



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

MAESTRIA EN DERECHO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS

SOCIALES

T E M A:

**EL CAMBIO DE DESTINO DE LAS TIERRAS EN LOS
NÚCLEOS AGRARIOS, LA TRANSICIÓN DEL DERECHO
AGRARIO HACIA EL DERECHO COMÚN A PARTIR DE LA
REFORMA DE 1992**

TESIS QUE PARA OBTENER EL

GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A

LIC. CARLOS DE LA CRUZ MARTINEZ

ASESORA DE TESIS: DRA. LAURA LETICIA PADILLA GIL



MORELIA, MICHOACÁN, MÉXICO, DICIEMBRE 2019

DEDICATORIAS

Dedico el presente trabajo de investigación a mis padres Jacinta Martínez Bautista, Bardomiano de la Cruz Olivares (Finado), y a la musa inspiradora, mi hija Briseida. A mis padres por haber fomentado en mí el deseo de superación en la vida, a pesar de muchas adversidades, y a mi hija por darme la dicha de formar parte de su vida, trayendo inspiración y alegría en mi existencia.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a los que de manera directa e indirecta contribuyeron en la realización de la presente tesis de investigación. A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, que a través de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales que me dio la oportunidad de concluir mis estudios de Licenciatura. A la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales por haberme aceptado ser parte de ella y contribuir en mi formación.

De manera particular agradezco a los CC. Dra. Laura Leticia Padilla Gil, Mtro. En Derecho Gerardo Benjamín Coss García, y a la Dra. Grecia Atenea Huape Padilla, por compartir sus conocimientos y observaciones, buscando mejorar el presente trabajo de investigación.

GRACIAS...

ÍNDICE

DEDICATORIAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN	I
ABSTRACT	II
INTRODUCCIÓN	III

CAPÍTULO PRIMERO

ANÁLISIS JURÍDICO-HISTÓRICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

1.1. Concepto de derecho agrario	1
1.2. Ubicación del derecho agrario	4
1.3. Las fuentes del derecho agrario	8
1.4. Características del derecho agrario.....	14
1.5. Decreto del 6 de enero de 1915 (Ley Agraria)	16
1.6. El artículo 27 de la Constitución de 1917	18
1.7. Ley de Ejidos de 1920.....	20
1.8. Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927	22
1.9. Código Agrario de 1934.....	23
1.10. La situación de la tierra en el Código Agrario de 1940.....	27
1.11. Código Agrario de 1942 y la tenencia de la tierra.....	31
1.12. Análisis de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 en relación a la tenencia de la tierra	35

CAPÍTULO SEGUNDO

EL IMPACTO DE LA REFORMA DE 1992

2.1. La reforma de 1992	42
2.1.1. Expedición reglamentos	45
2.1.2. La pequeña propiedad	46
2.1.3. Sociedades mercantiles	48
2.1.4. Latifundios.....	50
2.2. Los núcleos agrarios	51

2.2.1. El ejido	51
2.2.2. La comunidad agraria	56
2.3. Diferencia entre ejidos y comunidades.....	62
2.4. Destino de tierras en los núcleos agrarios.....	66

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DE LOS USOS DEL SUELO

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75
3.2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	76
3.3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	82
3.4. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.....	86
3.5. Los actos en materia de cambio de destino de tierras del Registro Agrario Nacional	97

CAPÍTULO CUARTO

EL FUTURO DE LAS TIERRAS EN MATERIA AGRARIA

4.1. El destino de las tierras de las asambleas en los núcleos agrarios.....	102
4.1.1. Tipos de asambleas	104
4.2. Formas de conversión de propiedad social a propiedad privada	106
4.3. Expropiación por causas de utilidad pública.....	108
4.4. Las sociedades mercantiles y civiles como mecanismos de conversión de tierras a propiedad privada.....	109
4.5. El dominio pleno como transición del derecho agrario al derecho civil.....	113
4.5.1 Efectos jurídicos del dominio pleno y sus consecuencias	116
4.6. El futuro de las tierras en los núcleos agrarios	121
4.7. Cambio de destino de tierras en los núcleos agrarios	125
4.7.1 Tratándose de parcelas.....	126
4.7.2 Cambio de tierras ubicados en el área de uso común	129
4.7.3 De las tierras ubicadas en el área de asentamiento humano.....	132
4.8. La terminación del régimen ejidal como forma de conversión a la propiedad privada	133
CONCLUSIONES.....	135

PROPUESTAS.....	140
FUENTES DE INFORMACIÓN	151
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	156
ANEXOS	158

RESUMEN

La reforma del artículo 27 Constitucional de 1992 dio como resultado el surgimiento de una nueva Ley Agraria. Tuvo gran impacto para el derecho agrario pues con ella se implementaron mecanismos que cambiaron la esencia del derecho agrario como derecho social. En consecuencia, la tenencia de la tierra ejidal se volvió transitoria por la implementación de figuras como el dominio pleno, el cambio de destino de las tierras ejidales, la enajenación de las tierras ejidales, así como la aportación de las tierras de los núcleos agrarios para la conformación de sociedades mercantiles y civiles, entre otros aspectos, que en su conjunto vienen a ser catalizadores para la transición del derecho agrario hacia el derecho común. La protección de la propiedad social se ha venido desvaneciendo, en particular, con la reforma de 1992 se trastocó toda la tradición jurídica que mantenían al derecho agrario proteccionista, ahora la posesión de las tierras es más vulnerable, corresponde a los sujetos agrarios decidir el futuro de sus tierras, ya que adquieren mayor libertad para la enajenación de sus tierras, también para decidir sobre los que afectan al núcleo de población en su conjunto y que indudablemente la ruta está marcado por la Ley Agraria.

Palabras clave: sujetos agrarios, privatización, transición, derecho civil, cambio de destino.

ABSTRACT

The reform of Constitutional article 27 of 1992 resulted in the emergence of a new Agrarian Law. It had a great impact on agricultural law because with it mechanisms were implemented that changed the essence of agricultural law as a social right. Consequently, the possession of the ejido land became transitory due to the implementation of figures such as full ownership, the change of destination of the ejido lands, the alienation of the ejido lands, as well as the contribution of the lands of the agrarian nuclei for the conformation of commercial and civil societies, among other aspects, which as a whole become catalysts for the transition from agrarian law to common law. The protection of social property has been fading, in particular, with the 1992 reform the entire legal tradition that maintained the protectionist agrarian law was disrupted, now the possession of the lands is more vulnerable, it is up to the agrarian subjects to decide the future of their lands, since they acquire greater freedom for the alienation of their lands, also to decide on those that affect the population center as a whole and that the route is undoubtedly marked by the Agrarian Law.

Keywords: agrarian subjects, privatization, transition, civil law, change of destination.

INTRODUCCIÓN

El derecho agrario ha tenido profundos cambios a través de las múltiples reformas que se han realizado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los sucesivos Carta Magna, que sin duda trastocan la esencia de la misma. El objeto de estudio de la presente investigación es la reforma del Derecho Agrario de 1992 mediante la cual se modificó el artículo 27 Constitucional dando como resultado el surgimiento de la Ley Agraria actual. La reforma tiene un gran impacto para el derecho agrario y que, si bien es cierto, trajo algunos beneficios, también lo es que tuvo un impacto negativo en la tenencia de la tierra ejidal pues este tipo de tierras se vuelven vulnerables ante estas nuevas modificaciones, pues se agilizan los mecanismos de cambio de destino, y específicamente de lo agrario hacia el derecho civil. De esta manera surge la figura denominada “dominio pleno”, que cambia las características del derecho agrario como un derecho social, ya que constituye el medio para convertir las tierras ejidales en propiedad privada, cambiando con ello la naturaleza jurídica del régimen de propiedad ejidal las cuales ya no estarán sujetas al derecho agrario sino al derecho común.

Por otra parte, también surgieron nuevos procedimientos que modifican la tenencia de la tierra en el aspecto agrario, pues una vez regularizado las tierras conforme el artículo 56 de la Ley Agraria, los ejidos o comunidades pueden autorizar mediante la asamblea calificada el cambio de destino de las tierras agrarias al derecho civil, esto mediante los procedimientos establecidos en la propia ley agraria que oscilan cambios de tierras de uso común a parceladas y de estos a asentamiento humano, o de manera directa de uso común a asentamiento humano facilitando con ello la obtención del título de propiedad. Por ello se considera que el status jurídico de la tierra ejidal en la actualidad es transitorio debido a que la reforma otorga mayor libertad para la enajenación de las tierras y para decidir sobre los que afectan al núcleo de población.

Recuérdese que el derecho agrario se ubica en la rama del “Derecho Social”, precisamente porque es concebido como un derecho de la clase social desprotegida y generalmente los más pobres del país. Al convertirse los ejidatarios en auténticos

propietarios, representa un cambio de definición y aplicación del derecho social agrario, que lo hace vulnerable ante los cambios y/o modificaciones que pudiera sufrir.

Otro aspecto que marcó la diferencia con la anterior legislación agraria (La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971) es que, con la reforma de 1992, las sociedades mercantiles y civiles tienen el permiso de que sean propietarias de tierras, que obviamente estaba prohibido por la Constitución de 1917. Las transformaciones que se originaron con la reforma al artículo 27 Constitucional hicieron que la estructuración de la tenencia de la tierra del derecho agrario conocido hasta entonces, quedara ya anacrónico y fuera de toda vigencia. Se ha observado que la protección de la propiedad social se ha desvanecido con estas reformas. El Código Agrario de 1934, 1940, y la Ley Federal de Reforma Agraria protegían la tierra de los núcleos agrarios teniendo las características de ser imprescriptibles, inalienables, inembargables e intrasmisibles los derechos sobre bienes agrarios que adquieran los núcleos de población y por tanto no podían en ningún caso ni en forma alguna cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, en consecuencia declaraban inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos y leyes que tenían por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios si no estaban expresamente autorizadas por la ley. Con la reforma de 1992 se rompe esa tradición jurídica y surgen nuevas modalidades para la propiedad ejidal, abriendo con ello un catalizador para que en un futuro sólo se trate del derecho civil.

El período que se estudiará será a partir de la reforma de 1992 con el surgimiento de la nueva Ley Agraria y su impacto en la tenencia de la tierra, pero de manera particular se estudiará las figuras que implican el cambio de destino de las tierras del derecho agrario al derecho civil. Por otra parte, y, de manera somera, se establecerá algunos antecedentes para conocer el derecho agrario respecto de la tenencia de la tierra y los tratamientos que se le dio en el ámbito legal de algunas legislaciones anteriores.

CAPÍTULO PRIMERO

ANÁLISIS JURÍDICO-HISTÓRICO DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

1.1. Concepto de derecho agrario; 1.2. Ubicación del derecho agrario; 1.3. Las fuentes del derecho agrario; 1.4. Características del derecho agrario; 1.5. Decreto del 6 de enero de 1915 (Ley Agraria); 1.6. El artículo 27 de la Constitución de 1917; 1.7. Ley de ejidos de 1920; 1.8. Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927; 1.9. Código agrario de 1934; 1.10. La situación de la tierra en el código agrario de 1940; 1.11. Código agrario de 1942 y la tenencia de la tierra; 1.12. Análisis de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 en relación a la tenencia de la tierra.

1.1. Concepto de derecho agrario

Existen varias definiciones del Derecho Agrario, mismos que han ido cambiando por las constantes reformas y que en el presente apartado se optará por alguno que se actualice a las condiciones actuales del derecho agrario en el país. “La palabra “agrario” proviene del sustantivo latino *Ager, agris*, que significa “campo”, en consecuencia, por agrario se entiende todo lo relativo al campo, es decir, lo comprendido fuera del área urbana” (Sotomayor, 2003, p. 3). Sotomayor pretende hacer una delimitación de lo urbano y rural, sin embargo, precisa, que la palabra “agrícola” es un término que se encuentra unido al agrario, la misma proviene del latín *Ager*, que significa “campo”, y *collere*, que quiere decir “cultivar”, por lo que su acepción es el cultivo del campo”. Finalmente, Sotomayor (2003) concluye que “el Derecho Agrario es el conjunto de normas de contenido jurídico que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, así como a las actividades conexas o auxiliares” (p. 7).

Por su parte Mendieta (1981), señala que “el Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y Jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola” (p. 6). En esta definición se introduce la doctrina y la jurisprudencia como parte de la definición, pues señala que el precepto legal por sí mismo sólo constituye una fracción del derecho, la parte formal, sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia constituyen la parte dinámica el alma viviente, del derecho sin las cuales no se puede comprender ni conocer. Ruiz (1987), indica que el derecho agrario es el “conjunto de normas jurídicas

que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general, y en especial de la comunidad rural” (p. 34 - 35). Si se considera que el Derecho Agrario cambió de manera radical con la reforma de 1992, es obvio que estas definiciones quedan desfasadas de la realidad. Se coincide con la opinión de Rivera (1994), al señalar que es necesario incluir a dicha definición las explotaciones ganaderas, forestales e industrias periféricas para hacer de ello una definición más completa.

En el caso de Ruiz se limitó a la propiedad social al darle más importancia a la comunidad rural, dejando fuera todo tipo de actividades u otro tipo de tierras como la ejidal o propiedad privada. En general las definiciones se alejan de la realidad actual pues el derecho está en constante cambio. Sin embargo, sin pretender realizar una crítica a las definiciones anteriores, dichas acepciones responden a condiciones y circunstancias de una época marcada por varias vicisitudes que se han ido gestando dentro del Derecho Agrario hasta antes de la reforma de 1992, dan una idea clara de lo que ha sido el derecho agrario hasta entonces.

Ahora bien, para determinar el concepto de Derecho Agrario, conviene precisar, previamente, el alcance y contenido de los términos “Derecho”, por una parte, y “Agrario”, por la otra. Es así como Lemus (1991) señala que el Derecho, etimológicamente significa recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro; severo, rígido; justo, fundado, razonable; conjunto de leyes que regulan la convivencia social y que impone coactivamente el Estado. En el campo de la propia disciplina jurídica, el término admite diversas definiciones, así se habla de derecho objetivo, subjetivo, positivo, vigente, natural, público, privado, internacional, etc, y el criterio que se adopta es el objetivo, por ser el más usual y general. En cambio, el termino agrario, deriva de latín, *agrarius*, *ager*, *agri*, *campo*, significando lo referente al campo, a la agricultura; agricultura, a su vez, procede de *ager*, *agri*, campo, y cultura cultivo, por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra.

Bajo las premisas anteriores, Lemus (1991), considera que el Derecho Agrario, en su sentido objetivo, es el “conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación

agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica” (p. 19).

Finalmente, Chávez (1983), da la siguiente definición:

Derecho agrario en nuestro país, es la parte de su sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlas a cabo. (p.74)

Para establecer cuál es la definición que se acopla al nuevo contexto del Derecho Agrario, conviene hacer algunas precisiones, excluyendo, ciertas actividades que no son materia de estudio de la presente investigación. Algunos autores coinciden en señalar que las actividades típicas del campo son la caza, la pesca, minería, petróleo y sus derivados, y la colecta de productos espontáneos no corresponden, o, mejor dicho, no son materia de estudio del Derecho Agrario (Mendieta, 1981 y Sotomayor, 2003). Por lo que se concluye que la definición de la misma, no debe ser extensivo, sino limitarse a ciertas actividades de la agricultura, y tomando en cuenta ciertos aspectos jurídicos. Las actividades antes aludidas no forman parte del Derecho Agrario, porque se encuentran ya regulados por otras normas y, en general, no corresponden al concepto moderno de explotación.

Hecha la exclusión de las actividades anteriores, razonable es delimitar cuáles son las actividades que debe comprender la definición del Derecho Agrario, de esta manera se precisa que la agricultura, la ganadería, y la silvicultura (sinónimo de forestal) deben formar parte del derecho agrario (Sotomayor, 2003). Por su parte, Mendieta (1981), afirma que el contenido del Derecho Agrario se concreta a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que se refieren a la propiedad rústica, agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamientos de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria. De esta manera, todas las relaciones jurídicas que surjan entre los aspectos antes mencionados son reguladas por el Derecho Agrario. Sotomayor (2003) agrega a la relación anterior, las obras hidráulicas,

el seguro ganadero, contratos agrícolas, ganaderos o forestales las sociedades de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, entre otros. Estas actividades les denomina secundarias o conexas; y precisamente basa su definición tomando en cuenta tanto los elementos de la propiedad rústica como las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, así como las actividades conexas o auxiliares, definición que ya se señaló con anterioridad.

Con base en lo anterior, la definición que responde a las condiciones actuales, es decir, el que se basa de acuerdo al contexto y contenido actual, a la luz de las reformas de 1992, es la que nos ofrece la Doctora Chávez (1983), pues incluye, tanto a la propiedad social como a la privada. De igual manera, incluye, los aspectos arriba mencionados, por lo que su definición es más completa y objetiva. No se debe omitir que el Derecho Agrario varía en cada país por circunstancias de espacio y tiempo, en donde están inmersos antecedentes tanto históricas, sociales y jurídicos de la legislación respectiva. La definición adoptada responde el aspecto histórico y a la perspectiva moderna, pero, sobre todo, a la luz de la reforma de 1992 mismo que cambia el contexto del Derecho Agrario hasta entonces percibido; por lo tanto, se encuentra dentro del tiempo y también de contexto. Resulta importante partir de una definición, en virtud de que con la misma se debe dejar en claro que de la variedad de conceptos existentes por los doctrinarios, no todos encajan con la reforma de 1992 a la Ley Agraria, en consecuencia, es importante clarificar que varios de los conceptos quedaron fuera de contexto a la luz de la reforma aludida, ya que repercutió en la concepción del derecho agrario y que ahora surge con un matiz diferente que resultó necesario establecer el concepto para la presente tesis, pues el derecho agrario actual tiene un camino distinto al de las legislaciones anteriores.

1.2. Ubicación del derecho agrario

En virtud de que varios conceptos del derecho agrario emitidos por los doctrinarios quedaron ya anacrónicos a partir de la reforma y surgimiento de la nueva ley agraria de 1992, es que fue necesario delimitarlo para sintonizarlo con el derecho agrario actual; ahora bien, en este apartado resulta importante ubicar el derecho

agrario en las clasificaciones del derecho en general, para determinar en qué lugar se ubica el mismo. Resulta importante, toda vez de que el derecho agrario presenta ciertas características que lo ubican en una determinada rama del derecho y que se aparta de otras ramas precisamente porque presenta características que otras materias no lo tienen.

Tradicionalmente el derecho en general se ha dividido en dos grandes categorías, el público y el privado. La división, tiene sus antecedentes en la vieja Roma, dando lugar a una teoría llamado de interés en juego. En efecto, los juristas romanos, a través de Domiciano Ulpiano, definieron al Derecho Público como todo aquello que le concierne a la organización del Estado; y como Derecho Privado a la actividad de los particulares, es decir, entre particulares (Lemus, 1991). A partir de esta teoría del interés en juego se han dado múltiples definiciones del Derecho Público y Privado. Ruiz (1987), define al “Derecho privado como todas aquellas relaciones jurídicas que se dan entre los particulares o del Estado como ente particular, en tanto que el derecho Público regula las relaciones entre los estados o del Estado como los particulares en su carácter de ente soberano” (p. 107). En el presente apartado, no se definirá de manera exhaustiva el derecho privado y el derecho público, se pretende ubicar el derecho agrario en un ámbito jurídico en específico. Algunos autores coinciden en que existe una clasificación tradicional del derecho en público y privado (Sotomayor, 2003; Lemus, 1991 y Chávez, 2004). Sin embargo, la teoría de interés en juego (clasificación tradicional del derecho en público y privado) ha tenido objeciones y no ha sido aceptado de manera unánime, pues tiene objeciones como la falta de precisión para determinar lo público y lo privado; que es inconsistente, que se apoya en consideraciones de tipo subjetivo, que no tiene lógica, y que deja al arbitrio del legislador de determinar la naturaleza pública o privada de las instituciones y normas jurídicas, es decir, tanto lo público como lo privado no se encuentran desvinculados, sino que guardan relación que difícilmente se puede determinar los campos específicos de cada uno (Lemus,1991).

Ante estas objeciones, surgen nuevos criterios para distinguir las normas del Derecho Público y Privado. De esta manera surge la teoría “de la naturaleza de la

relación” en donde señala que el Derecho Privado es aquella que está en un plano de coordinación, es decir, los sujetos se encuentran en una igualdad jurídica; y, por el contrario, cuando se está en un plano de subordinación, es decir, de desigualdad jurídica, en el campo del Derecho Público (Lemus, 1991).

Comienzan a surgir nuevos paradigmas que rompen con el esquema tradicional de la división del Derecho en Público y Privado. Esta evolución de la clasificación del derecho en general, ha tenido tres etapas, y en la tercera surge el Derecho Social. En la primera etapa, se caracterizó porque el derecho privado dominaba en relación al derecho público, como ejemplo, el derecho civil romano; así las materias de derecho que surgían en esta etapa y sobre todo las que surgían en los albores del siglo XIX, las trataban de insertar en el derecho privado y, como ejemplo, el derecho del trabajo que se trató de incluir en el derecho privado, aunque no prosperó dicha inclusión; por otra parte el derecho agrario también se incluyó en este apartado del derecho civil, sin embargo, en la práctica no encajó en la legislación civil y más bien se incluyó en el derecho administrativo. En la segunda etapa, la tendencia de dominio fue para el derecho público, esta tendencia tuvo lugar debido al apogeo del nuevo concepto de los Estados Modernos que se transformaron desde el Imperio Romano, los señoríos feudales, los Principados, los Estados absolutos y los Estados Constitucionales, y fue cobrando fuerza en la edad media (Chávez, 2004).

