-financiero, técnico y de valuación).
- b) Eliminar la exclusividad del INDAABIN para la fijación de precios de adquisición de bienes inmuebles a cargo del Gobierno Federal, haciéndolo extensivo a Banobras y la Banca Comercial. Podría referirse a una “*autorización temporal*” para los proyectos incluidos en el PNI 2007-2012.
- c) Promover y difundir la facultad ya aprobada por el INDAABIN de solicitar un Comité Especial para autorizar el pago de avalúos según “**valor de oportunidad**” **previsto por la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN), y blindar a los funcionarios que utilicen dicha autorización mediante interpretación de la Secretaría de la Función Pública.**



Propuestade instrumentación inmediata

- e) Establecer un decreto de emergencia aprobado por el Gabinete de Infraestructura que permita que, para los proyectos del PNI, en caso de no llegar a un acuerdo con el particular, obligue a la autoridad que requiera el derecho de vía a acreditar ante un Juez la causa de utilidad pública y, como consecuencia, el Juez ponga en posesión de la tierra a la autoridad, y sólo quedaría a discusión el precio de la adquisición, con la obligación de pago a cargo del Estado en un plazo perentorio.

- f) Privilegiar el uso del avalúo maestro sobre los avalúos específicos bajo lineamientos establecidos, para mayor agilización del proceso integral de adquisición e inscripción en el Registro Público Federal de bienes inmuebles nacionales.

- g) Resolver el problema de la especulación de la tierra y de la inflación de los precios generada por la construcción de proyectos viales, mediante la declaración previa del uso del suelo, para reducir la circulación comercial de los predios afectados por el proyecto en cuestión

- h) Optimización de procesos internos orientados a una liberación expedita del derecho de vía, incluyendo prácticas de integridad y mecanismos ágiles de pago, y haciendo intervenir de manera directa a las autoridades locales, las áreas de gobernación y de contraloría.

Contenido del Proyecto de Presupuesto de Inversión en Obra Pública

Solicitar a la Cámara de Diputados que distinga en el PEF los siguientes tipos de inversión al autorizarlas:

- **Proyectos autorizados para su preparación previa**
 - Autorización para incluir fondos para liberación previa de derechos de vía
- **Proyectos terminados autorizados para su ejecución**

Paquetes de Inversión

Recursos para Preparación de proyectos de Inversión que se iniciarán en 2 e 3 años

Recursos para liberación anticipada de derechos de vía

Recursos para Construcción de Proyectos a iniciar en el año

Requiere de un Programa Nacional de Infraestructura a refrendar sexenalmente

Requiere proyectos con la ingeniería, autorizaciones y **derechos de propiedad concluidos**