En México el Derecho Agrario se llegó a ubicar en el Derecho Público. Hans Kelsen (citado en García, 2004) realizó diferentes clasificaciones del Derecho desde diversos ángulos, basándose desde el ámbito de validez de las normas señala que son el espacial (espacio donde se aplica), el temporal (lapso de tiempo el cual conserva su vigencia), el material (materia que regula) y el personal (por los sujetos a quienes obliga). Desde su ámbito material de validez, los preceptos jurídicos se agrupan en reglas de derecho público y derecho privado. Las primeras se dividen a su vez, en constitucionales, administrativas, penales, procesales e internacionales; las segundas, en civiles y mercantiles. Las que pertenecen a las llamadas disciplinas de creación reciente (derecho del trabajo, derecho agrario) no siempre son clasificados del mismo

modo. En el país tienen el carácter de preceptos de derecho público. (García, 2004, p. 81)

Sin embargo, no existe una homogenización en relación a la clasificación del derecho, pues la distinción en público y/o privado del Derecho Agrario, depende en cada país de los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la legislación respectiva (Mendieta, 1981). Esto explica porque en otros países como Italia, las normas agrarias se ubican tanto en el derecho privado, como en el público, es decir, existe el Derecho Agrario Privado y Derecho Agrario Público y, en tanto que otros, como en México se ubicó dentro del Derecho Público, en algún tiempo (Sotomayor, 2003). El derecho agrario se le ubicó en algún tiempo, porque el derecho es cambiante y fluye por un dinamismo, pues como se observó en líneas anteriores fue cobijado por la teoría tradicionalista, sin embargo, en la actualidad esta teoría ya no responde a la realidad, pues hoy las condiciones tiempo espaciales ya son muy distintas. Algunos autores, coinciden en señalar que con el transcurso del tiempo surge una tercera etapa o una tercera rama del derecho general a la que se le denomina Derecho Social (Chávez, 2004; Sotomayor, 2003; Lemus, 1991).

La tercera etapa evolutiva del Derecho Social surgió a mitad del siglo XX (...) Desde 1950 fuimos creando los cimientos que esclarecieran en definitiva este nuevo Derecho que proyectó constituirse en nueva rama jurídica que, entre el Derecho Público y el Privado, humanizó el Derecho y resolvió problemas de clasificación que las nuevas ramas del Derecho le plantearon a la teoría tradicional. (Chávez, 2004, p. 116)

Por lo tanto, la clasificación tradicional se ha sumado otra rama que es el Derecho Social, y que surge a raíz de los cambios sociales que se han venido gestando desde el siglo XIX, y que en esta nueva agrupación del derecho se integran agrupaciones humanas cuya solidaridad se fundamenta básicamente en razones económicas y sociales, tales como sindicatos, cooperativas, comunidades agrarias, núcleos de población ejidal, indígenas entre otros (Lemus, 1991).

Lemus (1991), precisa que surge, lo que él llama “tesis tricotómica del Derecho”, al señalar que el Derecho Público es el conjunto de normas e instituciones jurídicas

que tiene por objeto la constitución del Estado, así como la regulación de sus relaciones con otros Estados soberanos y las de los poderes públicos con los súbditos. El derecho privado es el conjunto de normas jurídicas que rigen y regulan las relaciones e intereses particulares de las personas. Finalmente, el Derecho Social es aquella rama del derecho formado por el conjunto de instituciones y normas jurídicas protectoras de las clases sociales económicamente débiles, que tiene por objeto asegurar la convivencia de los diversos sectores demográficos de una sociedad dentro de principios de justicia y equidad. Por lo anterior, el Derecho Agrario se ubica dentro del Derecho Social, ya que, como lo señalan los autores arriba mencionados, en este nuevo Derecho se integra por sectores y grupos de personas que son definidos como “económicamente débiles” por lo que requieren una protección especial mediante las normas jurídicas acordes a sus intereses de grupos.

Ahora bien, es importante destacar, la ubicación del derecho agrario porque, como se observa, corresponde a la rama del derecho social, y la trascendencia de su ubicación radica en que se aparta totalmente del derecho civil, e incluso del derecho público precisamente, por razones sociales y de índole económica, para proteger una clase social determinado. La relación que guarda con el presente trabajo de investigación es de que, con las reformas de 1992 a la Ley Agraria, la ubicación del derecho agrario pudiera volverse simplemente enunciativa, ya que las figuras que se implementaron en el derecho agrario en la última reforma, rompen los esquemas que antes protegían los tipos de tierras tanto ejidales y comunales.

1.3. Las fuentes del derecho agrario

La expresión “fuente” deriva del *latin*, *Fon*, *Fontis*: Femenino, manantial que brota de la tierra (Figurado); principio, fundamento u origen de alguna cosa (Diccionario de la Lengua Española (citado por Lemus, 1991). Aplicando este principio en el campo del derecho, las fuentes lo constituyen todos aquellos medios, modos y formas por las que se crean o se establecen las normas jurídicas. Son tres tipos de fuentes que existen: las formales, reales e históricas. Las formales son los procesos de creación de las normas jurídicas; mientras que las reales o materiales, son los factores y elementos que determinan en contenido de las normas jurídicas. En esta clasificación

quedan inmersos el conjunto de fenómenos sociales, con sus elementos éticos, sociológicos, políticos, económicos, así como técnicos que integran el contenido de la disposición legal. Finalmente, las fuentes históricas son los documentos que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes, como son las inscripciones, papiros, libros entre otros (García, 2004). Algunos autores coinciden en señalar que las fuentes formales en el ámbito jurídico del derecho en general son la legislación, la costumbre, la doctrina, la jurisprudencia y los principios generales del derecho (Sotomayor, 2003; Lemus, 1991; Rivera, 1994 y García, 2004).

En materia agraria, las fuentes formales del Derecho se dividen en inmediatas y mediatas. Las inmediatas la constituye la legislación, por excelencia, y las mediatas lo son la costumbre, los principios generales del Derecho, jurisprudencia agraria y las resoluciones presidenciales definitivas (Sotomayor, 2003).

La legislación se define como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les denomina de manera concreta como leyes; la ley, no es una fuente del derecho, sino el resultado de una actividad legislativa, es decir, un producto de la legislación. El proceso legislativo atraviesa por 6 etapas en donde intervienen para la elaboración de las leyes en el ámbito federal el poder legislativo y el ejecutivo, siendo estos la iniciativa, la discusión, la aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia (García, 2004). Una vez pasadas las etapas que establece la carta magna en sus artículos 71 y 72, los proyectos se convierten en Ley. Por ello la principal fuente del derecho agrario lo es la Ley, pues deriva de una autorización constitucional. Así la legislación agraria está contenida principalmente dentro de la llamada Ley Agraria promulgada en 1992. Existen otros ordenamientos como la Ley Federal del Trabajo que contiene un capítulo dedicado al "Trabajo del Campo", otros como el Código Civil Federal que trata de arrendamientos, fincas rústicas, del contrato de aparcería, y la Ley general de Títulos y Operaciones de Crédito entre otros (Sotomayor, 2003).

En relación a la costumbre agraria, como fuente del derecho agrario, en primer término, se debe entender como el uso implantado en una colectividad y considerado

por ésta como jurídicamente obligatorio (García, 2004). La costumbre puede constituir normas, sólo cuando la propia ley lo permite. Por consiguiente, se tiene que:

I. Cuando la costumbre resulta de la natural interpretación o aplicación de la ley, se llama *secundum legem*. En este caso, no se considera fuente del derecho si solo es un resultado de la ley; lo será si llena una laguna legal.

II. Cuando regula relaciones jurídicas a falta de una disposición en vigor, se llama costumbre *praeter legem*. Es en este caso, cuando se le reconoce carácter de fuente; pero (...) en la medida que el Derecho Vigente lo permita (...).

III. Cuando la costumbre va contra la ley, se llama *contra legem*. En nuestro sistema jurídico éste tipo de costumbre no puede derogar, ni abrogar ley alguna (...). (Chávez, 2004, p. 87)

En conclusión, la costumbre es una fuente indirecta del derecho agrario en la medida que la propia ley lo permita, o remita a ella. Como ejemplo de ello, el artículo 997 y 999 en materia de usufructo y viveros, permiten que la costumbre se aplique en dichos casos; otro ejemplo, se encuentra en el artículo 2457 en lo referente al arrendamiento en fincas rústicas; 2741 y 2754 autoriza la aplicación de la costumbre referente a la aparcería agrícola y de ganados, preceptos todos del Código Civil Federal.

En relación a la Jurisprudencia, F. Clemente de Diego (citado en García, 2004), destaca que tiene dos acepciones que difieren, la primera corresponde a la ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo, y la segunda, se refiere al conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales. Para el presente, se abordará a la segunda acepción. Es orientadora la tesis de jurisprudencia IX.1o.71 K, sostenida por el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito visible en la página 1039 del Tomo XVIII, octubre de 2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, cuyo rubro y texto son:

JURISPRUDENCIA. CONCEPTO, CLASES Y FINES.

La jurisprudencia es la interpretación de la ley, de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias que pronuncia la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito. Doctrinariamente la jurisprudencia puede ser confirmatoria de la ley, supletoria e interpretativa. Mediante la primera, las sentencias ratifican lo preceptuado por la ley; la supletoria colma los vacíos de la ley, creando una norma que la complementa; mientras que la interpretativa explica el sentido del precepto legal y pone de manifiesto el pensamiento del legislador. La jurisprudencia interpretativa está contemplada en el artículo 14 de la Constitución Federal, en tanto previene que en los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley; y la jurisprudencia tiene una función reguladora consistente en mantener la exacta observancia de la ley y unificar su interpretación, y como tal, es decir, en tanto constituye la interpretación de la ley, la jurisprudencia será válida mientras esté vigente la norma que interpreta.

En concreto la jurisprudencia es el criterio constante y uniforme para interpretar y aplicar el derecho, expresado en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito. De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución, Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los tribunales que pueden crear jurisprudencia son únicamente los que son colegiados, de esta manera se tiene al pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. El artículo 215 y 216 de la Ley de Amparo señalan los mecanismos de formación de la jurisprudencia:

Artículo 215. La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución.

Artículo 216. La jurisprudencia por reiteración se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, o por los tribunales colegiados de circuito. La jurisprudencia por

contradicción se establece por el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Plenos de Circuito.

En consecuencia, la jurisprudencia se forma por tres caminos: 1) Por acumulación de criterios, cuando se sustenta en cinco sentencias emitidas en el mismo sentido y no interrumpidas por otra en contrario¹; 2) Por contradicción de tesis, cuando la resolución emitida ya por el pleno, ya por las Salas de la Suprema Corte, cuando se cuestiona la contradicción de tesis que sostengan las Salas o los Tribunales Colegiados de Circuito en su caso², y; 3) Por sustitución, la jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida por otra con base en argumentos sólidos, conforme a reglas instituidas en el artículo 230 de la Ley de Amparo.

Respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia se establece en el artículo 217 de la Ley de Amparo. Sin embargo, en materia agraria merece especial atención, pues al iniciar la vigencia de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en su artículo 9 otorgaba al Tribunal Superior Agrario la facultad de establecer precedentes y tesis, pero no mencionaba la Jurisprudencia; sin embargo, en julio de 1993 se reformó la Ley mencionada en la fracción V del artículo 9, desde entonces se conceden facultades al Tribunal Superior Agrario para establecer jurisprudencia, en donde señala que se formará cuando existan cinco sentencias en un mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario y hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro de los cinco Magistrados que integran el Tribunal Superior Agrario.

En relación a los principios generales del derecho, tiene su fundamento en la Constitución Federal, en su artículo 14 que de manera literal establece que “En los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la

¹ Ver artículo 222, 223 y 224 de la Ley de Amparo.

² 225, 226, y 227 de la Ley de Amparo.

interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”. De esta manera se define a los principios generales del derecho como:

“Aquellas verdades o criterios fundamentales que informan el origen y el desenvolvimiento de una determinada legislación, conforme a un orden determinado de cultura, condesadas generalmente en reglas o aforismos trasmitidos tradicionalmente y que tienen virtualidad y eficacia propia con independencia, formulados de modo positivo”. (Lemus, 1991, p. 41)

De este modo se infiere que los principios son postulados de justicia, verdades, principios fundamentales que guían y que van variando con el paso del tiempo, y el espacio, pero que orientan y presiden la legislación propia de un país, con virtud y eficacia emanado de su propia naturaleza (Lemus, 1991). En el campo que se estudia pueden mencionarse a la justicia social, como un principio primordial, y de manera peculiar el concepto que se le da a la propiedad ya que dista de lo que se le da en materia común. Sotomayor (2003) menciona como principios el derecho a la propiedad y a la libertad, en materia agraria.

En relación a la doctrina, se define como el conjunto de estudios u opiniones de naturaleza científica que realizan, técnicos, autores o investigadores, con el propósito de sistematizar los preceptos legales o ser orientador en la elaboración de la ley, su interpretación y aplicación de las normas jurídicas (Lemus, 1991). Es importante destacar que cuando se hace referencia a la doctrina no se refiere a la vaga especulación de los juristas, sino la doctrina que ya ha sido aceptado por el legislador, y concretado en una norma, en consecuencia la norma es obligatoria, y no la doctrina, pero la doctrina en este sentido se ha convertido en derecho, por esta razón, es que la doctrina no puede considerársele como algo separado, pues si cambia la doctrina también cambia el derecho, porque la norma es la concreción de una doctrina, es la que le da vida y sostiene la existencia de dichas normas jurídicas (Mendieta, 1981).

Respecto a las resoluciones presidenciales definitivas, es de acentuar que el artículo 27 constitucional hasta antes del surgimiento de la Ley Agraria actual, la fracción XI, establecía los órganos competentes para llevar acabo el reparto agrario,

cuyo fundamento constitucional estaba en la fracción XII, mientras que la fracción XIII señalaba las atribuciones de la Secretaria de Reforma Agraria y del Cuerpo Consultivo Agrario relativas al dictamen que éstos órganos debían presentar al Presidente de la República sobre expedientes agrarias, para su resolución definitiva.

Refiriéndose a las fuentes del derecho agrario es de resaltar que el análisis que se hace deriva de las fuentes formales y de manera más específica lo concerniente a la legislación, toda vez que constituye el motivo de análisis en la presente la reforma a la Ley Agraria de 1992, lo cual se dio como resultado de un proceso legislativo, que cambió lineamientos del derecho agrario. En cuanto a los principios generales del derecho ya se mencionó que la justicia social forma parte de estos principios, y como fuente del derecho agrario indirecta, se debe retomar para garantizar dicha justicia, sin embargo, va ligado necesariamente a otro principio que es el de la propiedad, concepto que dista mucho de lo que se considera en materia común, precisamente por razones de justicia social y por tratarse de grupos vulnerables. Estos principios son trastocados con la reforma de la Ley Agraria de 1992, pues como se ve, la fuente del derecho que se le da más importancia lo es la Legislación agraria, incluso la costumbre agraria como se comentó solo formará parte cuando así lo determine la ley o cuando no esté en contra del mismo; en el mismo sentido la doctrina orienta y ayuda en la formación del derecho, pero de manera estricta solo se considera cuando es aceptado por el legislador.

1.4. Características del derecho agrario

El derecho agrario tiene características que lo distinguen del derecho común. Para señalar cuáles son las características que distinguen el derecho agrario, Lemus (1991) en su obra titulada “El Derecho Agrario Mexicano”, resume las características hasta antes de la reforma, motivo del presente apartado, sin embargo, como lo mencione en líneas precedentes, dichas características fueron trastocados. De esta manera señala como características las siguientes:

- a) Es autónomo, en virtud de que se rige por principios propios distintos a los que gobiernan otras disciplinas jurídicas (...).

- b) Es social, *strictu sensu*, porque sus normas e instituciones son protectoras de la población campesina, económicamente débil, asegurando su convivencia con los otros sectores demográficos de la sociedad, sobre la base de la justicia y equidad.
- c) Es reivindicatorio, porque ordena la restitución de la tierra en favor de la clase campesina, de sus legítimos dueños, usurpada por los grandes terratenientes.
- d) Es dinámico, porque está sujeto a una evolución progresiva atendiendo a los cambios estructurales que se operan en el campo científico, en el social, en el económico y en el político. [Todos estos cambios repercuten directamente en el derecho agrario, por lo que debe sujetarse a las circunstancias actuales que avanzan progresivamente, sin embargo, jamás deben perderse la esencia del Derecho Agrario, o realizar cambios a costa de los sujetos agrarios].
- e) Es singular y excepcional, porque se aparta de la *ratio legis* en que se inspira el Derecho Común, por motivos de justicia social e interés público. (Lemus, 1991, p. 23)

Estos signos peculiares que distinguían, de manera pura al derecho agrario, han sido distorsionados con la reforma de 1992, ya que se rompe con la esencia misma del derecho agrario, pues si se analiza la autonomía se puede afirmar con toda seguridad, que actualmente la legislación agraria ya no es completamente autónoma, pues se introducen aspectos mercantiles y de derecho común dentro de los núcleos agrarios. En lo relativo al aspecto reivindicatorio, se deduce que los campesinos son los legítimos dueños y que les dotaron o restituyeron de tierras, empero en la nueva ley agraria las tierras ejidales, pueden venderse, corriendo el riesgo de que caigan nuevamente en manos acaparadores y, por último es singular y excepcional precisamente porque se aparta del derecho civil, sin embargo, como se verá en capítulos posteriores, el derecho agrario esta en transición hacia el derecho común, por las figuras jurídicas que se implementaron con la reforma de 1992. Para una mayor explicación se retomará en el capítulo cuarto de la presente tesis de investigación.

1.5. Decreto del 6 de enero de 1915 (Ley Agraria)

Fue emitido por el entonces jefe del ejército constitucionalista Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915, entre los objetivos primordiales se encuentra que fue la restitución de los predios a los dueños verdaderos, de igual manera el otorgamiento de tierras y el reconocimiento de la personalidad jurídica a los pueblos, ejidos y comunidades (Solís, 2012). En los considerandos del decreto se hace alusión a que se cometieron muchos despojos e ilegalidades para con los pueblos comunales o indígenas, utilizando como pretexto el cumplimiento de la Ley de 25 de Junio de 1856 y otras disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción de la propiedad privada, se hicieron despojos en contra de las comunidades y pueblos, utilizando como mecanismos las enajenaciones llevadas a cabo por autoridades políticas, concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda; también se despojaron bajo el pretexto del apeo y deslinde, para favorecer a los que hacían dichas denuncias de excedencias para favorecer las compañías deslindadoras. Asimismo, los pueblos indígenas se privaron de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, aprovechándose de la carencia de personalidad jurídica para defender sus derechos (González, 2013).

Este decreto crea la figura de la restitución y la dotación, establece los mecanismos para cumplir con dicho objetivo, para ello, y acorde al artículo 1º del decreto, declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquier otra autoridad local que haya realizado en contravención de la Ley del 25 de junio de 1856; nulifica las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaria de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el 1º de diciembre de 1876 a la fecha, en definitiva declara nulas todas las diligencias de apeo o deslinde practicadas durante el periodo referido con anterioridad, realizados por las compañías deslindadoras, jueces, autoridades de los Estados o Federación.

En el artículo 13, del decreto, señala que los pueblos, que carezcan de ejido o no pudieran lograr la restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos,

o por enajenación podrán solicitar a que se les dote de terreno. Por su parte el artículo 6º describe los requisitos de las solicitudes de restitución de las tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegítimamente. El artículo 10, les concede el término de un año para la reclamación, los que se sintieran perjudicados con las resoluciones del poder ejecutivo de la nación, en caso de ser positiva su reclamación señala que serán indemnizados. Es así como se plasmaron las ideas de Venustiano Carranza siendo trascendental ya que viene a ser el antecedente principal del artículo 27 de la Constitución de 1917. La ley del 6 de enero de 1915 estuvo vigente hasta el 9 de enero de 1933, donde fue abrogado mediante decreto (González, 2013). Durante ese periodo se publicaron muchas disposiciones entre las que destacan las que enseguida se abordarán.

La importancia del decreto del 6 de enero de 1915, radica en que constituye un antecedente principal de la creación de ejidos y comunidades, desde el punto de vista del derecho agrario. La figura de la dotación y restitución fue el elemento que se resalta con el presente decreto pues, fue la forma en que se dotaron de tierras a varios pueblos constituyéndose en ejidos; en el mismo sentido las comunidades solicitaron se les restituyera sus tierras naciendo así las comunidades agrarias. Cabe precisar que las tierras se encontraban en manos de sujetos distintos de los campesinos por diversos atropellos que se cometieron en contravención de la ley del 25 de junio de 1856, pero con la implementación del presente decreto se trataba de ordenar las tierras tomando relevancia los ejidos y comunidades agrarias. Lo anterior nos sirve para visualizar que las tierras no siempre se ubicaron en el ámbito agrario, sino que se encontraban en un ambiente más privada. El derecho social visto en capítulos anteriores comienza a cobrar fuerza a partir de 1950, por lo que el presente decreto es parte precursor de ese derecho agrario que comenzaba a configurarse y se ubicó en el derecho social precisamente porque protege a una cierta clase. Con la reforma a la legislación agraria de 1992 se corre un riesgo regresivo, pues ahora se abre una brecha para nuevamente regresar al derecho común.

1.6. El artículo 27 de la Constitución de 1917

El derecho agrario se encuentra inmerso en nuestra carta magna a partir de la Constitución de 1917, como un derecho individual para gozar de este reparto agrario, esto es así, porque el congreso constituyente para la elaboración de dicha constitución, no tenía claro la idea del derecho agrario como una garantía social, sino de manera individual (González, 2013). “El derecho social agrario, como producto de un fenómeno evolutivo, surge ante la carencia de fuentes de subsistema que en aquellos tiempos prácticamente eran representados por las tierras agrícolas como generadoras de riqueza” (González, 2013, p. 68). El 5 de febrero de 1917 el Constituyente de Querétaro le da vida a la primera Constitución Social consagra el derecho a la propiedad social rural (González, 2013).

El artículo 27 Constitucional, retoma sus primeras líneas de la Constitución de 1857, se modifica, agrega y, en otras, se adiciona. Este artículo se compone por 7 párrafos seguido de siete fracciones y culmina con cinco párrafos. Entre los agregados más importantes que interesa el presente estudio, figura en el primer párrafo que la nación es el dueño original, que constituye la propiedad privada mediante la trasmisión del dominio, en el segundo párrafo menciona que tiene la nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. En el tercer párrafo, se habla acerca de la dotación de tierras para aquellos pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras, aguas o no tengan lo suficiente. También confirma, las dotaciones que se hayan realizado a luz del decreto del 6 de enero de 1915. En su fracción II del citado artículo limita a las asociaciones religiosas para obtener, administrar o poseer bienes, ni capitales impuestos sobre ellos, y los que la tuviere pasaran al dominio de la nación, esta prohibición lo hace extensiva en la fracción III a las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda reciproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito.

De igual manera en su fracción IV del precepto multicitado prohíbe a las sociedades comerciales, por acciones, adquirir, poseer o administrar fincas rústicas; los bancos también le imponen la limitación de tener propiedades únicamente para lo

necesario en cumplimiento de su objeto. En su fracción VI del artículo 27 constitucional otorga capacidad jurídica al señalar que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915, mientras tanto, la ley determina la manera de hacer el repartimiento de las tierras únicamente.

En los párrafos subsecuentes habla de la indemnización en los casos de utilidad pública que se imponga a la propiedad privada. Nulifica y declara nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que exista, desde la ley del 25 de junio de 1856; pero exceptúa la nulidad antes referida únicamente a las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la ley del 25 de junio de 1856 o poseída a título propio por diez años, siempre y cuando la superficie no exceda de 50 hectáreas, todo exceso debe ser devuelta a la comunidad. Incorpora la figura de la restitución y dotación, señala que serán restituidas todas las tierras, bosques y aguas que hayan sido privadas las corporaciones antes aludidas, que su restitución será conforme al decreto del 6 de enero de 1915, en consecuencia, también declara la vigencia de dicho decreto y que la dotación aplicará en caso de que no procediera la restitución. Especifica que solamente los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento siendo inalienables los derechos sobre los terrenos mientras permanezcan indivisos, pero también serán inalienables sobre la propiedad una vez fraccionada.

Se incluye en el presente artículo 27 Constitucional el concepto de patrimonio familiar, mediante el cual faculta a las leyes locales para determinarlo, mencionando que serán inalienables e inembargables. Finalmente, en el último párrafo habla que revisaran los acaparamientos que se hayan realizado, a través de contrato y concesiones anteriores al año 1876, de tierras, aguas y riquezas de la nación que se

hayan hecho y que sea en perjuicio del interés público. “Desde su promulgación en 1917 a la actualidad, el texto del [artículo] 27 constitucional ha sufrido, mediante 15 decretos, diversas modificaciones y adiciones” (González, 2013, p. 75).

En el artículo 27 de la Constitución de 1917, el derecho agrario comienza a adquirir el carácter social en donde los núcleos agrarios van configurándose hasta antes de la reforma de 1992 a la ley agraria, como ejidos eminentemente sociales pues su constitución nace con una protección especial, nulificando todos aquellos despojos que se cometieron en contravención a las comunidades, pueblos, rancherías, tribus entre otros que tenían propiedades pero que les fueron arrebatadas.

En 1917 aún no se visualizaba el derecho social, pues aún se mantenía la vieja clasificación tradicional del derecho en público y privado, sin embargo, en la constitución de 1917 se comienza a vislumbrar ese derecho agrario con un aspecto eminentemente social, y precisamente por tantos atropellos que se cometieron con los campesinos y la clase económicamente débil para crear un derecho agrario que con el trascurso del tiempo fue adquiriendo muchas protecciones y candados que hacían difícil la regresión de las propiedades de los núcleos agrarios al derecho civil. Es así como se transitó del derecho privado y en algunos casos del público al derecho agrario, básicamente se hizo a través de las figuras de dotaciones y restituciones a los pueblos y comunidades que carecían de tierras o no tuvieran lo suficiente.

Llama especial atención el hecho de que las sociedades comerciales, por acciones, tenían prohibido adquirir tierras de fincas rústicas, sin embargo, en la actualidad ya se les permite a las sociedades mercantiles la adquisición de tierras de los núcleos agrarios, pero como se observa esta prohibición se mantuvo a lo largo de varios años hasta la reforma de 1992. Apartado que se estudiará más adelante y que se hace alusión precisamente por la importancia que adquiere el presente artículo (27 constitucional) para la investigación.

1.7. Ley de Ejidos de 1920

Se expide la presente Ley el 28 de diciembre de 1920, durante la presidencia de Álvaro Obregón, consta de 42 artículos y 9 transitorios. Esta ley disponía de las

figuras de dotación y restitución, para los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población que menciona la presente ley (villa, ciudad, u otra cualquiera si reunía los requisitos). Tanto la dotación como la restitución, deberán probar la necesidad y el derecho respectivamente. En ellas se establecen los requisitos para ambas figuras jurídicas. Esta ley establecía que la tierra dotada a los pueblos se denominaría ejido, y tendría una extensión suficiente, acorde a las necesidades del solicitante considerando la calidad del suelo, y circunstancias del lugar. Dice la ley en mención que el mínimo de tierras de una dotación sería tal que pudiera producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal en medio en la localidad. Los que se vean afectados en las resoluciones definitivas del poder ejecutivo respecto de las dotaciones, tienen el derecho de reclamar acudiendo a los tribunales, dentro del término de un año, pasado el año ya no se admite reclamación alguna (González, 2013). Esta ley fue abrogada, en el mismo gobierno de Obregón, mediante decreto del 22 de noviembre de 1921 y faculta al ejecutivo de la unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria. Por lo que el 10 de abril de 1922 se crea el Reglamento Agrario (Solís, 2012).

La presente ley de ejidos tiene una duración escasa de un año, sirve para tener una idea clara de la conformación de ejidos y comunidades a través de las figuras de dotaciones y restituciones que ya anteriormente con el decreto de 1915 y en el artículo 27 de la constitución de 1917 se había implementado siendo un antecedente del proceso de conformación del derecho agrario, pues en esta ley ya se comienza hablar de la protección de dichas tierras mencionando que las comunidades tendrán derecho a los repartimientos y serán inalienables. La característica de ser inalienables se mantendrá y cobrará fuerza en posteriores leyes, hasta la reforma de la Ley Agraria de 1992, que cambia el paradigma hasta entonces concebida en relación a las tierras de los núcleos agrarios.

1.8. Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1927

La ley se expidió en el gobierno de Plutarco Elías Calles el 23 de abril de 1927, y consta de 196 artículos y dos transitorios. El artículo primero, señala que todo poblado que careciera de tierras o de aguas, o que tuviera insuficiente para las necesidades agrícolas de su población, tenía el derecho de que se le dotara de ellos en los términos que la propia ley establecía. El tercero precisa que se restituirán a todos aquellos que hubieran sido privadas, conforme alguno de los procedimientos establecidos en el párrafo noveno del artículo 27 constitucional. Las autoridades les correspondía la tramitación y resolución de los expedientes ejidales, así como la ejecución de las resoluciones. Las autoridades que se refiere es el Presidente de la Republica, la Comisión Nacional Agraria, las delegaciones de la Comisión Nacional en los estados y los comités particulares ejecutivos.

En esta ley, mencionaba el monto para las dotaciones, señalando que tenían derecho a recibir una parcela individual de un ejido e incluirlos en el censo agrario, siempre y cuando cumplieran ciertos requisitos que la propia ley señalaba. El artículo 97 precisaba que los que se han incluido en el censo agrario tienen derecho de recibir una parcela de dotación, y según el tipo de tierra varía de 2 a 9 hectáreas por individuo. En cuanto a la pequeña propiedad quedaban fuera de las afectaciones ejidales que por dotación pudieran sufrir, y se establecían cantidades de superficies que no excedieran de 150 hectáreas cualquiera que fuera la calidad de las tierras; hasta 2000 hectáreas si fueran tierras de agostadero o cría de ganados; las cantidades de tierras que se pactaron en los contrato de colonización, siempre y cuando estuviera vigente; en cada propiedad de superficie superior a 150 hectáreas se respetaría una extensión nunca inferior a dicha superficie, equivalente a 50 parcelas de dotación individual, conforme a las calidades indicadas anteriormente.

Prohibía capacidad para obtener tierras o aguas mediante la dotación las capitales de los estados y la federación, las poblaciones que tuvieran más de 10 mil habitantes, acorde al último censo nacional, si en ellas el censo agrario no arrojaba al menos 200 individuos con derecho a tierra acorde a los requisitos del artículo 97 de la

ley en comento; los poblados con menos de 10 mil habitantes y en los que habitaren menos de 25 individuos con derecho a recibir dotaciones conforme al artículo 97 citado; los centros de poblaciones que se formaron dentro de tierras objeto de contrato de colonización ya perfeccionados, y los grupos de peones acasillados alrededor de las fincas de campos de explotación (González, 2013).

El derecho agrario que se fue configurando a partir de las dotaciones y restituciones siempre estuvo ligado a requisitos y prohibiciones de aquellos que quedaban excluidos en la adquisición de dichas figuras jurídicas. En cuanto a la pequeña propiedad se vislumbra que el derecho agrario que se está conformando comienza hablar de ello, mencionándose que quedaban excluidos de las afectaciones que sobre dotaciones pudieran sufrir, de la misma forma reglamenta las cantidades que oscilan de 150 hasta 2 mil hectáreas dependiendo del tipo de tierra. De igual manera, se intuye que la conformación de un ejido o comunidad agraria se hacía a través de una resolución presidencial en donde el presidente de la república era parte medular en ese proceso. Estas resoluciones constituyen el medio de concreción en el nacimiento de una comunidad o ejido, constituyendo una fuente en el ámbito agrario.

1.9. Código Agrario de 1934

Siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez, el 22 de marzo de 1934, se expide el presente código agrario, el cual consta de 178 artículos y 7 transitorios. En el artículo primero establece como autoridades al Presidente de la República, al Departamento Agrario (que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria), a los Gobernadores de las entidades federativas, a las Comisiones Agrarias Mixtas (antes Comisiones Locales Agrarias), los Comités Ejecutivos Agrarios (antes Comités Particulares Ejecutivos), y a los Comisariados Ejidales. En el artículo segundo precisa que la máxima autoridad es el Presidente de la República, y que sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas (Gómez, 2002).

La parte que interesa para el presente estudio, se encuentra en el artículo, referente a los bienes agrarios mismo que señala:

Serán imprescriptibles e inalienables los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población, y, por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, cederse, traspasarse, hipotecarse o enajenarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contrato que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. Igualmente se declaran nulos de pleno derecho todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o de la Federación, así como los de las autoridades judiciales federales del orden común, que hubieran tenido o tuvieran por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población. (Código Agrario, 1934, artículo 117)

Se puede afirmar que esta era la regla general, no obstante, tenía sus excepciones, mismos que lo establecían los artículos 141, 142 y 147. Merece atención el 147, ya que establece que las tierras de agostadero o de monte y en general las que deban disfrutarse en común por los ejidatarios, serán aprovechadas y administradas de acuerdo con ciertas disposiciones internas del ejido, entre las que destacan el cumplimiento de ciertas cuotas; en caso de que se trate de la explotación comercial o industrial se requería que la asamblea lo aprobara y que la autoridad Federal le diera el visto bueno, fijándose un término no mayor a un año; de igual manera se castigaba a los infractores en caso de incumplimiento de estas reglas, privándose de sus derechos en un término no mayor a seis meses. Con respecto a la propiedad social disponía:

Que al ejecutarse las resoluciones presidenciales dictadas en materia agraria se procedería inmediatamente a fraccionar las tierras de aprovechamiento individual, y que quedarían para ser disfrutados en común los terrenos de agostadero, los bosques y demás bienes no repartibles conforme al código que nos ocupa. (Código Agrario, 1934, artículo 118)

La propiedad de las tierras laborables de los ejidos sería individual, pese a que la propiedad de los montes, pastos, aguas y demás recursos naturales superficiales correspondía a la comunidad. Las tierras laborables que constituyeran unidades de explotación físicamente infraccionables y que reclamaran para su cultivo la intervención de la comunidad de ejidatarios, se mantendrían en propiedad y explotación comunales (Código Agrario, artículo 139). Respecto de los derechos individuales, tenía ciertas limitaciones, ya que se protegía la propiedad social, y de manera indirecta repercutía a las propiedades individuales, al señalarse que:

El adjudicatario tendrá el dominio sobre la parcela ejidal, con las siguientes limitaciones:

I. Será no enajenable, imprescriptible e inembargable la parcela ejidal; por lo tanto, se tendrán como inexistentes cualquier acto, operación o contrato que bajo cualquier forma o título se hayan celebrado o se celebren por el adjudicatario, y que tengan por objeto la enajenación o el gravamen de toda la parcela o parte de ella.

II. No podrán los adjudicatarios dar las parcelas en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otro contrato, que implique la explotación indirecta de la tierra. (Código Agrario, 1934, artículo 140)

De esta manera, las tierras parcelarias de los ejidatarios se encontraban protegidas, siendo inalienables (no inajenables), imprescriptibles e inembargables, se sancionaba con la inexistencia de dichos actos. Estas peculiaridades cambiaron con la reforma de 1992, pues las tierras ejidales ya pueden ser objeto de venta, siendo incluso prescriptibles, claro con ciertas limitaciones que le impone la legislación, pero finalmente este esquema se rompe con la implementación de la Ley Agraria vigente hoy en día.

De igual forma en la fracción VI del artículo 140 del código en comento, los adjudicatarios de parcelas perdían definitivamente sus derechos en casos de violaciones de las disposiciones contenidas en las fracciones I y II, así como por dejar ociosa la tierra durante dos años. Algunos otros temas importantes que regula el código son la expropiación, sobre los conflictos internos entre ejidatarios respecto del

goce de sus parcelas, la suspensión temporal en el goce de sus parcelas. Se establece el monto y la calidad de las tierras dotadas, especificándose que la parcela individual será de 4 hectáreas de riego, lo que podría aumentar en algunos casos. Las figuras de dotación y restitución continuaban vigentes en este código, estableciéndose los requisitos y condiciones para tener derecho a ellos. Protegía la propiedad particular, disponiendo los casos en que se debería de respetar conforme a lo establecido por el artículo 50 del Código.

La expedición del primer código agrario fue resultado de la reforma al artículo 27 Constitucional contenida en el Decreto del 30 de diciembre de 1933 por el cual se abroga la Ley Agraria de 1915, cuyo contenido de este código conservó la estructura, el espíritu y la letra de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929. De forma similar reúne material de otras leyes como la Reglamentación sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal, la de Nuevos Centros de Población Agrícola y la de responsabilidades de Funcionarios en materia agraria. (De Ibarrola, 1983). Este Código sufre una adición el 1 de marzo de 1937 siendo presidente Lázaro Cárdenas, y se agrega un artículo Bis al 52, en donde se establece el otorgamiento de concesiones de inafectabilidad ganadera por término de 25 años, amparando superficies que no excedieran de 300 hectáreas de las tierras más feraces y hasta 50 mil hectáreas de las tierras desérticas. Posteriormente hubo otros decretos como el 24 de noviembre del 1937, en donde se adiciona la fracción VII del Artículo 27 Constitucional, para señalar que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren. En el mismo sentido en esta fracción señala que todas las cuestiones que se susciten por límites de terrenos serán de jurisdicción federal.

Del presente código agrario de 1934, es importante recalcar que tiene disposiciones que protegen a los bienes ejidales, ya que estatuye que los bienes agrarios son imprescriptibles e inalienables, respecto de los bienes que adquieran los núcleos de población. Incluso en caso de aplicarse actos que contravinieran lo

establecido por dichas disposiciones, se sancionaba con la inexistencia de dichas operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado, incluyendo los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, estados o de la federación. Esta protección es importante resaltarla pues estas peculiaridades marcan la diferencia con el derecho agrario actual, ya que no se mantienen igual, cambian radicalmente en el derecho agrario vigente. Precisamente, la liberación de estos candados, y la implementación de otras figuras jurídicas es que se abre un catalizador para transitar nuevamente al derecho civil, esa regresión que parecía difícil con este Código Agrario se hace más latente con la Ley Agraria actual. Existen de igual manera, sanciones que hoy en día pueden parecer exagerados, como el hecho de prohibir el arrendamiento en aparcería, o cualquier otro contrato que implique la explotación indirecta, pero, si se avoca al contexto esta prohibición puede ser entendible debido a que las tierras en aquella época se adjudicaban fácilmente por personas ajenas a los campesinos. La intención del presente código es de que se mantuviera las tierras para los ejidos y comunidades, garantizaba la permanencia total para estos núcleos agrarios y en particular para los sujetos agrarios, incitando la producción, pues si se dejaba ociosa la tierra durante los dos años, los ejidatarios perdían sus tierras.

1.10. La situación de la tierra en el Código Agrario de 1940

Este segundo Código fue publicado en el diario Oficial del 29 de octubre de 1940 en el mandato del General Lázaro Cárdenas, consta de 334 artículos más 6 transitorios (Gómez, 2002). Respecto de la propiedad social, determinaba que:

La propiedad de los bienes ejidales pertenece al núcleo de población con las modalidades que este Código establece: será inalienable, imprescriptible, inembargable e intrasmisible, salvo los casos previstos por los artículos 124, 165 y 168. Solamente los derechos de disfrute a favor de sujetos de derecho agrario podrán transmitirse, en los términos del artículo 128. La explotación de las tierras laborables de los ejidos, podrá ser individual o colectiva según lo determine la economía agrícola

ejidal. La explotación de los montes, pastos o aguas y de todos los demás recursos naturales superficiales que pertenezcan al ejido, será comunal. (Código Agrario, 1940, artículo 119)

El artículo 124 del código en comento se refiere a las causas en que los núcleos de población ejidal pierden sus derechos sobre las tierras, bosques y aguas que se les haya concedido por dotación, entre los que destacan cuando se abandona el ejido reduciéndose a diez individuos o cuando los beneficiados se negaren a recibir dichos bienes agrarios con el 90% de los integrantes. Los artículos 165 y 168 del código de referencia hacen alusión a la expropiación de los bienes y aguas ejidales, así como los comunales en donde precisándose que pueden ser objeto por causas de utilidad pública.

El aspecto de la propiedad social de este Código, se precisa en el siguiente precepto:

A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población pasa a ser propietario y poseedor en derecho, en los términos de este Código, de las tierras y aguas que la resolución le concediera. (Código Agrario, 1940, artículo 120)

El artículo 121 del citado código preceptuaba que eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles los derechos sobre los bienes agrarios que adquirieran los núcleos de población y, por tanto, no podrían, en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte; serían inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hubieran ejecutado o que pretendieran llevar a cabo en contravención de dicho precepto. Asimismo, el artículo 122 del Código Agrario en mención señalaba que se declaraban nulos todos los actos de particulares y autoridades en sus diferentes niveles, resoluciones, decretos, acuerdos, leyes que hubieran tenido como consecuencia privar los derechos agrarios a los núcleos de población, ya sea parcial o total. Obviamente, tenía excepciones que se encontraban establecidos en los artículos 165, 168 y 153 del multicitado código.

Al igual que en el Código Agrario de 1934, en este se repiten varios de las disposiciones contenidas en ellas, incluso pasan de manera literal varios preceptos, reafirmando la protección que se le da a las tierras de las comunidades y ejidos, haciendo difícil su transición del derecho agrario al civil, o la segregación de las propiedades de los núcleos de población. Así se puede observar que las propiedades de los bienes ejidales tienen la característica de ser inalienable, imprescriptible, inembargable e intrasmisible, salvo excepciones que tienen que ver con la expropiación, aceptación de dichas propiedades por parte de los sujetos agrarios y/o abandono por parte de los mismos. En este código se mantiene la unidad de las tierras y se protege de cualquier acto o contratos que vayan en contravención a la norma establecida, sancionándolos con la inexistente de dichas operaciones.

De conformidad con el artículo 123, quedaba prohibida la explotación indirecta de la tierra comunal mediante arrendamiento, aparcería o cualquier otro contrato del que pudieran ser objeto los bienes comunales. En este precepto al igual que el anterior Código, se exageraba en cuanto a la explotación de la tierra de tal manera que se prohibía su explotación indirecta, respecto de los bienes comunales.

En cuanto a la propiedad de las comunidades, establecía:

Los bienes comunales son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles.

Las comunidades indígenas que hayan sido desposeídas de sus tierras, pastos y montes antes de la vigencia de la constitución de 1917, en virtud de los actos a que se refiere la fracción VII del artículo 27 constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan en los términos de este Código (...). (Código Agrario, 1940, artículo 127)

En relación a los bienes comunales, el presente Código, les impone características proteccionistas cuidando la unidad del mismo. Es de resaltar que se sigue implementando la figura de la restitución con la finalidad de devolverles las tierras a los núcleos de población que les fueron arrebatadas con anterioridad. Este Código, también establecía que los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras,

bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeran (CA, artículo 109). En el artículo 110 del mismo código, implantaba el cambio de régimen comunal al ejidal. En cuanto a derechos individuales de la parcela ejidal eran inembargables e inalienables, pero podían prescribir a favor de un poseedor, al estatuir que:

El ejidatario tendrá el disfrute de la parcela ejidal, cuando el ejido hubiere sido fraccionado o el de la unidad de dotación en caso contrario, con las obligaciones que este [código] le impone. La propiedad de esos derechos está regida por las siguientes limitaciones:

- I. Es inembargable y no susceptible de servir de garantía real;
- II. Es inalienable;
- III. Prescribe a favor del poseedor quieto y pacífico, en dos años, si se encuentra en los casos del inciso b) y c) de la fracción I del artículo 133;
- IV. No podrá ser objeto de contrato de arrendamiento, de aparcería o de cualquier otro que implique el empleo de trabajo asalariado por parte de terceros... (Código Agrario, 1940, artículo 128)

La dotación individual se estableció que sería de 4 hectáreas de terrenos de riego o humedad, y de ocho en terrenos de temporal. Por otra parte, establecía la figura de la restitución de tierras, bosques y aguas, para los núcleos de población que de manera ilegal hayan sido privadas de sus tierras, bosques o aguas, así mismo sigue señalándose la figura de la dotación. El Código Agrario de 1940, según Gómez (2002), reproduce y confirma lineamientos del Código de 1934, e introduce algunos conceptos nuevos, haciendo la distinción entre parcela y la unidad individual de dotación, siendo la primera el fraccionamiento llevado a cabo al interior del núcleo, en tanto que la segunda deriva de la Resolución Presidencial dotatoria que establece la división de la tierra entre los beneficiados. En el mismo sentido se hace una distinción entre parcela o área de cultivo del ejidatario o comunero, por lo que respecta del solar aclara que es el lugar donde se establece su residencia, el cual podía ser objeto de enajenación una

vez que se obtiene la titularidad del mismo, derivado de una posesión continua de 4 años.

De manera concreta, las tierras en general mantenían una fuerte protección para su desmembramiento, y de manera particular las parcelas también estaban protegidas hasta cierto punto, es decir, los núcleos de población en general eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, pero de manera particular las parcelas solo eran inalienables e inembargables, toda vez de que ya podían prescribir en favor de tercero, siempre y cuando ese tercero fuese campesino que hubiese trabajado la tierra durante dos años. Por otro lado, se observa que por primera vez se introduce la figura de desaparición de la comunidad, mediante el cambio de régimen de comunidad a ejido. De igual modo se menciona el solar que le corresponderá a cada ejidatario, incluso una vez fraccionado y otorgado el solar a cada ejidatario, podrá ser objeto de venta a terceros, y adquirir la titularidad del mismo trascurrido 4 años. La titularidad del solar se adquiere en calidad de dominio privado del poseedor tal y como lo menciona el artículo 144 del referido Código. En el solar es donde incipientemente se comienza a hablar de propiedad privada excluyéndose los demás derechos agrarios.

1.11. Código Agrario de 1942 y la tenencia de la tierra

Fue publicado el 27 de abril de 1943, siendo presidente Manuel Ávila Camacho y consta de 362 artículos, distribuidos en 5 libros, así como 5 transitorios. En general reitera las mayorías de las disposiciones contenidas en el Código de 1940, aunque con mayor estructura jurídica. Se eliminan algunas autoridades previstas en el Código anterior, en cambio, se agregan autoridades internas de los núcleos agrarios, como las asambleas generales, los comisariados ejidales o de bienes comunales y los consejos de vigilancia (Gómez, 2002).

Los núcleos de población, refiriéndose a la propiedad social, el artículo 130 del código de 1942 menciona que a partir de la diligencia de posesión definitiva el núcleo de población será el propietario y poseedor de las tierras y aguas que mediante resolución presidencial les entreguen, salvo las limitaciones que les impone el presente

Código. En cuanto a los pastos y montes, señala el artículo 131 del referido código que son de uso común, excepto cuando se fraccionaban y se adjudicaban de manera individual por cuestiones de cultivo. En el artículo 134 preceptuaba respecto de los solares y parcelas, mismos que una vez que quedaban vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, volverán a la propiedad del núcleo de población, para nuevas adjudicaciones (González, 2013).

En lo concerniente a los bienes que adquirieran los núcleos de población, estatuye que:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquirieran los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto. (Código Agrario, 1942, artículo 138)

Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titulen a favor de comunidades, mismo que recalca la protección a los núcleos de población, en el mismo sentido que los dos Códigos Agrarios anteriores, en consecuencia se puede observar que cualquier desmembramiento desde el punto de vista de su propiedad estaba completamente fuera de todo alcance jurídico, toda vez de que el artículo 139 declaraba inexistentes todos los actos de particulares o de autoridades, resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto que tenga por objeto privar total o parcialmente derechos agrarios a los núcleos de población. Al igual que los códigos anteriores, prohibía la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería, en general cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta de los terrenos ejidales, tal y como lo establecía el artículo 140 del Código de referencia, colocando algunas excepciones que se establecían en los artículos 141, 146, 148, 167, 174 y 177, del código en comento.

Los artículos 143, 144 y 145 del código multicitado disponía los mecanismos de cambio de régimen comunal a ejidal. En el artículo 144 especificaba que, si se trataba

de una resolución dotatoria, automáticamente todos sus bienes, pasan al régimen ejidal. También se permitía la permuta entre un ejido a otro ya sean totales o parciales (CA, 1942, artículo 146). En el artículo 147 del citado código de 1942, establecía las causas de pérdida de los derechos sobre las tierras, entre las que destacan: cuando los beneficiarios rechacen los bienes objeto de la resolución, en un 90% de sus integrantes; cuando desaparezcan totalmente, y; cuando después de entregado la tierra se reduzca a solo 10 integrantes del núcleo con derecho a poseer tierras.

En cuanto a los derechos individuales, el artículo 152 disponía que, a partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, la propiedad de éstas pasará, con las limitaciones que este Código establece, a los ejidatarios en cuyo favor se adjudiquen las parcelas, en este sentido se establecía la protección de los derechos individuales, al señalarse que:

Los derechos del ejidatario sobre la parcela, sobre la unidad de dotación y en general los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, no enajenables y no podrán gravarse por ningún concepto; son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto (Código Agrario, 1942, artículo 158).

Al igual que en los códigos anteriores, en este también se impone limitaciones proteccionistas a las parcelas individuales, siendo inembargables e inalienables, sin embargo, por excepción si pueden prescribir, tal y como se señala en el artículo 165 del código en comento. Como se ha señalado anteriormente, las parcelas se encuentran con ciertas limitaciones que hacen difícil su transición a otras materias como el derecho común, y en el caso de la prescripción, figura que también se maneja en el derecho civil, esta difiere mucho de la concepción civilista, pues en derecho agrario lo que prescribe son los derechos de usufructo, mas no la propiedad, toda vez de que el propietario original lo es el núcleo de población, de tal manera de que no se salen de dicho ámbito de propiedad social.

En el artículo 159 del presente código, en el mismo sentido que los anteriores códigos, se prohibía la explotación indirecta, mediante aparcería, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico, no obstante, también establecía excepciones, que, a

diferencia del Código anterior 1940, éste permitía, aunque de manera limitada la autorización para que de forma eventual se contratara mano de obra que ayudara al ejidatario en sus labores, así lo disponían los artículos 159 y 160 del código de 1942. La permuta entre parcelas ejidales de los ejidatarios estaba permitida (CA, 1942, artículo 161).

También se reglamenta, como lo señala Gómez (2002), la constitución de la zona de urbanización de los núcleos agrarios, estableciendo los derechos de comuneros o ejidatarios para obtener un solar. Los posesionarios de tales solares, fueren ejidatarios o vecindados, podían adquirir el dominio pleno sobre los mismo una vez que trascurrieran 4 años de residir ininterrumpidamente en el poblado a partir de la toma de posesión del predio (CA, 1942, artículo 179).

Los derechos individuales eran suspendidos conforme lo prescribía el artículo 174 del código de estudio, el cual disponía que se suspendía por dejar de cultivarla durante un año, o dejaban de realizar actividades de índole comunal. El artículo 48 del referido código permitía respetar la propiedad del pequeño propietario, y entre los supuestos se encontraba el no afectarlo en una cantidad de hasta 50 hectáreas siempre y cuando las haya poseído en nombre propio, y por más de diez años anteriores a la notificación inicial del procedimiento. Otros aspectos que regulaba el Código de 1942, es referente a la figura de la restitución de tierras, bosques, aguas y el artículo 46 de la multicitada legislación establecía los requisitos que tenían que comprobar los propietarios de las tierras a restituir, y que fueron despojados de ellas. Este código continuo con la figura de la dotación. Se contempla también la parcela escolar, la expropiación de terrenos ejidales o comunales, y la indemnización por causas de expropiación.

El Código Agrario de 1942 se fue modificando por diversas disposiciones y ordenamientos dictados desde su vigencia hasta 1971, en que se emitió la Ley Federal de Reforma Agraria. Entre las reformas que destacan al Código de 1942 se encuentra la del 23 de junio de 1948, mismo que reforma los artículos 50, 52, 97 y 232, referentes a la capacidad de los núcleos agrarios para solicitar dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas. El Decreto del 31 de diciembre de 1949 donde se reforman varios

artículos concediéndoles a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación para acudir al juicio de amparo, siempre y cuando contaran con el certificado de inafectabilidad, también se concedió este derecho a los ejidatarios que se vieran afectados en sus parcelas; El 31 de diciembre de 1962 se adiciona al artículo 52, mediante un Decreto, mismo que deroga la Ley de Colonización (Gómez, 2012). Se expidieron varios reglamentos también, en el que destaca el Reglamento para la Confirmación y Titulación de Bienes comunales del 6 de enero de 1958. Rivera (citado en Gómez, 2002) destaca que este Código, tuvo una larga vida, teniendo una vigencia de 31 años, en el cual en ese lapso se expidieron una gran cantidad de reglamentos y decretos

A diferencia de los dos anteriores códigos, este tuvo una duración mayor, en donde mantuvo la protección de los bienes tanto generales como los particulares, es decir, bienes agrarios comunales y ejidales, así como las parcelas de cada ejidatario o comunero. Se observa que la única propiedad que se salía del régimen ejidal lo constituía el solar urbano mediante la cual podían obtener el pleno dominio de ello, cumpliendo ciertos requisitos, de ahí en fuera, los demás bienes agrarios de circunscribían en un hermetismo que era difícil salir fuera del aspecto agrario. En esta etapa, el derecho social se avecinaba, y la materia del derecho agrario encajaría en esa tercera división del derecho en general: el derecho social, precisamente por eso la protección adquiría más énfasis en todos sus aspectos que difícilmente permitía la intromisión de agentes ajenos a los sujetos agrarios respecto de la propiedad de los núcleos de población.

1.12. Análisis de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 en relación a la tenencia de la tierra

Esta ley derogó el Código Agrario de 1942. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971, en la presidencia de la República de Luis Echeverría Álvarez, contiene 480 artículos y ocho transitorios (González, 2013). Esta ley se sigue aplicando en la actualidad, según lo establece, el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria de 1992 que reformó el artículo 27 constitucional. La propiedad de los núcleos

de población tanto ejidales como comunales y a diferencia de los Códigos agrarios, se formalizaba a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la respectiva resolución presidencial, que a la letra establecía:

A partir de la publicación de la resolución presidencial en el "Diario Oficial" de la Federación, el núcleo de población ejidal, es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional. (Ley Federal de Reforma Agraria, 1971, artículo 51)

Por su parte, el artículo 52 disponía, las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intrasmisibilidad, que tienen y siguen teniendo lo ejidos, al disponer lo siguiente:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y, por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminará al resolverse, de acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando ésta termine. Las unidades de dotación y solares que hayan pertenecido a ejidatarios y resulten vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población correspondiente.

Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. (Ley Federal de Reforma Agraria, 1971, artículo 52)

En relación a la propiedad de los bienes ejidales y comunales, son propietarios de las tierras y bienes agrarios, con las limitaciones que la Ley les conceda, el segundo artículo impone la protección que en los códigos agrarios se mencionaba. Consecuentemente en esta Ley Federal de Reforma Agraria siguen las tierras protegiéndose de cualquier desmembramiento que sobre las tierras pudiera aplicarse, sancionando con la inexistencia de dichos actos. En forma similar que en los códigos agrarios, en ésta también resulta difícil cualquier conversión de las tierras agrarias a pequeña propiedad o propiedad privada, salvo los solares que acorde al artículo 96 de la Ley Federal estatuye que el que compre un solar adquirirá el pleno dominio del mismo, obviamente se tienen que cumplir ciertos requisitos como el habitarlo durante 4 años consecutivos, no obstante como lo señala el artículo 100 de la ley de referencia, cuando cumplan con todos los requisitos se les expedirán los correspondientes títulos de propiedad, e inmediatamente se inscribirán en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente. Este es el único terreno que transita del derecho agrario al derecho común, fuera de ahí no existe otra figura que convierta tierras de derecho agrario al derecho civil. Obviamente, cuando es por expropiación sin duda ahí se afectaría derechos agrarios, pero esta figura aplica para todo tipo de tierras sean agrarios, privados, o de cualquier índole.

Así y en concordancia acerca de esa protección que tienen los núcleos agrarios declaraba inexistentes los actos, que pretendan privar de derechos, al establecer que son inexistentes todos los actos de particulares así como las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta ley. (LFRA, 1971, artículo 53)

La explotación indirecta estaba prohibida, en forma similar que los códigos anteriores, tal y como se señalaba en el artículo 55 de la LFRA al disponer que quedaba prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con algunas excepciones que prescribía el artículo 76. Las comunidades podían cambiar de régimen comunal al ejidal, una vez obtenido el reconocimiento de comunidad (artículo 61 y 62). Esta conversión de comunidad a régimen ejidal, implicaba una forma de terminación del régimen comunal, sin embargo, es un tránsito que se daba en el mismo derecho agrario, pero pareciera que se le da más importancia al régimen ejidal, toda vez de que no establece cambio de ejidal a comunidad, sin embargo, esta figura se concreta con la reforma de 1992, en la ley agraria. En el mismo sentido que la idea anterior el artículo 62, disponía que cuando las comunidades sean beneficiadas por resolución dotatoria, automáticamente quedarán sujetos al régimen ejidal, he ahí nuevamente se observa que el régimen ejidal es el que tiene mayor enfoque en relación con el régimen comunal.

González (2013) afirma que el ejido quedaba resguardado por la ley, prohibía cualquier transmisión a terceros ajenos, incluso lo sancionaba con la nulidad o inexistencia de cualquier acto que atentara contra el ejido. Respecto derechos individuales sea cual fuere la forma de explotación que se adopte, se acreditarán con el respectivo certificado de derechos agrarios, que deberá expedirse por la Secretaría de la Reforma Agraria en un plazo de seis meses contados a partir de la depuración censal correspondiente (LFRA, artículo 69). En el rubro de los derechos individuales, al igual que en los bienes agrarios en general, se mantenía una protección al señalar:

Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los bienes del ejido a que pertenezca, serán inembargables, no enajenables y no podrán gravarse con ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto. (LFRA, 1971, artículo 75)

De la misma manera que estaba prohibida la explotación indirecta de las tierras ejidales y comunales de manera general, también de manera particular a cada ejidatario o comunero le estaba prohibido, al especificar que:

Los derechos a que se refiere el artículo anterior no podrán ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o por terceros, o el empleo de trabajo asalariado, excepto cuando se trate de (...). (LFRA, 1971, artículo 76)

En el artículo anterior estaba prohibido la explotación indirecta, empero, tenía excepciones que básicamente eran cuando la mujer tenía familia a su cargo, o estaba incapacitada para trabajar directamente la tierra; si se trataba de menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario; si eran incapacitados; y cuando se trataba de cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente, aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo. La sanción que se aplicaba para aquellos que emplearan trabajo asalariado sin estar dentro de las excepciones previstas en el artículo 76 de la LFRA, perdían los frutos de la unidad de dotación, los cuales quedaban en beneficio de los individuos que la hayan trabajado personalmente, quienes a su vez estaban obligados a resarcir las cantidades que por avío hayan percibido y la parte proporcional del crédito refaccionario cuya inversión hayan utilizado (LFRA, artículo 77). Respecto del acaparamiento de las tierras, (unidades de dotación), estaba prohibido, salvo cuando contraían matrimonio (artículo 78); la permuta de unidades de dotación estaba permitido (artículo 79); y, el artículo 83 impedía el acaparamiento de unidades de dotación por vía sucesoria.

Haciendo alusión a lo señalado en los preceptos anteriores, en esta Ley así como los códigos agrarios anteriores se mantenía la protección de los bienes agrarios de los ejidos y comunidades, de manera individual se protegía también las parcelas, siendo en general los bienes de los núcleos de población difícil su segregación o transición de las tierras al derecho civil, pues la sanción que se aplicaba para todos los actos que contravinieran las disposiciones en comento, las sancionaba con la inexistencia de los mismos. De esta manera dicha protección se iba más allá prohibiendo la explotación indirecta de las tierras, con algunas excepciones, pero al

igual que los anteriores códigos agrarios, esta prohibición es exagerada hasta cierto punto. En relación al acaparamiento también lo prohibía, y al menos con esta Ley Federal de Reforma Agraria, era complicado acaparar tierras toda vez de que no existen figuras jurídicas que permitan dichas acciones, contrario a lo que establece la Ley Agraria Vigente, ya que en ellas si existen figuras que pueden darse dicho supuesto.

Respecto a la pérdida de derechos agrarios, aplicaba sobre las unidades de dotación, con excepción del solar que le hubiese sido adjudicado, y ésta pérdida aplicaba cuando dejaban de trabajar la tierra, durante dos años consecutivos o más; hubiesen adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapacidad total permanente que dependían del ejidatario fallecido; o destine los bienes ejidales a fines ilícitos; acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; y/o sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente (LFRA, Artículo 85). Es imponte mencionar que ésta pérdida se daba sobre la unidad de dotación no implicaba una segregación de las tierras hacia el derecho civil, sino que se mantenía dentro del núcleo de población ejidal o comunal, pues dichas tierras pasaban a otro sujeto agrario como el heredero o en su caso el que económicamente dependía del campesino sancionado (LFRA, artículo 86). La Ley Federal de Reforma Agraria también contemplaba la suspensión de derechos agrarios, de esta forma los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse dicha suspensión cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado. También procede la suspensión respecto del ejidatario o comunero contra quien se haya dictado auto de formal omisión [prisión] por sembrar o permitir que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente. La sanción será aplicada previa comprobación plena de las causas antes indicadas por la Comisión Agraria Mixta, y abarcará, según el caso, un ciclo agrícola o un año (LFRA, artículo 87).

Como puede advertirse tanto la suspensión definitiva como la provisional iban encaminados a que los sujetos agrarios cultivaran la tierra personalmente, evitando darle un uso distinto a los establecidos en los preceptos aludidos, y que dichas suspensiones no implicaban pérdida o segregación de las tierras del núcleo de población agraria del que se tratara, ya que seguían perteneciendo al derecho agrario, pues las tierras seguían circulando al interior del ejido. En la Ley Federal de Reforma Agraria, no existía la figura de la prescripción como lo contemplaba el anterior código agrario de 1942, en esta se habla de la pérdida de los derechos de dotación y/o suspensión, no obstante, constituye un antecedente de la figura de prescripción que se establece en la Ley Agraria de 1992, en ambos casos (suspensión y pérdida de derechos) mantenía invariable el régimen de propiedad imperante a favor de los núcleos de población de que se trate sea ejidal o comunal. Las únicas tierras que se salían del derecho agrario, al igual que el código agrario de 1942 lo son los solares, pues una vez cumplido los requisitos, podían adquirir el dominio pleno, en consecuencia, el título de propiedad respectivo, inscribiendo tal acto en el Registro Público de la Propiedad, en virtud que así lo establecía el artículo 100 de la LFRA. Se advierte que los preceptos antes aludidos tenían como propósito el evitar nuevamente las concentraciones de tierras que se vivió en los inicios del México independiente, y sobre todo en el porfiriato.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL IMPACTO DE LA REFORMA DE 1992

2.1. La reforma de 1992; 2.1.1. Expedición de reglamentos; 2.1.2. La pequeña propiedad; 2.1.3. Sociedades mercantiles; 2.1.4. Latifundios; 2.2. Los núcleos agrarios; 2.2.1 El ejido; 2.2.2. La comunidad agraria; 2.3. Diferencia entre ejido y comunidad; 2.4. Destino de tierras en los núcleos agrarios.

En el capítulo anterior, se analizó el concepto de derecho agrario, se señaló que, con la reforma de 1992, muchos conceptos establecidos por varios doctrinarios quedaron fuera de forma y contexto, por lo que se avoco definió Martha Chávez Padrón ya que se actualiza al contexto actual. Por otra parte, se ubicó al derecho agrario dentro del derecho social, ya que entre otras razones protege a una clase económicamente débil, sin embargo, hoy en día se pone en tela de juicio su ubicación, pues con la implementación de figuras que son exclusivas al derecho común, ponen en entredicho el aspecto social. Se eludió que las características del derecho agrario son aquellas que lo distinguen de otras materias como el derecho común, pero con la reforma del artículo 27 Constitucional, y el surgimiento de la Ley Agraria, estas características también reciben un duro golpe, pues ya no son del todo puras, el derecho agrario actual tiene nuevas figuras jurídicas que trasgreden volviendo dicha materia transitoria al derecho civil.

2.1. La reforma de 1992

En la época denominada moderna que inicia a partir de 1920, se conformó una amplia legislación con un profundo sentido social. Se promulgaron los códigos agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 que estuvo vigente hasta 1992. Estas legislaciones establecían disposiciones proteccionistas en cuanto a la prescripción, venta, asociación, entre otras figuras respecto de la propiedad social. En la vigencia de estos Códigos agrarios, la protección de la propiedad social tenía determinadas características, en unas seguían vigentes, en otras ya no, a pesar de ello, en otras fueron retomados. Como ejemplo de ello el artículo 140 del Código Agrario de 1934 disponía que los derechos agrarios eran imprescriptibles, mientras el Código Agrario de 1940 disponía la prescripción sobre los derechos agrarios a favor

del poseedor quieto y pacífico que tuviera dos años de posesión en la unidad parcelaria. En la Ley Federal de Reforma Agraria se redefinió y pasó como juicio privativo de derechos agrarios (González 2013). Por otra parte, los campesinos habían obtenido una enorme cantidad de tierras de tal manera que se habían agotado de hecho las posibilidades de dotación del gobierno haciéndose imprescindible hacer productivas las extensiones distribuidas con un esfuerzo conjunto de inversión pública y privada, para ello resultaba indispensable otorgar seguridad jurídica a los inversionistas.

Los Códigos Agrarios antes mencionados, así como la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, satisficieron necesidades sociales en su propio momento, a pesar de todo, la problemática agraria en México lejos de resolverse en su plenitud, siguió aumentando en algunos aspectos fundamentales, pues el campo no llegó a cumplirse la misión social, la economía permaneció estancado, así como la justicia social anhelada por los campesinos.

Mediante decreto del H. Constituyente Permanente de fecha 3 de enero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1992, se reformó el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del cual, el Congreso de la Unión expidió la Ley Agraria mediante decreto publicado el día 26 de febrero de 1992. Como objetivos de la reforma se señalan, la justicia, libertad, certidumbre jurídica, capitalización del campo, así como la protección y el fortalecimiento de la vida tanto en su carácter ejidal, comunal como de pequeña propiedad. Entre los argumentos de la misma destaca el hecho de que ya no había más tierras para repartir, con esto quedó propiamente terminada la etapa inicial de la Reforma Agraria. Con la reforma del 92 se dio fin al reparto agrario, terminó una de las acciones agrarias fundamentales en la etapa posrevolucionaria: la dotación de tierras, con ello desaparece el concepto de “unidad individual de dotación”. “En esta primera etapa se formó una estructura agraria con 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios, dos mil comunidades, 400 mil comuneros y más de un millón de pequeños propietarios” (Ruiz, 1993, p. 117).

Dos son los pilares de la nueva justicia agraria que se implementan con la nueva reforma al artículo 27 Constitucional: los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria. Los Tribunales Agrarios se crean como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos en la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional, y el segundo la Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas a solicitud de estos o de oficio (Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, artículo 1° y Ley Agraria, artículo 135).

Con la reforma de 1992 surge la Ley Agraria, mismo que abarca varios aspectos, sólo se señalarán las más importantes, las que trascienden en el tema de estudio de la presente investigación, pues como se ha menciona en el capítulo primero, se aborda los aspectos generales del derecho agrario que hacen de esta rama del derecho peculiar como un derecho perteneciente al derecho social, pero con la reforma de 1992 se rompen ciertos esquemas que cambian radicalmente el derecho agrario, abren la brecha para transitar del derecho agrario hacia al derecho común. En los antecedentes del derecho agrario se observa que después del México independiente las tierras se concentraron en pocas manos, compañías deslindadores, terratenientes entre otros que hubo la necesidad de revertir la mala distribución del campo, por consiguiente la Ley agraria de 1915 dio el primer paso a una transición de las tierras en manos de los campesinos, fueron otorgando tierras a las rancherías, tribus, etc., conformándose así los núcleos de población agraria ejidos y comunidades agrarias, mediante las figuras de dotación y restitución, dictándose medidas proteccionistas a los bienes agrarios que hacían difícil la reversión de las tierras en manos acaparadores, ya que eran imprescriptibles, inalienables, inembargables, sancionando todo acto que contraviniera a ello con la inexistencia de dichos actos. Estas medidas o candados proteccionistas se reafirmaron desde el primer código agrario de 1934, continuando con el de 1940, 1942 hasta la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Medidas proteccionistas que hacían difícil la transición de la propiedad de las tierras

partiendo del derecho agrario hacia otras ramas como el derecho civil o mercantil, pese a ello con la Ley Agraria de 1992 termina estos esquemas.

En este apartado corresponde analizar la mencionada Ley Agraria, para demostrar las afirmaciones antes referidas y las razones que sustentan la presente tesis para demostrar, mediante diversos mecanismos legales y figuras jurídicas implementadas, hoy en día el derecho agrario está en una transición hacia el derecho civil. Por lo tanto, los temas abordados en el presente capítulo constituyen los más importantes de la ley agraria vigente que servirán para el análisis y sustento en la investigación.

2.1.1. Expedición reglamentos

El 6 de enero de 1993 se publicó el Reglamento de la Ley Agraria, que consta de 68 artículos repartidos en 5 títulos y 2 transitorios. Este reglamento norma lo relacionado con la materia de certificación de derechos ejidales, titulación de solares, así como las atribuciones de las asambleas para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos. Además, contiene preceptos para la delimitación, destino de tierras parceladas, de uso común, para la asignación y certificación de derechos correspondientes. También regula el procedimiento para la delimitación de las tierras para el asentamiento humano, la asignación y titulación de derechos sobre solares urbanos, así como las inscripciones en el RAN.

El 4 de abril de 1997 se abrogó el anterior reglamento, publicándose el decreto en el Diario Oficial de Federación el día 9 de abril del mismo año iniciando su vigencia al día siguiente. Consta de 6 títulos y 108 artículos. Otro reglamento de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996, en donde se señala en la primera disposición legal que tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables para el ordenamiento de la propiedad rural, así como para la expropiación de terrenos ejidales y comunales. Contiene 7 títulos y 167 artículos, así como 8 transitorios.

Estos reglamentos fueron consecuencia necesaria de la reforma del artículo 27 Constitucional, y en el caso de la certificación de derechos ejidales y titulación de solares, fue un elemento importante en la regularización de los solares, siendo el

primer paso que se da en materia agraria para que los solares salgan del derecho agrario inscribiéndose al derecho común, pese a lo anterior esto no era nuevo puesto que desde el Código Agrario de 1940, 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 se podía adquirir el pleno dominio de esta superficie. En el mismo sentido los reglamentos sirvieron de base para la asignación de las parcelas y derechos a los sujetos agrarios; y en relación a los núcleos agrarios se reguló la expropiación de los terrenos ejidales y comunales, aunque ya desde el Código Agrario de 1934 se regulaba las expropiaciones, mismo que continuaron con el Código de 1940, 1942, Ley de Reforma Agraria de 1971 hasta la reforma de 1992.

2.1.2. La pequeña propiedad

La reforma reconoce y da carácter constitucional tanto a la pequeña propiedad como a la ejidal y comunal como formas de propiedad agraria. En la legislación anterior de 1971 se hablaba de “pequeña propiedad agrícola en explotación”, con la reforma se introduce el concepto más amplio de “pequeña propiedad rural”. Al respecto cabe señalar que se conserva el concepto de función social de la propiedad cuando en el tercer párrafo del artículo 27 mantiene el derecho de la nación a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. “La propiedad en general en México, y en particular la agraria, mantiene su objetivo de función social” (Ruíz, 1993, p. 102 y 103).

Contrario a lo que establece el autor y la Constitución, habría que considerar si con la reforma se mantiene la función social de la propiedad social, toda vez de que el simple hecho de enunciarla no implica el aspecto social de la propiedad, pues en definitiva se requiere considerar otros aspectos como los que comentados en el primer capítulo y que son referente a la protección de las instituciones sociales, con los principios de justicia y equidad, así como las modalidades que dicte el interés público, pues de lo contrario el aspecto social se vería muy limitado.

Con esta reforma se dio importancia a la pequeña propiedad, incluso se estableció que debe de respetarse siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación, respecto de afectaciones que pudieran sufrir. Ahora bien, en relación a las pequeñas propiedades:

La propia Constitución Federal se ha ocupado, desde 1946, de determinar los diversos tipos de pequeña propiedad (en aquel entonces se les daba además el calificativo de “inafectables”). Las reformas constitucionales al artículo 27 efectuadas en 1992 a la fracción XV continuaron esa tradición. (Chávez, 2005, p. 431)

Las tierras agrícolas son los suelos utilizados para el cultivo de vegetales (LA, 1992). Así el artículo 27 constitucional, señala que se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Las tierras ganaderas son los suelos utilizados para la producción y cría de animales mediante el uso de vegetación sea ésta natural o inducida (LA, 1992). Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora.

En la Ley Agraria, se introdujo el título Quinto, que hace alusión a un nuevo tipo de propiedad, que es la forestal, definido como los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques y selvas (LA, 1992). En este sentido el artículo 119 de la Ley Agraria precisa que se considerará pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.

La pequeña propiedad es regulada en materia agraria en cuanto a su superficie, las cantidades oscilan dependiendo del tipo de tierra, que van de 100 hasta 800 hectárea más sus equivalentes (mejoras), y tratándose de sociedades mercantiles las cantidades se elevan considerablemente, puesto que implícitamente el acaparamiento jurídicamente es posible con la Ley agraria vigente. En este tema ya desde el Código Agrario de 1934 se regulaba la pequeña propiedad, en el Código Agrario de 1940, 1942 y La Ley de Reforma Agraria de 1971 se protegían las propiedades (agrícola y ganadera) dándoles el carácter de inafectables respecto de las figuras de dotación, ampliación o restitución de centros de población.

2.1.3. Sociedades mercantiles

Aún con varios puntos en contra, se abrió la posibilidad de que las sociedades mercantiles entraran al campo mexicano. La fracción IV del artículo 27 Constitucional señala que las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. En su segundo párrafo agrega que en ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que el respectivo equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV. Esta sociedad se encuentra regulada en la ley agraria en el título sexto, por los artículos 125 al 133. El artículo 125 señala que las disposiciones de este título son aplicables a las sociedades mercantiles o

civiles que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales. La ley agraria en su artículo 126 establece sobre la regularización de la estructura de capital y el número mínimo de socios de las sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad.

Las sociedades civiles o mercantiles de conformidad con las reformas de 1992, que se realizaron en la fracción IV del 27 Constitucional señala que “en ningún caso... podrán tener tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que el respectivo equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo.”. Estas restricciones se vieron reflejados en la ley agraria en sus artículos 126 al 130. En consecuencia, por disposición legal ya pueden constituirse sociedades mercantiles por acciones, que acumularan según el tipo de propiedades de que se trate las siguientes extensiones:

- a) Tierras agrícolas de riego o humedad de primera, por 2,500 hectáreas.
- b) Tierras agrícolas de temporal por 5,000 hectáreas.
- c) Tierras agrícolas dedicadas al cultivo de algodón, por 3,750 hectáreas.
- d) Tierras agrícolas dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal, o árboles frutales, por 7,500 hectáreas.
- e) Tierras ganaderas de agostadero de buena calidad por 10, 000 hectáreas.
- f) Tierras ganaderas de agostadero en terrenos áridos por 20,000 hectáreas.
- g) Tierras ganaderas en terrenos áridos con coeficientes que pueden llegar hasta 50 hectáreas por cabeza de ganado o aún más (...). Si se toma ese coeficiente, nos llevaría a la cifra de una pequeña propiedad ganadera de 25,000 hectáreas, multiplicada por 25, a un total de: 625,000 hectáreas

- h) Tierras forestales por 20,000 hectáreas.
- i) Cualquiera de las unidades de propiedad privada societarias anterior, convertidas a explotación agrícola, mediante el sistema de mejoría, a través de la tecnología científica del siglo XXI. (Chávez, 2005, p. 433 y 434)

Como se aprecia las cantidades anteriores son exageradas, tan solo en las tierras llamadas agrícolas el máximo asciende hasta por 7 mil 500 hectáreas, la ganadera va hasta por 625 mil hectáreas, y las forestales hasta por 20 mil hectáreas, cantidades que en sus máximos legales son en sí exageradas, y quizás la naturaleza de dichas tierras pareciera justificarse, pero con las tecnologías de este siglo 21, no tienen sentido, pues con poca tierra se puede hacer mucho hablando desde el punto de vista productivo. Cuando se habla de pequeña propiedad se hace con la idea de regular las extensiones de tierras exagerados y acabar con los latifundios, sin embargo, las extensiones de tierra siguen siendo excesivas como ya se dijo anteriormente, aunado a que ahora en el rubro de las sociedades mercantiles podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales el equivalente a 25 veces los límites señalados en la fracción XV, cantidad que implícitamente se corre el riesgo de concentrar nuevamente las tierras en pocas manos, puesto que la legislación vigente lo permite.

2.1.4. Latifundios

El latifundio en México, que se inicia desde la Colonia y adquiere fuerza por legislaciones del siglo XIX, fue la causa fundamental de la Revolución Mexicana. Fue uno de los problemas más graves que ha sentido el país a lo largo de su historia y se refiere a la enorme concentración de la riqueza territorial en unas cuantas manos en detrimento de la gran mayoría de la población. Con la reforma se prohibió en el artículo 27, fracción XV al establecer que “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios”. La fracción XVII señala que: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas Jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las

extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El concepto de latifundio como se señala en el párrafo anterior tiene que ver con las concentraciones de grandes extensiones de tierras, mismo que el naciente derecho agrario afectó considerablemente a una cierta clase social, y que fue uno de las causas de los movimientos armados. Precisamente porque la cuestión agraria es delicada, las leyes en materia agraria habría que ser cuidadosos en las reformas que se implementan, pues de lo contrario se corre el riesgo de concentrar nuevamente dichas tierras en pocas manos. Las figuras jurídicas que nacen con la reforma de 1992 en cierta forma o de manera indirecta permite la concentración de tierras, sin embargo, seguramente pasarían algunos años o en un futuro no lejano donde probablemente se tenga que legislar para atender la concentración de tierras porque implícitamente si se permite la concentración de tierras como es el caso de las sociedades mercantiles.

2.2. Los núcleos agrarios

Acorde a lo establecido por la Constitución Federal artículo 27 fracción VII señala que se reconoce la personalidad de los núcleos de población ejidales y comunales, y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. En general los ejidos y comunidades constituidos mediante Resolución Presidencial o Sentencia del Tribunal Agrario, tienen personalidad jurídica y la propiedad de las tierras que les fueron concedidas o reconocidas. El artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria norman los derechos y obligaciones de los sujetos agrarios, que son los ejidos, comunidades, ejidatarios, poseionarios, avocindados, jornaleros agrícolas y pequeños propietarios, así como las actuaciones de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

2.2.1. El ejido

Hubo varias opiniones que no estuvieron de acuerdo con las reformas, no obstante, el nuevo artículo 27, eleva al ejido al rango constitucional, dejando claro que la propiedad privada, ejidal y comunal gozan de la misma calidad jurídica. Conforme al artículo 9 de la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, señala que los

núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotados o de las que hubiesen adquirido por cualquier otro título. La categoría de ejidatarios la tienen los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales conforme lo previsto por el artículo 12 de la ley agraria. La ley agraria también señala la forma de adquisición y la manera de acreditar la calidad de ejidatario, mismo que entre los requisitos se encuentran la de ser mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trata de herederos de ejidatario; ser vecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumpla con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno. El artículo 20 de la ley agraria señala que el ejidatario pierde tal calidad, cuando ceda legalmente sus derechos parcelarios y comunes; por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población y por prescripción negativa, en su caso, cuando una persona adquiera sus derechos por posesión. En la fracción VII del artículo 27 Constitucional precisa que dentro de un mismo núcleo de población ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales y que, en todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV, es decir, los límites de la pequeña propiedad.

Con esta reforma de 1992 el ejido adquiere otro matiz distinto de lo que se venía considerando en los códigos agrarios así como la Ley Federal de Reforma Agraria, ahora el nuevo ejido rompe varios esquemas, pues acabó con todo un paradigma proteccionista que tenía ya que se implementaron figuras como el dominio pleno, las sociedades mercantiles, la facilidad de cambio de destino de sus tierras, características que hasta antes de 1992 no existían, pero que ahora repercutirán hacia el futuro, haciendo más flexible las tierras que ostentan los núcleos agrarios.

El ejido no siempre fue considerado como hoy se concibe, pues ha tenido una definición distinta. La palabra ejido proviene del vocablo latino exitus, que significa "salida". Con la llegada de los españoles en el territorio mexicano, y al consumarse la Conquista, recibían el nombre de ejidos las tierras que se encontraban a la salida de los pueblos españoles que se iban fundando. Así durante la Colonia se crearon

pueblos indígenas a los que se les dotó de ejidos, pero que con el paso del tiempo fueron perdiendo esas tierras en virtud de las leyes de colonización, o bien ante la obligatoriedad que impuso la Ley de Desamortización de que las tierras o ejidos de los pueblos fueran fraccionados y adjudicados a sus miembros. Pasados algunos años, en su célebre discurso el 3 de diciembre de 1912, el ejido resurgió a propuesta de Luis Cabrera, quien, planteó la necesidad de reconstituir los ejidos (González, 2013).

El ejido en la etapa de la Revolución, y en particular a partir del discurso de Luis Cabrera, se concibe como un proyecto intelectual con la idea de reconstituir, más por necesidad política que por convicción, las formas y prácticas colectivas de tenencia agrícola y organización social supuestamente características de las poblaciones autóctonas de México, cuyos orígenes se remontaban a los pueblos coloniales de indios y a través de ellos a los calpullis del mundo indígena prehispánico, y que en la etapa de la Reforma los habían condenado a morir (Kourí, 2015).

El ejido generalmente las leyes no lo han definido, toda vez de que en el devenir histórico ha tenido un concepto dinámico, tanto como el precepto constitucional en que se fundamenta. En efecto, el artículo 27 constitucional establece instituciones como la pequeña propiedad, las comunidades y el ejido, que se han ido moldeando con el paso del tiempo, de acuerdo con el interés público, político, económico, entre otros factores, a pesar de ello, el interés público en México ha marcado un derrotero ejidal que comenzó en 1915 con el simple reparto de la tierra como etapa inicial en nuestra Reforma Agraria. Tal vez por esta secuela histórica, sólo la primera Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, en su artículo 13, definió al ejido como “la tierra dotada a los pueblos”, pero en la actualidad este concepto se encuentra muy superado y dista mucho de la realidad existente (Chávez, 2004).

Varios autores entre ellos Chávez, 1970; Mendieta, 1982; Juárez, 1994 coinciden en que, en el Reinado Español, existieron tres tipos de patrimonio, y que en la tercera: en el patrimonio de Estado o tesoro real, es donde pertenecieron las tierras de la Nueva España. Por otra parte, las tierras en la época colonial en nuestro país se dividían en 3 también: propiedad de tipo individual, instituciones intermedias y propiedad de tipo colectivo. En esta última clasificación se encontraba el ejido, mismo

que era una superficie de una legua cuadrada, situado a la salida del pueblo, en la que no se podía sembrar, plantar, dejar pastar ganado o edificar; tenía carácter comunal, inajenable e imprescriptible, y servía para campo de juego de los moradores (Chávez, 1970).

El ejido de la época colonial tenía como común denominador el ser una propiedad de tipo comunal e imprescriptible, que no se podía vender, no obstante, esta definición tiene poca semejanza con lo que hoy se entiende por ejido, toda vez de que de la literal se desprende que el destino que se le daba esta tierra es distinto de lo que se dio con posterioridad. En cambio, el concepto de Calpulli de la época prehispánica, guarda cierta semejanza con el ejido actual.

Sotomayor (2003); Kourí, (2015) señalan que la tenencia de la tierra del Calpulli era de tipo comunal o del pueblo, que originalmente eran 4 calpullis que a su vez se subdividían en parcelas llamadas *Tlalmili*. El calpulli fue una unidad socio-política el cual constituía una superficie de tierra para el cultivo adjudicable a un jefe de familia, residente del barrio en que se encontraba ubicado la superficie en cuestión. En cuanto a su explotación era de tipo familiar, no se permitía el acaparamiento de parcelas, de igual manera estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación de cultivarlas personalmente. Algunos derechos eran que el titular de la parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada, empero, perdían sus tierras por abandono, expulsión del clan y por no cultivarlas en dos años consecutivos sin causa legítima.

En suma el Calpulli tiene algo de similitud con el ejido, así como el de la propiedad comunal, tratándose de comunidades indígenas. El ejido ha ido cambiando a la luz de las reformas, no obstante, para la presente investigación resulta necesario establecer uno acorde a la actualidad imperante en nuestros días, es decir, una definición que responda a la Ley Agraria vigente de 1992. Así el ejido, puede definirse con “una sociedad de interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por el conjunto de tierras, aguas y bosques y, en general, por todos los recursos naturales que lo constituyen” (González, 2013, p. 163).

Esta definición aporta elementos, pero es parcial, debido a que se pueden integrar más características a la definición acorde al objetivo que se plantea esta investigación. La definición debe abarcar elementos y características que lo diferencien de la comunidad agraria, pues de lo contrario sería difícil su distinción. Se tiene que:

El ejido es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva. (Rivera, 1994, p. 131 y 132)

Esta definición es la considerada en el presente apartado, ya que las últimas reformas que ha tenido el derecho agrario, ésta responde para los intereses de la presente investigación. Por consiguiente, es importante enfatizar lo que actualmente señala la Ley Agraria, puesto que en el artículo 43 define las tierras ejidales como aquellas que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal. Igualmente, el artículo 9 del mismo ordenamiento, señala que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que le han sido dotados o de las que hubiesen adquirido por cualquier otro título.

Considerando la evolución que ha tenido el ejido y la configuración que actualmente ha adquirido desde el punto de vista legal del ejido, así como el de la doctrina, se tiene una idea clara de esta figura jurídica que hoy en día tiene mucha importancia, pues es la base primordial del tema de investigación conjuntamente con la comunidad, definición que seguramente se mantendrá de manera transitoria por

algunos años, debido a los cambios que están marcados en la ley agraria que indudablemente lo conducen a un nuevo paradigma en el derecho agrario.

2.2.2. La comunidad agraria

Es necesario tener cuidado de no confundir el término comunidad agraria y la comunidad indígena. La comunidad es entendible a través de sus evidentes raíces ancestrales, en suma, es menester remitirse a la propiedad agraria en nuestro país para entender la propiedad social de las comunidades agrarias. El origen de nuestro país se encuentra en nuestras comunidades étnicas de la llamada época prehispánica o precolonial. El régimen el cual estaba sometida la propiedad original de nuestras tierras fue la comunal (Cruz, 2006). Antes de la llegada de los españoles, existían en el continente americano dos grandes civilizaciones por una parte los incas que se ubicaban en Centroamérica, y por la otra, la mesoamericana que abarcaba la parte de Norteamérica. En el presente apartado, se abordan únicamente los mayas y aztecas.

Varios autores coinciden en afirmar que la propiedad de los mayas era comunal. El pueblo maya dominó las tierras de Yucatán y Centroamérica, de notable cultura, pero en la agricultura era muy precaria, debido a la escasez de agua. Se afirma que, debido a las condiciones poco favorables, determinaron la adopción de este sistema comunal de explotación, en donde una vez obtenido los productos necesarios los abandonaban para agruparse en otros lugares más propicios para la producción (Lemus, 1991; Sotomayor, 2003). En suma, la tenencia de la tierra de los mayas era comunal, no solo por lo que respecta a la nuda propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra. Debido a que la agricultura se desarrolló en menor grado, las normas y preceptos de contenido agrario fueron en menor que el de los mexicas o aztecas.

Por el contrario, los aztecas tenían un desarrollo más prominente en la política, en la milicia y el comercio. En la parte que interesa, existieron diversos tipos de clasificación con respecto a la propiedad dentro de la sociedad prehispánica, en donde de manera general se pueden clasificar en tres formas de tenencia: a) Propiedad comunal o del pueblo, que como su nombre lo indica tenían una marcada pertenencia de la comunidad, y entre las que destacan el calpulli y el altepetlalli; b) Propiedad

individual o de los aristócratas, se distinguían porque eran tierras individuales, generalmente les pertenecía a los nobles, por parte del Rey o Señor de los mexicas, dentro de este grupo se encuentran el pillalli y tecpillalli; y c) Propiedad Pública o Colectiva, que se refieren a tierras que no pertenecían a ninguno en particular, siendo trabajadas por los habitantes de los barrios en que se encontraban enclavadas, en este grupo están los tlatocalli, milchimalli, teotlalpan, yaotlallis y tecpantlalli (Sotomayor, 2003). De lo anterior, merece especial análisis a la propiedad comunal o del pueblo y en particular a la forma de propiedad denominada calpulli. En virtud de que ya con anterioridad, en el apartado del ejido se hizo énfasis en esta figura, resulta necesario precisar algunas características del mismo:

- El calpulli era una superficie de tierra de cultivo adjudicable a un jefe de familia, residente del barrio en que se encontraba ubicado la superficie en cuestión.
- Es una unidad socio-política que, originalmente significó “Barrio de Gente Conocida o Linaje Antiguo”.
- Esta organización detentaba la posesión de cierta superficie denominada Calpulli, asignada para su explotación y subsistencia de cada familia, es decir, las tierras llamadas Calpulli pertenecía en comunidad al núcleo de población integrante de esta organización.
- Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas *Tlalmili*, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Su explotación era familiar.
- Cada familia tenía derecho a una parcela y se le otorgaba por medio del jefe de familia. El pariente mayor, *Chinancallec*, conjuntamente con el Consejo de Ancianos hacían las distribuciones de las parcelas.
- Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.
- No se permitía el acaparamiento de parcelas, tampoco se podía otorgar la parcela quien no era del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio.
- Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación de cultivarlas personalmente. Solo se permitía el arrendamiento a otro miembro del Calpulli.

- El titular de la parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada; perdían sus tierras por abandono, expulsión del clan y por no cultivarlas en dos años consecutivos sin causa legítima. Se estimaban como motivos justificados, para no cultivar las tierras el ser menor, huérfano, enfermo o de tercera edad. Se prohibía intervenir de un calpulli a otro.
- De todas estas tierras se llevaban un riguroso registro que abarcaba a cada barrio y dentro de éste a cada poseedor. Dicho documento de registro era llamado *Aamatl*, con inscripciones jeroglíficas.

Según datos históricos, originalmente el Calpulli, se formaban por cuatro barrios, en la cual aumentó a veinte con el tiempo. Las tierras del calpulli no han sido posibles fijar la extensión de la tenencia de la tierra, pero variaba según las condiciones y se separaban o dividían de una parcela a otra por cerca de magueyes o de piedras. A finales de abril de 1519 con la llegada de Hernán Cortes, escasos dos años después el 13 de agosto de 1521, con la caída de Tenochtitlan inicia la época colonial, y con ella todos los pueblos aborígenes.

Del estudio anterior se afirma que el Calpulli constituye un antecedente remoto y directo de la propiedad comunal indígena, de manera indirecta a la comunidad agraria, en razón de que el Calpulli constituyó un sistema social, económico y una forma de tenencia de la tierra. Es de resaltar que la clasificación que precede, en la época prehispánica las tierras tenían un sentido social, un origen comunal con raíces históricas, de ahí que los pueblos indígenas se resistan a cambiarlos por otro sistema distinto.

El término comunidad agraria y comunidad indígena son cuestiones distintas que deben evitarse ser confundidas. En este sentido, referente a la comunidad se indica:

En sentido estricto podría confundirse esta voz con las figuras jurídicas del ejido y con los núcleos de población que la ley crea o reconoce como figuras fundamentales de la acción de reparto y restitución de tierras. A veces, en la vida real llega a contraponerse comunidad agraria, que sería la comunidad formada por aquellas personas que fueron incluidas

en el censo que sirvió de base para el reparto o restitución individual de tierras y los restantes vecinos de la misma población, que fueron expresamente excluidos del censo de referencia o que no pertenecen sencillamente a dicho ejido (..).

En sentido amplio, también significa o abarca a toda la población rural, sean o no ejidatarios todos sus componentes. Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (citado en Cruz, 2006, p. 41 y 42)

La comunidad en este apartado se entiende a la configuración de la propiedad de los núcleos agrarios. En cambio, cuando se habla de comunidad indígena, casi siempre se asocia este termino con el de comunidad agraria, lo cual no es correcto, porque comunidad agraria se refiere a un tipo de posesión de la tierra, y la comunidad indígena no tiene que ver nada con el tipo de posesión de sus tierras, es decir, no las define esto, más bien tiene que ver con su origen étnico, y en general como aquellas que presentan antecedentes y características eminentemente autóctonos, por su organización familiar, económica y política.

Tomando como referencia a Cruz (2006) precisa que la comunidad indígena puede ser, respecto a la tenencia de la tierra en ejido, comunidad agraria e incluso pequeña propiedad. Y, por el contrario, una comunidad no indígena puede ser, respecto de la tenencia de la tierra, en ejido, comunidad agraria y pequeña propiedad. De forma similar, puede haber comunidades agrarias y ejidos constituidos con una población o comunidad indígena, y viceversa, comunidades agrarias y ejidos sin población indígena. En suma, en el sistema jurídico agrario las comunidades pueden ser: indígenas; de derecho y de hecho en cuanto a los títulos que poseen, y en cuanto al régimen de la tenencia comunal en comunidad agraria.

Una vez delimitado el tema, se infiere a la comunidad agraria como forma de tenencia de la tierra acorde a la vigencia de la Ley Agraria de 1992. De esta forma se tiene que:

La comunidad es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución, y control, que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres. (Ruiz, 1990, p. 62)

Esta definición tiene un sentido histórico en que se constituyó la comunidad porque generalmente las comunidades en ese proceso de formación, la restitución que se manejaron en los códigos agrarios hasta la Ley Federal de Reforma Agraria fue uno de los pilares para su formación, es decir, todos aquellos núcleos de población que se les restituyó tierras automáticamente fueron consideradas comunidades, pero en sus últimas líneas de la definición lo reduce a la comunidad indígena, sobre todo cuando menciona que se registrarán con base a sus tradiciones y costumbres, esto en relación a lo que ya se comentó, por lo tanto puede haber comunidades que no sean indígenas y viceversa.

Otra definición indica que:

Las comunidades son los núcleos agrarios con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que le hubieran sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento. Por otra parte, su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre. (Rivera, 1994, p. 132)

Esta definición agrega un elemento a parte de lo ya analizado en la anterior, y es que en esta señala las características de las comunidades que presentaban en toda su extensión en la época prehispánica y que se retomaron en los códigos agrarios y en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, al mencionar que desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, no obstante, estas

características sólo se conservan algunas, con ciertas circunstancias, se abordan en el siguiente apartado y en el capítulo IV de la presente investigación. A partir de estas dos definiciones se tiene una idea más clara de lo que se refiere la comunidad agraria, se remiten a las legislaciones tanto pasadas como actuales, ambas definiciones se complementan para comprender a que se refiere la comunidad desde el punto de vista agrario.

Ahora bien, la ley agraria actual tiene un reducido capítulo V referente a la comunidad agraria, que abarca los artículos 98 al 107. En el artículo 98, establece que el reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos: una acción agraria de restitución, para las comunidades despojadas de su propiedad; un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión o propiedad comunal; la resolución de un juicio promovido por quienes conservan el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo y; por procedimiento de conversión de ejido a comunidad.

La ley agraria instituye que los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son sobre la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra; La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros; La protección especial a las tierras comunales, que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporte a una sociedad en los términos que establece el artículo 100 de la Ley Agraria y; Los derechos y obligaciones de los comuneros conforme a la Ley y el estatuto comunal (LA, 1992, artículo 99).

En cuanto al uso de sus tierras, su división en distintas formas y la organización para el aprovechamiento de sus bienes corresponde a la comunidad tomar decisiones al respecto. La comunidad podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso o disfrute de sus bienes para el mejor aprovechamiento de éstos (LA, 1992, Artículo 100).

La Ley agraria, respecto de las comunidades, no permite su desintegración como unidad económica y social, esto en virtud de que sólo permite al comunero ceder

sus derechos parcelarios a otros miembros de su familia o vecindados (LA, 1992, Artículo 101). Existe la posibilidad de que la comunidad pueda cambiar de régimen, pasando de comunidad a ejido, así las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán realizarlo por medio de su asamblea, con los requisitos previstos en los artículos 24 a 28, y 31 de la Ley Agraria, por lo que, a partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido. En caso de existir inconformes, estos se pueden mantener como comunidades siempre y cuando sean como mínimo 20 comuneros (LA, 1992, Artículo 104). En el mismo sentido el artículo 103 de la Ley Agraria, también establece la posibilidad de que los ejidos puedan convertirse en comunidad, cumpliendo con los requisitos previstos en la fracción XIII del artículo 23 de la propia ley agraria. La ley agraria también prevé que las comunidades, para su administración, pueden establecer grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa (LA, 1992, Artículo 105). El artículo 107 de la ley agraria insta que todas las disposiciones que la ley establece para los ejidos, es aplicable para las comunidades.

En estos dos apartados se analiza tanto el ejido como la comunidad, y que estas figuras jurídicas presentan ciertas peculiaridades que se diferencian entre si y que si bien tienen un origen prehispánico similar, durante la colonia adquirieron matices diferentes, mismo después de la Revolución Mexicana y en particular con la implementación de Códigos Agrarios adquieren características que resaltan muchas diferencias que hasta hoy se mantienen, obviamente con otro sentido, pero ambas figuras resultan indispensables diferenciarlas, pues los mecanismos que se implementaron con la Ley Agraria de 1992, para el cambio de destino de las tierras del derecho agrario al civil, así como el dominio pleno, entre otros, aplica de manera diferenciada tanto para el ejido como para la comunidad, por ello en el tema siguiente se hace énfasis en los contrastes de los referidos núcleos agrarios.

2.3. Diferencia entre ejidos y comunidades

Resulta indispensable establecer los contrastes entre ejidos y comunidades. En el tema inmediato anterior, se analizó el aspecto histórico desde el punto de vista de

su origen que tienen una genealogía prehispánica similar, sin embargo, en el devenir histórico fueron adquiriendo facetas diferentes, posteriormente se concluyó en la definición actual que responde las condiciones actuales, para finalmente establecer el trato que se le ha dado a partir de la ley agraria legislación vigente.

Ahora corresponde resaltar esas diferencias en el actual Ley Agraria:

[La comunidad] presupone una existencia previa del carácter comunal (la supervivencia del pueblo al que se le hubiera privado de sus tierras), anterior a su reconocimiento como tal, a través de una restitución, jurisdicción voluntaria o de la resolución correspondiente si dicha vía se controvierte. Por su parte, el ejido surge a la vida jurídica mediante el procedimiento de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal, conforme a la derogada *Ley Federal de Reforma Agraria* y en la actualidad en términos del artículo 90 de la *Ley Agraria*. (González, 2013, p. 164)

Analizando la Ley Agraria actual, se infiere, en primer término, diferencias desde el punto de vista de su constitución, en donde los ejidos surgen por supuestos como dotación de tierras (artículo 9 y 43 de la Ley Agraria); Por resolución presidencial o Judicial (Tribunales Agrarios) de conformidad como lo establece el artículo 2, fracción IX del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; Por acuerdo de voluntades de conformidad como se establece en los artículos 90 y 91 de la Ley Agraria, y; Por el procedimiento de conversión de comunidad a ejido (artículo 104 de la Ley Agraria). Por su parte las comunidades son reconocidas por resolución presidencial o sentencia de los tribunales agrarios (artículo 98 fracciones II, III de la Ley Agraria, y artículo 2, fracción IX del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural); Por reconocimiento o restitución de sus bienes (artículo 98, fracción I de la Ley Agraria), y; por el procedimiento de conversión de ejido a comunidad (Fracción IV del artículo 98 de la Ley Agraria, Artículo 23 fracción XIII y artículo 103 de la Ley Agraria).

Un segundo aspecto de donde se pueden inferir algunas diferencias son con respecto de las tierras parceladas. En este rubro la Ley Agraria establece tratamientos

diferentes, puesto que, para los ejidos, precisa que pueden enajenarse los derechos parcelarios únicamente a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, esto de acuerdo al artículo 80 de la Ley Agraria. La misma Ley, en su artículo 81, establece que una vez delimitadas y asignadas las parcelas a los ejidatarios y éstos cuentan con su certificado de derechos parcelarios, la asamblea del ejido podrá autorizar a los ejidatarios a adoptar el dominio pleno de sus parcelas y, solo entonces, vender libremente su parcela. Por el contrario, en las comunidades los derechos parcelarios sólo pueden cederse, pero no venderse. Tal cesión únicamente se puede realizar a favor de familiares o vecindados del mismo núcleo de población (Ley Agraria, artículo 101).

Respecto de los órganos de representación, como un tercer elemento de diferencia, el ejido, acorde al artículo 21 y 41 de la Ley Agraria instituye que cuenta con los siguientes órganos de representación siendo la asamblea, el comisariado ejidal, consejo de vigilancia y junta de pobladores (como órgano de participación de la comunidad). En cambio la comunidad, a pesar de que el artículo 107 menciona que son aplicables a las comunidades todos los preceptos que para los ejidos prevé la Ley Agraria, salvo disposición en contrario, tratándose de la Comunidad existe una diferencia con respecto a la fracción II del artículo 21 arriba señalado, ya que para la comunidad como órgano de representación el comisariado de bienes comunales. Esto así lo confirma el artículo 99 fracción II en donde señala la existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros. De igual manera el 105 de la Ley Agraria establece que, para su administración, las comunidades podrán establecer grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa, así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea. En suma, los órganos de representación para las comunidades se compondrían por la asamblea, comisariado de bienes comunales, consejo de vigilancia, junta de pobladores (como órgano de participación de la comunidad) y grupos o subcomunidades como pueden ser comités, comisiones, delegados, etcétera (LA, 1992, artículos 21, 41 y 105).

En cuanto a protección de las tierras, como cuarta diferencia, mientras que en los ejidos las únicas tierras que gozan de protección especial son las destinadas al asentamiento humano (excepto los solares, de acuerdo al artículo 64 de la Ley Agraria) y al uso común (artículo 74 de la Ley Agraria), al ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, salvo sus respectivas excepciones, en la comunidad tal protección es el común denominador, respecto de todas las tierras que la conforman. No obstante, esta consideración, al igual que en el ejido, sus tierras de uso común también pueden ser aportadas a la formación de sociedades mercantiles o civiles en términos del artículo 75 de la Ley Agraria. Así uno de los efectos jurídicos del reconocimiento de las comunidades, en términos del artículo 99, Fracción III de la Ley Agraria, es la protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de la Ley Agraria. Es por ello que las parcelas en comunidades no pueden enajenarse, sólo cederse (a familiares y avecindados), y esto permite que se siga manteniendo la unidad bajo un sistema de conciencia que se rige por aspectos comunes, ya que el beneficiado por la cesión del derecho de un comunero, adquirirá la calidad de comunero (Ley Agraria, artículo 101).

Finalmente, como un quinto elemento de diferencia no menos importante, se da con base del documento base de su organización interna, pues mientras en el ejido se denomina reglamento interno (Ley Agraria, artículo 10), en la comunidad se llama estatuto comunal (Ley Agraria, artículo 99, fracciones II y IV) atendiendo a la naturaleza de la comunidad. En el mismo sentido de los sujetos agrarios con derechos, en el ejido se le denomina ejidatario mientras que en la comunidad se le denomina comunero.

De este modo, resulta importante tener presente las diferencias entre estas dos figuras jurídicas para el tema en cuestión, esto porque tienen un origen histórico casi similar, pero que en el fondo tienen diferencias. Por lo tanto se puede afirmar que la transición del derecho agrario hacia el derecho civil, respecto de sus tierras, resulta más fácil tratándose de ejidos en relación con las comunidades, esto es así porque en la Ley Agraria el ejido se permite el dominio pleno, figura que más adelante será

tratada, así como la venta de sus parcelas entre ejidatarios extendiéndose hasta los vecindados, en cambio tratándose de comunidades no aplica el dominio pleno, y tampoco la venta de sus parcelas, más bien tiene aplicación la cesión de derechos en favor de familiares y vecindados, manteniendo la unidad del grupo. Existe el cambio de destino de tierras, acorde al artículo 56 de la Ley Agraria, en donde es aplicable en la vida real para ambas figuras agrarias, cumpliendo ciertos requisitos, impactando para los núcleos agrarios en relación a las tierras que detentan. La protección que se le da a las tierras de los núcleos agrarios ya no es completa, porque tiene varias excepciones dependiendo del tipo de tierra si es de uso común, parcela o asentamiento humano, es decir, dicha protección que anteriormente se le daba con los códigos agrarios, hoy en día ya no es total, sino parcial, en virtud de que hoy en día se pueden otorgar tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles.

2.4. Destino de tierras en los núcleos agrarios

Las tierras en los núcleos agrarios en general se dividen en asentamiento humano, tierras de uso común, y tierras parceladas (LA, 1992, artículo 44). Las tierras del asentamiento humano, se definen como las destinadas a integrar el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido y están compuestas por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, a la unidad agrícola industrial de la mujer, a la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento (LA, 1992, artículo 63).

En consecuencia, el asentamiento humano es donde se localizan los solares, las casas, escuelas y la infraestructura necesaria para las actividades de los que habitan en el núcleo agrario. En este rubro abarcan también la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad de productividad para el desarrollo integral de la juventud y las demás áreas reservadas al asentamiento humano. El artículo 64 de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional señala que estas tierras conforman el área irreductible, y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo aportaciones al municipio y entidad, previa intervención de la Procuraduría Agraria. Especifica que todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar al

constituirse la zona de urbanización. Que cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización respetando los derechos parcelarios, así como que se delimite la reserva de crecimiento del poblado (LA, 1992, artículo 65).

Es importante comentar que los solares serán de propiedad plena de sus titulares, en consecuencia una vez acreditada mediante los títulos correspondientes, será regulada por el derecho común, como cualquier propiedad urbana, así los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable la protección que se señala en el primer párrafo del artículo 64 de la Ley Agraria (inalienables, imprescriptibles e inembargables), en consecuencia pueden ser embargables, prescriptibles y se podrán vender o enajenar a terceros. (LA, 1992, artículos 64 y 68). La extensión de los solares lo determina la asamblea, con la participación del municipio que corresponda en el núcleo agrario de que se trate, de acuerdo a lo que dispone las leyes aplicables en materia de fraccionamientos, acorde a los usos y costumbres del núcleo agrario.

Correspondiente a las tierras de uso común, se refieren a los que no están asignadas a una persona en particular, sino que pertenecen colectivamente a los ejidatarios o comuneros, por lo general corresponde a zonas boscosas. De acuerdo a la ley agraria estas tierras constituyen el sustento económico de la vida en comunidad y están conformadas por las tierras del ejido o comunidad que no están especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni son tierras parceladas (LA, 1992, artículo 73). Éstas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo las excepciones que la ley prevé en su 23 fracción IX y artículo 75. Las excepciones que se refieren estos preceptos son la aportación de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población. Esto significa que no se puede enajenar, no pueden adquirir derechos o adueñarse de ellas por haberlas poseído durante cierto tiempo mucho menos se puede retener (LA, 1992, artículo 74). Una vez que dichas tierras se aporten a sociedades civiles o mercantiles, se registrarán mediante disposiciones que se contemplan en el título sexto, de la Ley Agraria, de las sociedades

propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, tal y como lo establece el artículo 125 de la Ley en comento, y que abarca los artículos 125 al 133.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley Agraria, existe la salvedad que las tierras de uso común sean objeto de cualquier contrato de asociación o de aprovechamiento que implique su uso, por lo que cabe la posibilidad que dichas tierras se den en arrendamiento, aparcería, asociación en participación o cualquier otro contrato cuya finalidad sea únicamente el uso de las mismas. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde con el proyecto productivo correspondiente, no mayor a 30 años, prorrogables.

Se destaca que la formación de un ejido o comunidad puede ser colectivo o parcelado. Si en el primer supuesto toda la superficie será de uso común, en consecuencia, su explotación de las tierras se lleva a cabo por todos y los beneficios serán repartidos de manera proporcional. En cambio, si es parcelado se cuenta con un área de asentamiento humano, de uso común y otra parcelada.

Las tierras de uso común podrán darse en garantía a favor de instituciones de crédito en cuanto al uso y disfrute, lo que significa que al solicitarse el crédito, se permite que dichas tierras se usen como garantía y que, en caso de incumplimiento, la institución crediticia pueda hacerla efectiva por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverán las tierras al núcleo de población ejidal; lo anterior, en atención a que la garantía se constituye sobre el usufructo o la explotación de las tierras y no sobre la propiedad, por lo que en caso de incumplimiento puede hacer efectivo esta garantía acudiendo ante el Tribunal Agrario, mediante resolución del mismo. Esta garantía deberá constituirse ante Fedatario Público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional (LA, artículo 46). De esta forma, las tierras de uso común solo podrán ser objeto de contratos que impliquen su uso o disfrute por terceros, previo acuerdo de la asamblea, y sólo se permitirá la traslación de dominio para la formación de la empresa correspondiente, lo que de ningún modo implica que se podrá transmitir el dominio sobre dichas tierras en otra vía que no sean las anteriores.

Las tierras de uso común deben estar reguladas por su reglamento interno, en donde observarán aspectos como el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de

dichas tierras, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios o comuneros, así como los avecindados (LA, 1992, artículo 74, segundo párrafo). El Registro Agrario Nacional certifica los planos internos del ejido o comunidad y una vez certificados dichos planos, expide el certificado de derechos de uso común, documento que se inscribe en dicho organismo. En consecuencia, el documento que acredita ser titular de dichas tierras, es el certificado de uso común.

Finalmente, respecto de las tierras parceladas, es orientadora la tesis de jurisprudencia 2a. VII/2001, sostenida por Contradicción de tesis 60/2000-SS, entre las sustentadas por el anterior Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, hoy Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito visible en la página 298 del Tomo XIII, Febrero de 2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro y texto son:

TIERRAS EJIDALES, SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.

Conforme al contenido de los artículos 44, 63, 73 y 76 de la Ley Agraria, así como del artículo 41 de su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, para efectos del derecho agrario, las tierras ejidales, por su destino pueden ser: 1) Para el asentamiento humano, 2) De uso común y, 3) Parceladas. Las primeras, son aquellas que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, como son los terrenos de la zona de urbanización y fundo legal del ejido, así como la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad de productividad para el desarrollo integral de la juventud y demás áreas reservadas al asentamiento humano. Las aludidas en segundo lugar, son las que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y pueden ser de tres clases, a saber: a) Las tierras que no han sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento humano, b) Las que no han sido parceladas por la misma asamblea y, c) Las así clasificadas expresamente por la asamblea. Por último, las tierras parceladas son

aquellas que han sido delimitadas por la asamblea con el objeto de constituir una porción terrenal de aprovechamiento individual, y respecto de las cuales los ejidatarios en términos de ley ejercen directamente sus derechos agrarios de aprovechamiento, uso y usufructo.

Se infiere que las tierras parceladas son las superficies que usufructúan los ejidatarios, comuneros o poseionarios de manera individual o colectiva. La asignación parcelaria debe realizarse conforme lo establece en el artículo 56 de la Ley Agraria, así como el 58 del mismo, en donde una vez que el Registro Agrario Nacional verifique y certifique los planos internos del núcleo agrario, expedirá los certificados de derechos parcelarios, a favor de todos y cada uno de los ejidatarios o comuneros que integran el ejido o comunidad. La asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales, acorde al artículo 59 de la Ley Agraria, es nula de pleno derecho. El documento que acredita los derechos sobre la parcela, es el certificado de derechos agrarios o certificado de derechos parcelarios, los cuales ostentarán los datos básicos de identificación, de igual forma también lo pueden acreditar con la resolución del tribunal agrario (LA, 1992, artículo 78).

La Constitución establece que la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, el precepto 76 de la Ley Agraria señala que corresponde a los ejidatarios (o comunero en su caso) el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas. En consecuencia, podrán aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o tercero su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier otra autoridad, y podrán aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles (LA, 1992, artículo 79).

En este tema la Ley Agraria establece tratamientos diferentes para las parcelas ejidales y comunales, mismo que ya se analizaron en el tema anterior, empero, se enfatiza por la importancia para el tema de investigación. Así para los ejidos, el artículo 80 de la ley agraria establece que los ejidatarios podrán enajenar sus derechos

parcelarios. Del precepto anterior se infiere que, para la validez de la enajenación se requiere:

- a) La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público;
- b) La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho, en donde es aceptable si la renuncia se expresa por escrito ante dos testigos y se inscribe en el Registro Agrario Nacional.
- c) Dar aviso por escrito al comisariado ejidal, para su inscripción en el libro de registro respectivo.
- d) Que el ejidatario que enajena sea titular de sus derechos parcelarios, de igual manera la persona que va adquirir la parcela sea ejidatario o avecindado del mismo núcleo agrario. Si se trata de avecindado deberá cumplir con esa calidad en los términos del artículo 13 de la Ley Agraria.
- e) Que dicho acto se notifique al Registro Agrario Nacional, para su inscripción y expedición de los nuevos certificados, cancelando las anteriores.

La misma Ley Agraria, en su artículo 81 y 82 establece que una vez delimitadas y asignadas las parcelas a los ejidatarios y éstos cuentan con su certificado de derechos parcelarios, la asamblea del ejido podrá autorizar a los ejidatarios a adoptar el dominio pleno de sus parcelas y, solo entonces, vender libremente su parcela. Es decir, asumir el dominio pleno de sus parcelas, implica que el Registro Agrario Nacional de de baja dichos certificados y expida el título de propiedad respectivo, que a su vez será inscrito en el Registro Público de la Propiedad, por lo tanto las tierras dejarán de ser ejidales y se sujetaran por el derecho común (derecho civil). En este caso tienen prioridad para comprar los familiares, otros ejidatarios reconocidos del mismo núcleo de población.

- a) En cuanto a las comunidades los derechos parcelarios no se pueden vender sino sólo pueden cederse. Tal cesión únicamente se puede realizar a favor de

familiares o vecindados del mismo núcleo de población, en donde el beneficiado de la cesión adquirirá la calidad de comunero (LA, 1992, artículo 101). Para que un comunero pueda ceder sus derechos parcelarios, debe cumplir los requisitos que marca el artículo 80 y 101 en relación con el 107 ambos de la Ley Agraria y que básicamente son los mismos descritos en el apartado anterior referente a la enajenación de las parcelas ejidales, y que abarcan los incisos a) hasta la e), con la salvedad de que en el inciso c) varia puesto que en este caso se dará aviso al comisariado de bienes comunales para su inscripción en el libro, y en el mismo sentido el inciso d) que el comunero que ceda sea titular de los derechos parcelarios, y la persona a quien le cederá los derechos sea familiar del cedente o vecindado de la comunidad. En éste último supuesto el vecindado deberá ser reconocido previamente como comunero, si no cuenta con esa calidad al momento de recibir la cesión.

En suma, nótese que existen marcadas diferencias entre estas dos figuras en donde se precisan que los derechos parcelarios pueden enajenarse en los ejidos o cederse en las comunidades. Las parcelas de los ejidos son parte integrante de la propiedad social y solamente si el ejidatario titular de los derechos parcelarios desea abandonar el régimen ejidal y lo autoriza la asamblea, podrá adquirir el dominio pleno y vender libremente su parcela. Respecto de las tierras de uso común de los ejidos o comunidades no pueden venderse, solo podrán aportarse para constituir sociedades civiles o mercantiles en las que participen los núcleos agrarios, o bien los ejidatarios o comuneros.

En cuanto a las tierras de asentamiento humano sólo podrán venderse los solares urbanos. Dependiendo del tipo de tierra en que se dividen los núcleos agrarios aplica el tipo de procedimiento para cambiar de régimen social a otro, por ejemplo, en los ejidos como se mencionó puede aplicarse el dominio pleno y cambiar de naturaleza la tierra transitando al derecho común, segregándose parte de la tierra agraria, en cambio las parcelas para las comunidades no aplican esta figura. Por otra parte, desde que se constituye el ejido o comunidad y se otorgan solares a los sujetos agrarios, prácticamente desde ese instante se está transitando al derecho común, es decir, esta

segregación parte desde la constitución de un ejido o el reconocimiento de la comunidad, obviamente cumpliendo ciertos requisitos. En cambio, las tierras de uso común la pueden ser afectados al otorgarse a sociedades mercantiles o civiles, mismas que si bien siguen teniendo relación con el derecho agrario ya se rige por la legislación civil o mercantil según sea el caso. Este tema se tratará con más detalle en el capítulo IV.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DE LOS USOS DEL SUELO

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3.2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; 3.3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; 3.4. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; 3.5. Los actos en materia de cambio de destino de tierras del Registro Agrario Nacional.

En el capítulo anterior, en 1992 se da la reforma del artículo 27 Constitucional y como consecuencia de ello se expide la Ley Agraria en ese mismo año conjuntamente con sus reglamentos en el siguiente año. Con la nueva ley agraria se rompe una tradición proteccionista del derecho agrario que se venía ejerciendo desde el primer código agrario de 1934 antes de la reforma de la ley agraria actual. Ya con la nueva legislación agraria se distingue entre la comunidad con el ejido, en donde éste último tiene más posibilidades de transitar hacia el derecho civil respecto de sus tierras debido a que únicamente a ellos les aplica el dominio pleno, aunado a que las tierras de los núcleos agrarios pueden transitar al derecho civil mediante la interpretación del artículo 56 de la nueva ley agraria, entre otros mecanismos tratados en el capítulo IV de la presente investigación. Fue importante establecer diferencias entre el ejido y la comunidad, en razón de que las figuras jurídicas que se implementaron es aplicable dependiendo del tipo de tierra, pues con base a ello se determina el procedimiento a seguir para segregar tierras agrarias hacia el derecho civil. Se analizaron, grosso modo, los latifundios, pequeña propiedad, así como las sociedades mercantiles y civiles, figuras estas dos últimas que se implementaron con la nueva reforma y que les es aplicable tanto ejidos como comunidades agrarias. Finalmente, se abundó las tierras en los núcleos agrarios, su la división en asentamientos humanos, de uso común, y parceladas, en donde se concreta que la protección de las mismas ya no es lo que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria del '71, sino que ahora tiene nuevos paradigmas que cambian la esencia del derecho agrario en general.

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 27 de la Constitución Federal, en la fracción VII se reconoció la “personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal”, y en el artículo 9 de la Ley Agraria del 92 se aceptó que tales núcleos tienen “patrimonio propio”. En la fracción VII del artículo en comento, en su primer párrafo se señala textualmente, refiriéndose a los ejidos y comunidades que “se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas”. Posteriormente estatuye que “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. Esa protección a que hace referencia, lo señala de manera general, sin que se materialice, toda vez de que en la Ley Reglamentaria se implementan varias figuras que se alejan de esa protección que establece la constitución. Ahora bien, la protección a que hace referencia ese primer párrafo se pierde en la generalidad o al menos no se contextualiza en qué sentido abarca dicha protección. Esto es así porque dichas protecciones a que hace alusión, se concretizan supuestamente en la Ley Reglamentaria (Ley Agraria), empero, también en la Ley Agraria implementa figuras que conllevan la segregación de tierras de los núcleos agrarios a favor de la propiedad privada.

Continuando con el análisis de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, en el segundo párrafo menciona literalmente que: “Tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela”. La constitución, estableció como única forma de conversión de tierras ejidales a propiedad privada la figura del dominio pleno, y tratándose únicamente de tierras ejidales, en donde ya se realizó la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales. No obstante, la Ley Agraria, quizás sin proponérselo creo al mismo tiempo otros mecanismos que conducen el mismo resultado: privatizar la tierra agraria. De este modo se puede hablar de figuras como el dominio pleno, el cambio de destino de tierras en los núcleos agrarios y las sociedades mercantiles o civiles como componentes de conversión de propiedad privada. Incluso vale la pena hacer referencia de que con la implementación de las

sociedades civiles y mercantiles acorde los artículos 23 fracción IX, 75 y 100 de la Ley Agraria, funcionan como catalizadores del proceso de transición del derecho agrario al derecho común.

Resulta menester enfatizar que el dominio pleno solo aplica tratándose de ejidos, y cumpliendo ciertos requisitos, aunque ciertos tratadistas mencionan que también aplica para las comunidades que fueron regularizados mediante PROCEDE O FANAR en su caso, no obstante, aplicarlo de esta forma conllevaría a una violación de la Ley Agraria, en términos del artículo 99 fracción III. Esta confusión, de que el dominio pleno también aplica para las comunidades deriva más bien de una interpretación del artículo 107 de la Ley Agraria. Por eso es resulta ineludible realizar una diferenciación entre los núcleos agrarios y establecerlo en la Ley Agraria, ya que el ejido y la comunidad tienen varias implicaciones de fondo que repercuten directamente en la tenencia de la tierra. Consecuentemente, las tierras ejidales tienen más elementos que los conducen a la propiedad privada que las tierras de las comunidades, incluso aún más protegidos se encuentran las tierras que corresponden a los grupos indígenas, pues están bajo el amparo del artículo 106 de la Ley Agraria, y constitucionalmente por la fracción VII del artículo 27.

3.2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, consta de 163 artículos y data del 5 de junio del 2018. La presente ley abroga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable del 25 de febrero de 2003. Las principales autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley son la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional Forestal, el Consejo Nacional Forestal, y los Consejos Estatales Forestales.

Dentro del primer artículo se especifica que la presente es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, que tiene por objeto regular y fomentar el manejo integral y sustentable de los territorios forestales, la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos. Los objetivos generales de la ley en comento, en la parte que interesa, se señala:

III. Impulsar la silvicultura, el manejo y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, para que contribuyan con bienes y servicios que aseguren el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con la participación corresponsable de los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales;

IV. Promover la provisión de bienes y servicios ambientales, así como proteger y acrecentar la biodiversidad de los ecosistemas forestales mediante el manejo integral del territorio;

VI. Promover la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno que concurran en los territorios forestales;

IX. Promover acciones necesarias en el sector para dar cumplimiento a tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte en materia de cambio climático, diversidad biológica y demás aplicables en la materia;

XI. Promover la prevención y el manejo integral de los agentes disruptivos que afecten a los ecosistemas forestales, mitigar sus efectos y restaurar los daños causados por estos;

XIII. Respetar, en el ámbito de la Ley, los derechos de las comunidades indígenas y comunidades equiparables, así como el uso y disfrute de sus recursos forestales en los términos de normatividad nacional aplicable y los instrumentos internacionales vinculantes. (LGDFS, 2018, Artículo 2)

Si se analiza la fracción III, se puede intuir que se está muy lejos de cumplir con dicho objetivo, ya que no existen mecanismos concretos para hacer posible el mejoramiento de la calidad de vida de la población, así como sus legítimos poseedores, por ende, en este rubro se encuentra abandonado. Pasa lo mismo con la fracción siguiente IV, pues se requiere de mayor coordinación entre los tres órdenes de gobierno para lograr el cumplimiento eficaz de las dos fracciones aludidas con anterioridad.

En relación a la fracción IX, es de reconocer que el cambio climático es un tema que no ha se ha salido de control, por ello se requieren medidas urgentes para darle mayor importancia a la cuestión forestal, tal como lo prescribe la fracción XI, para restaurar los daños que se han causado por factores como la tala de árboles, los incendios, entre otros como el cambio de uso de suelo. En la fracción XII y XIII, se requiere darle mayor practicidad, esto porque generalmente las comunidades indígenas donde cuentan con recursos forestales los utilizan para obtener un lucro, dándole un uso discriminado en la tala de árboles afectando con ello el desarrollo forestal, haciendo incluso difícil el acceso a la igualdad sustantiva en virtud de que se carecen de programas para incentivar el cuidado de los suelos forestales.

En otro tenor, dentro de los objetivos específicos, referente al cambio de uso de suelo en materia forestal, en el derecho agrario se materializa con el cambio de destino de las tierras en los núcleos agrarios. El cambio de uso de suelo en la legislación Forestal y el cambio de destino de las tierras en la legislación agraria son conceptos diferentes, ya que puede ocurrir que se dé el cambio de uso de suelo sin darse el cambio de destino en materia agraria.

El cambio de uso de suelo se concreta cuando existe una remoción total o parcial de la vegetación de los terrenos forestales para destinarlos a actividades no forestales (LGDFS, 2018). Conforme a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, por suelo Forestal se entiende como el cuerpo natural que ocurre sobre la superficie de la corteza terrestre, compuesto de material mineral y orgánico, líquidos y gases, que presenta horizontes o capas y que es capaz de soportar vida; que han evolucionado bajo una cubierta forestal y que presentan características que les confirió la vegetación forestal que en él se han desarrollado. De forma similar la ley en comento en la fracción LXXI, del artículo 7, menciona que por terreno forestal se refiere el que está cubierto por vegetación forestal y produce bienes y servicios forestales. No se considerará terreno forestal, para efectos de esta Ley, el que se localice dentro de los límites de los centros de población, en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con excepción de las áreas naturales protegidas.

Por otra parte, en materia agraria existe la figura del cambio de destino de las tierras, que básicamente significa el cambio de naturaleza de la tierra que implica un tránsito acorde al tipo de tierras que existen en materia agraria (tierras de asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas). Los cambios de destino acorde al artículo 56 de la Ley agraria en relación con el 23 fracción XV, se realizan cuando las tierras ya fueron certificadas, y se dan de tierras de uso común a parceladas, de uso común a asentamientos humano y de parceladas a asentamiento humanos; en estos casos casi siempre van aparejados cambios de uso de suelo, aunque como se señaló arriba, no necesariamente.

Es importante destacar que, dentro de los objetivos específicos de la ley forestal en comento, en relación al cambio de uso de suelo, señala:

X. Promover la conservación de los ecosistemas forestales, impulsando su delimitación y manejo sostenible, evitando que el cambio de uso de suelo con fines agropecuarios o de cualquier otra índole afecte su permanencia y potencialidad. (LGDFS, 2018, artículo 3, fracción X)

Indudablemente, el cambio de uso de suelo se ha dado para otros fines que afectan el desarrollo forestal sustentable, y que muchas veces ha sido irreversible el daño, aunque la misma ley señala que no se alterara el régimen de propiedad, la realidad es de que ocurre lo contrario. La propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen. Los procedimientos establecidos por esta Ley no alterarán el régimen de propiedad de dichos terrenos. (LGDFS, 2018, artículo 5). La competencia que le corresponde la Federación, es significativa porque ejerce la facultad de expedir las autorizaciones de cambio de uso de suelo, tal como lo señala la Ley Forestal en comento al señalar:

Expedir, por excepción, las autorizaciones de cambio de uso del suelo de los terrenos forestales, así como controlar y vigilar el uso del suelo forestal. (LGDFS, 2018, artículo 10, fracción XXX)

La presente fracción se encuentra en concordancia con las atribuciones que le corresponde la Secretaría de Medio Ambiente, en su fracción XI del artículo 14, mismo que establece que les corresponde la expedición de las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales. De tal manera que los ejidos y comunidades donde se encuentren enclavados los terrenos forestales, no pueden o mejor dicho no deben realizar los cambios de destino, siempre y cuando su terreno sea forestal, para ello se requiere como requisito previo solicitar ante la Secretaría de Medio Ambiente la respectiva autorización del mismo donde se acredite el motivo de cambio de destino que se pretende hacer, puesto que implicaría cambio de uso de suelo, de hecho ese es el principal motivo de solicitar el cambio de destino .

En cuanto a las atribuciones de las Entidades Federativas se señala que se debe capacitar a los pueblos indígenas, a los ejidos y comunidades forestales, en el desarrollo de su organización, así como en la creación de empresas sociales forestales y brindar atención, de forma coordinada con la Federación, Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en los asuntos relacionados con la conservación y mejoramiento de ecosistemas forestales de los pueblos y comunidades indígenas (LGDFS, 2018, artículo 11, fracciones XXIII, XXIV).

El municipio también le corresponde, diseñar, formular y aplicar en concordancia con la política nacional y estatal, la política forestal del municipio acorde con sus atribuciones marcadas en el artículo 13 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, entre las que destacan la de llevar a cabo acciones de saneamiento en los ecosistemas forestales dentro del ámbito de competencia. La política forestal nacional en su artículo 29 se enfoca al desarrollo forestal sustentable que contribuya a mejorar el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo; para ello establece varios principios rectores, entre las que destacan entre las que encuentran la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de ejidatarios, comuneros pequeños propietarios y los legítimos poseedores de recursos forestales.

La autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente, conforme lo establecido por el artículo 68 fracción I, y 69 Fracción I de la legislación forestal. Éstas autorizaciones podrán ser modificadas, suspendidas, revocadas, declaradas extintas o caducas conforme lo establecen los artículos 62, 63, 64, y 65 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Existe dentro de la ley referida, en la sección séptima, el tema del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, apartado que abarca los artículos 93 al 100 y que hace alusión de manera más exclusiva al tema de cambio de uso de suelo. Así el artículo 93 establece que, para otorgar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales por excepción, se requiere una opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base a estudios técnicos que justifiquen el cambio, y que demuestren que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantenga.

El cambio de uso de suelo se deberá inscribir, y una vez otorgado se deberán rendir informes periódicos respecto de las autorizaciones de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, se precisa que no se otorgarán autorización de cambio de uso de suelo en terrenos incendiados sin que haya pasado 20 años, y que se acredite que la vegetación forestal se ha regenerado, también se habla acerca de la participación de la Secretaría de Medio Ambiente, la Comisión Forestal así como la coordinación que debe establecerse con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación referente a apoyos en los cambios de uso de suelo. (LGDFS, 2018, artículos 94, 96, 97, 99 y 100). La misma LGDFS, en sus artículos 155 y 156 contempla las infracciones al incumplimiento de lo establecido en el mismo, como son realizar el cambio de uso de suelo sin autorización, causar daño en los ecosistemas forestales, así como realizar quemas en terrenos forestales o realizar obras no autorizadas en dichos terrenos entre otros, sanciones que van desde la amonestación, clausuras definitivas de las autorizaciones hasta multas económicas.

En conclusión, se requiere que para que tenga una efectiva aplicación de la norma la implementación de una amplia cultura en el rubro forestal, y el presente

LGDFS no lo contempla, por lo que esta ley se traduce en buenas intenciones sin trascender más allá puesto que se limita a eso, hace falta que el apoyo económico realmente llegue a las comunidades y pueblos que cuentan con terrenos forestales, para el manejo adecuado del mismo. De igual forma, en materia agraria se hace alusión a los terrenos forestales como pequeña propiedad, limitándose a definirlo estableciéndose la superficie, de tal manera que por forestal debe entenderse como los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques y selvas, que la superficie que se considerará como pequeña propiedad forestal será la que no exceda de 800 hectáreas (LA, 1992). Finalmente, los ejidos y comunidades donde se encuentren enclavados los terrenos forestales, deben realizar los cambios de destino de sus tierras, para ello debe establecerse una transversalidad en el tema forestal tanto agrario como lo establecido en esta LGDFS para que exista uniformidad de criterios, de conceptos, sobre todo se armonice temas como cambios de uso de suelo acorde a la Legislación Forestal, tal como el cambio de destino de tierras que señala la Ley Agraria.

3.3. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

La incorporación de la presente Ley ecológica resulta importes menester debido a que tanto los cambios de uso de suelo, así como los cambios de destino en materia agraria producen indudablemente un desequilibrio en las tierras desde el punto de vista ecológico. Así cuando se produce un cambio en las tierras ejidales o de comunidades para destinarlos al asentamiento humano por ejemplo, se está cambiando el uso de las tierras, y con ello también los aspectos ecológicos por eso es imprescindible valorar los impactos que producen la transición de las tierras de los núcleos agrarios cuando se cambia de régimen de propiedad, toda vez que establecido el asentamiento humano, el siguiente paso es regularizar la tenencia de la tierra cambiando su naturaleza de lo agrario a lo civil.

La aplicación de esta ley es un reto para el sistema legislativo del país, pues existen prácticas de corrupción en todos los ámbitos, por ello para que las leyes tengan una correcta aplicación la sociedad debe tener conocimiento de las mismas, crear una

conciencia ecológica donde se exija el cumplimiento en todos los niveles. Urge se asuma el compromiso de conocer las leyes para promover la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de las cuales depende la supervivencia.

Acorde a lo que se establece en la página de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se describe que la legislación ambiental de México tiene como eje rector la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente por sus siglas (LGEEPA), misma que se promulgó el 28 de enero de 1988, cuya inspección y fiscalización recae en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). También señala que con el fin de transferir atribuciones, funciones y recursos las leyes ambientales de las entidades federativas se adecuaron a la LGEEPA al publicarse en diciembre de 1996 el decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la ley.

Máxime este cuerpo normativo ha tenido varias reformas en sus artículos a lo largo de estos años incluso, reformas recientes en este 2018. Este ordenamiento cuenta con leyes reglamentarias en Materia de Impacto Ambiental, de Residuos Peligrosos, de Contaminación por Ruidos, de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica, de Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan en el DF (hoy CDMX) y su Zona Conurbada; Además, para el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, de Áreas Naturales Protegidas y de Auditoría Ambiental. Al sistema jurídico ambiental se integran leyes sectoriales como la General de Cambio Climático, General de Desarrollo Forestal Sustentable, de Pesca, General de Vida Silvestre, de Aguas Nacionales y Federal de Derechos en Materia de Agua y la Ley General de Bienes Nacionales. Actualmente esta ley contempla 204 artículos y se compone de seis apartados, descritos mediante seis títulos. Es una ley extensa que abarca diferentes temas, que tienen como objetivo convivir con la naturaleza y preservar el medio ambiente.

Acerca de los núcleos agrarios se establece en la Legislación ecológica que los programas de ordenamiento ecológico local regularan los usos de suelo, incluyendo precisamente a ejidos, comunidades, así como pequeñas propiedades (LGEEPA,

última reforma 2018, artículo 20 BIS 5, fracción VI). Así desde el punto de vista del derecho agrario, se señala que:

Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (LA, 1992, artículo 66).

El artículo 65 de la Ley Agraria prescribe que la asamblea tiene la facultad de delimitar la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, sin embargo, esta facultad que tiene la asamblea debe hacerse siempre y cuando respete la normatividad aplicable, en este caso, una de las Leyes que deberá observar es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, asimismo las normas técnicas que emita la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales como lo señala literalmente el artículo 66 de la Ley Agraria citado con anterioridad. En el mismo sentido, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente, existe un apartado especial en el capítulo IV, del Título Primero, que establece la regulación ambiental de los asentamientos humanos, y que abarca del artículo 23 al 35 BIS. Así y acorde al artículo 23 de la LGEEPA, señala que los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio, evitar las tendencias de suburbanización extensiva, cuidar las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos, así como evitar que se expongan a los riesgos de desastre por impactos adversos al cambio climático, entre otros aspectos.

El artículo 28 tiene que ver con la evaluación del impacto ambiental en la ejecución de obras o actividades que se realicen quienes previamente, deberán contar con la autorización en materia de impacto ambiental, además de los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que requieran.

Merece especial cuidado las tierras ejidales, y/o comunales que se incorporan al desarrollo urbano y que pueden afectar el territorio de las áreas naturales protegidas. En los artículos 44 al 56 BIS de la LGEEPA se aborda la protección de dichas áreas,

la cual es de destacar las obligaciones de los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre la tierras, aguas y bosques los cuales deberán sujetarse a las modalidades que la ley establezca en los decretos respectivos y a las previsiones contenidas en el programa de manejo y ordenamiento ecológico de cada área, en donde se sentencia que las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población. Las autoridades federales, estatales y municipales tienen la obligación de verificar que las áreas que se pretendan incorporar al desarrollo urbano no se encuentren en áreas naturales protegidas en todos los ámbitos del gobierno.

Generalmente los asentamientos se dan sin cumplir estas normas, máxime de los que nacen a partir de una irregularidad para con posterioridad regularizarse, por consiguiente, las leyes ambientales no llegan a cumplirse en su totalidad. La ley ambiental, prescribe que se debe cuidar que el espacio donde se asiente o delimite el asentamiento humano cumpla con ciertas características que no contravengan la presente ley, de igual manera deberá observarse que no se asiente en espacios considerados como áreas naturales protegidas, o zonas de restauración ecológica, en fin, los considerados de utilidad pública que establece el artículo 2 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. La Federación, los Estados y Municipios deben cumplir con las facultades y obligaciones que les concede la LGEEPA y que van enfocadas a la protección de los asuntos que afectan el equilibrio ecológico en el país acorde a sus respectivas jurisdicciones.

Es obvio que los asentamientos irregulares no observan disposiciones jurídicas para su establecimiento, y que indudablemente se asientan en perjuicio del ecosistema y de los recursos naturales. Así cuando los núcleos agrarios realizan cambios de destino de las tierras conforme al artículo 56 de la Ley Agraria en relación con el artículo 23 fracción XV, si estos lo realiza bajo el supuesto de parcelas a solares, indudablemente se afectará un ecosistema, máxime si en núcleos agrarios existen bosques o se encuentran poblados de árboles, que, al haber un cambio de destino de tierras, generalmente, el siguiente paso del sujeto agrario es construir, sin autorización alguna del municipio ni del Estado, pero también, es de reconocer que estos cambios

tanto de uso de suelo como de destino en materia agraria, a veces se realiza con el consentimiento del municipio, sin el estudio previo del impacto ambiental.

3.4. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Se analiza la LGAHOTDU por la importancia que representa en la presente investigación, ya que una parte de la población, utiliza tierras ejidales o comunales para convertirlos en propiedad privada a través de los asentamientos humanos, y de esa forma se transita del derecho social al derecho común. Precisamente en ello radica lo indispensable del análisis de la ley en comento para visualizar el mecanismo que establece la ley al incorporar de los núcleos agrarios a la zona urbana de la población. Esta Ley se publica el 28 de noviembre de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, abrogando la anterior Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, que tiene como objeto la de regular los asentamientos humanos, dentro del ámbito de sus competencias. Así el artículo 1° de la LGAHOTDU señala como objeto el de fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en el país, con pleno respeto a los derechos humanos, así como el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado para promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos plenamente, asimismo deberá fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre la Federación, estados, municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos, así como la de definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población, entre otros.

Es importante enfatizar que la formación de los asentamientos viene a afectar algunos núcleos agrarios: comunidades y ejidos. Por eso es de subrayar que la formación de asentamientos irregulares en propiedad social, deben estar encaminados

a la elaboración de planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial en cada municipio, bien definidos y proyectados a corto, mediano y largo plazo, para lo cual es necesario identificar las áreas idóneas para el desarrollo urbano de las grandes ciudades y las que están en crecimiento, las medianas.

Es necesario realizar una revisión exhaustiva que tenga como objetivo identificar qué ejidos y comunidades se encuentran cerca de las grandes ciudades, con la finalidad de evitar que se lucre de manera irracional con la propiedad de dichos núcleos agrarios, por eso tanto el municipio como las delegaciones del Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Territorial y Urbano deben participar en dicha revisión, de tal manera que los asentamientos y centros de población se conduzcan con apego a los principios de la política pública (LGAHOTDU, 2016, artículo 4).

Las leyes, y en particular el presente, deben observarse su aplicación de manera estricta, ya que generalmente, los que lucran con las tierras de comunidades y ejidos para posteriormente fraccionarlos y venderlos, se apoyan de los huecos y vacíos legales, burlándose de las disposiciones legales aplicables en esta materia. El artículo 87 de la Ley Agraria, menciona que cuando se trate de los terrenos de un ejido y se encuentren ubicados en áreas de crecimiento de un centro de población, los beneficiarios de la urbanización de sus tierras deben ser los integrantes de dicho núcleo de población de que se trate, pero en la práctica esto no siempre ocurre.

En la LGAHOTDU se menciona que son causas de utilidad pública la ejecución de planes o programas de desarrollo urbano, la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano; así como la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población (LGAHOTDU, 2016, artículo 6). Como parte de las atribuciones de las entidades federativas, se deben regular o legislar en materia de asentamientos humanos, así como intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en consecuencia coordinar las acciones de la Federación con las entidades federativas y sus municipios acorde a las demarcaciones territoriales según corresponda, es necesario establecer en las leyes y reglamentos de la materia, los lineamientos a los que habrán de sujetarse las autorizaciones, licencias o permisos

relacionados con las diferentes acciones urbanísticas, en las cuales se debe prever por lo menos las formalidades y requisitos, procedimientos, causas de improcedencia, tiempos de respuesta, medios de impugnación, medidas de seguridad, sanciones, causas de revocación y efectos para la aplicación de afirmativas o negativas fictas, tendientes a garantizar la seguridad jurídica y la máxima transparencia en los actos de autoridad en la materia (LGAHOTDU, 2016, artículo 10).

El municipio, cumple una función importante en el tema de los asentamientos irregulares, pero sobre todo en la legalidad de los mismos, es decir, el primer acercamiento que tiene las personas que desean regularizar un predio con fines urbanísticos es el municipio, en consecuencia, la función del Ayuntamiento se vuelve transcendental y determinante en este rubro.

En este sentido la LGAHOTDU, señala que el Municipio, tiene como facultades regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del municipio. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios³; Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos; Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones que en materia penal se deriven de las faltas y violaciones de las disposiciones jurídicas de

³ En concordancia el Artículo 60 de la ley en cita establece los requisitos para las autorizaciones, licencias o permisos de uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y para cualquier otra acción urbanística, que se pretenda ejercitar por los interesados.

tales planes o programas de desarrollo urbano y, en su caso, de ordenación ecológica y medio ambiente (LGAHOTDU, 2016, artículo 11)⁴.

La función del municipio es trascendental en el tema de la conversión de suelo social al desarrollo urbano, dentro de su jurisdicción, sin embargo, en la práctica ocurre lo contrario, esto a pesar de que las regulaciones de la propiedad en los centros de población, de manera general, se alude que independientemente del régimen en que provengan deben sujetarse a los programas o planes de desarrollo urbano conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Tratándose de ejidos y comunidades, se alude de manera muy escueta en la legislación de asentamientos humanos, por la importancia se transcribe los preceptos de manera literal:

Artículo 62. El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los Centros de Población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del Asentamiento Humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de Desarrollo Urbano, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables, así como en las Reservas, Usos del suelo y Destinos de áreas y predios. La urbanización, fraccionamiento, transmisión o incorporación al Desarrollo Urbano de predios ejidales o comunales deberá contar con las autorizaciones favorables de impacto urbano, fraccionamiento o edificación por parte de las autoridades estatales y municipales correspondientes, de acuerdo a esta Ley. Dichas autorizaciones deberán ser públicas, en los términos de este

⁴ En concordancia con las atribuciones municipales el artículo 59 de la Ley en comento señala que corresponderá a los municipios formular, aprobar y administrar la Zonificación de los Centros de Población ubicados en su territorio. La Zonificación Primaria, con visión de mediano y largo plazo, deberá establecerse en los programas municipales de Desarrollo Urbano, en congruencia con los programas metropolitanos en su caso.

ordenamiento y otras disposiciones en la materia. El Registro Agrario Nacional y los registros públicos de la propiedad de las entidades federativas no podrán inscribir título alguno de dominio pleno, de cesión de derechos parcelarios o cualquier otro acto tendiente al fraccionamiento, subdivisión, parcelamiento o pulverización de la propiedad sujeta al régimen agrario, que se ubique en un centro de población, si no cumple con los principios, definiciones y estipulaciones de esta Ley y de las establecidas en la Ley Agraria, así como no contar con las autorizaciones expresas a que alude el párrafo anterior. Los notarios públicos no podrán dar fe ni intervenir en ese tipo de operaciones, a menos de que ante ellos se demuestre que se han otorgado las autorizaciones previstas en este artículo.

Artículo 63. Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de Crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a esta Ley, a las disposiciones jurídicas locales de Desarrollo Urbano, a la Zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia y a las normas mexicanas o normas oficiales mexicanas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la intervención del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad. (LGAHOTDU, 2016, artículos 62 y 63)

Para concretar el cambio de régimen de agrario a derecho común, tratándose de predios ejidales y comunales, para fines urbanísticas se señalan muchos requisitos en los cuales interviene el municipio, el Registro Agrario Nacional y el Notario como entes principales, que deben velar si las acciones urbanísticas a implementar cumplen con los requisitos que marca la ley, por el contrario, muchas veces se autorizan con requisitos mínimos sin observar la presente legislación, a veces por desconocimiento, y otras por intereses políticos, y económicos, entre otros que inciden en falta de aplicación cabal a la presente legislación urbanística.

Las regulaciones para el suelo provenientes del régimen agrario se numeran en los artículos 80 al 83 de la LGAHOTDU. La incorporación de terrenos ejidales, comunales, y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir requisitos como la necesidad de la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano, ser áreas urbanizables en términos del artículo 3 de la LGAHOTDU, cumplir con el planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento para la dotación de infraestructura, y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda, y demás que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos correspondientes (LGAHOTDU, 2016, artículo 80).

La regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano, deberá derivarse como una acción de fundación, crecimiento, mejoramiento, conservación, y consolidación, conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable; Sólo podrán recibir el beneficio de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo. Tendrán preferencia los poseedores de forma pacífica y de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión, ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables. La federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, instrumentarán coordinadamente programas de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios y apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios y comuneros (LGAHOTDU, 2016, artículos 82 y 83).

A partir de la definición de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, los municipios pueden obtener algunos beneficios, como el derecho de

preferencia que se consagra en el artículo 89, de la Ley Agraria.⁵ Sin embargo, siempre será obligación de las autoridades federales, estatales o municipales asegurarse, previamente a la expedición de las autorizaciones para el uso, edificación o aprovechamiento urbano o habitacional, cambio de uso del suelo o impactos ambientales del cumplimiento de las leyes estatales y federales en materia de prevención de riesgos en los Asentamientos Humanos (LGAHOTDU, 2016, artículo 68).

A pesar de lo anterior, la aplicación de esta legislación urbanística dista mucho de la realidad, dado que con el afán de crear asentamientos humanos derivados de la propiedad social, muchos especuladores, han evitado los trámites y autorizaciones previas que exigen diversas leyes en la materia urbana, en donde diversos núcleos agrarios, sobre todo los que están cercanos a las manchas urbanas llevan a cabo asambleas de cambio de destino con base en el artículo 56 en relación al artículo 23 fracción XV demás relativos de la Ley Agraria, en donde autorizan este tipo de cambios de destino de las tierras ejidales y comunales (de parcelas ejidales, o de uso común a solares urbanos con la finalidad de vender los terrenos en lotes). Recuérdese que, por disposición legal, en este tipo de asambleas deben estar presentes un fedatario público, así como un representante de la Procuraduría agraria, para que verifiquen el acto y tenga validez la asamblea.

⁵ La Ley General de Asentamientos humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Noviembre del 2016, abrogó la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 a que hace referencia el artículo 89 de Ley Agraria, sin embargo, el derecho de preferencia en la ley vigente se encuentra establecido ahora en el artículo 84; dicho precepto alude que La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, tendrán en los términos de las leyes federales y locales correspondientes, el derecho de preferencia en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva territorial, para destinarlos preferentemente a la constitución de Espacio Público, incluyendo el suelo urbano vacante dentro de dicha reserva, señaladas en los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso. En el penúltimo párrafo señala que dicho derecho deberá ejercerse en un plazo de 30 días naturales. Es importante destacar, que no debe confundirse con el derecho al tanto, ya que este derecho está claramente delimitado en el artículo 84 de la Ley Agraria, por lo que su aplicación sería en primer término al interior del ejido con el derecho al tanto, y posteriormente al exterior del ejido como el derecho de preferencia por el gobierno federal, estatal, o municipal.

Muchas veces este tipo de asambleas de cambio de destino de tierras cumplen con las normas jurídico-agrario, sin observar las disposiciones urbanas y ecológicas. Precisamente, en atención a tal formalidad, los notarios públicos cumplen un papel trascendental, deben coadyuvar para garantizar la legalidad de los actos que realizan, revisando la totalidad del acto, para verificar que esté otorgado de acuerdo a la formalidad que exige la ley agraria, so pena de nulificarse dicha asamblea tal como lo estatuyen los artículos 111, 112 y 113 del cuerpo jurídico en comento LGAHOTDU:

Artículo 111. Serán de nulidad los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de áreas y predios que: I. Contravengan las disposiciones de los planes o programas de Desarrollo Urbano en cualquiera de sus modalidades, así como a las Provisiones, Usos de suelo, Reservas o Destinos que establezcan; II. No contengan las inserciones relacionadas con las autorizaciones, licencias o permisos para la Acción Urbanística que proceda, y III. Los actos jurídicos de traslación de dominio que se realicen sin respetar el derecho de preferencia a que se refiere el artículo 84 de esta Ley.

La nulidad a que se refiere este artículo, será declarada por las autoridades competentes. Dicha nulidad podrá ser solicitada por la instancia de procuración de justicia mediante el ejercicio de la denuncia popular o a través de los procedimientos administrativos regulados en la legislación local.

Artículo 112. Los notarios y demás fedatarios públicos con facultades para ello, podrán autorizar definitivamente el instrumento público correspondiente a actos, convenios o contratos relacionados con la propiedad, posesión o derechos reales, en regímenes de derecho privado, público o social, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación con la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en esta Ley, la

legislación estatal de Desarrollo Urbano y otras disposiciones jurídicas aplicables; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos. Así mismo, tendrán la obligación de insertar en las escrituras de transmisión de propiedad en que intervengan, cláusula especial en la que se hagan constar, las obligaciones de respetar los planes o programas a los que se refiere esta Ley, en especial el uso o destino del predio objeto de tales actos, y el respeto a la definición de Área Urbanizable.

Artículo 113. No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de Desarrollo Urbano. No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de Desarrollo Urbano y en los planes o programas aplicables en la materia. Los certificados parcelarios otorgados por el Registro Agrario Nacional o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de predios de ejidos o comunidades, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios establecidos en los planes o programas de Desarrollo Urbano vigentes y aplicables a la zona respectiva.

Así quienes propicien o permitan la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, autoricen indebidamente el asentamiento humano o construcción en zonas de riesgo, en polígonos de protección, salvaguarda y amortiguamiento en torno a la infraestructura o equipamientos de seguridad nacional o de protección en derechos de vía o zonas federales, o que no respeten la definición de área urbanizable contenida en este ordenamiento se harán acreedores a las sanciones administrativas, civiles y penales aplicables (LGAHOTDU, 2016, artículo 118). De este modo se pretende frenar los asentamientos humanos irregulares, pero la realidad los rebasa, a pesar de ello, el uso de las leyes que rigen en materia de desarrollo urbano, tanto la federal, estatal, así como los municipales constituyen hasta el momento la mejor arma para frenar este tipo de asentamientos. Los notarios deben

velar que cumplan con dichos requerimientos antes de legitimar cualquier acción relacionada con la urbanización. A pesar de lo anterior, si los notarios autorizan acciones contraviniendo lo establecido en los programas de desarrollo urbano, existe otro filtro que es el Registro Público de la Propiedad en donde señala que no podrán inscribirse ningún acto, convenio o contrato que no se ajuste a la legislación de desarrollo urbano vigente y aplicables a la zona respectiva. Con relación a lo anterior, es necesario enfatizar que para hacer efectivas las disposiciones anteriores, deben existir programas o planes de desarrollo urbano en cada municipio en donde se observen todas las normatividades en especial el presente que se analiza. Finalmente, también la Procuraduría Agraria, y acorde al artículo 61 de la Ley Agraria, cuenta con la facultad de impugnar dicho acto, tratándose de asambleas de cambio de destino donde se generen solares urbanos, cuando cierto grupo de ejidatarios (20%) se sientan vulnerados en sus derechos.

El proceso de desincorporación de tierras del régimen ejidal y comunal resulta relevante por su magnitud en el aspecto de asentamientos irregulares. El desarrollo de nuevas áreas para el asentamiento humano en muchas zonas urbanas está supeditado por las tierras ejidales y comunales, y que hoy en la actualidad es muy grande el número de áreas urbanas, industriales, turísticas y de obras de infraestructura que tiene ocupación en suelo irregular.

El significativo crecimiento de la población se dio en las áreas urbanas, que en 1921 sumaban 4,465, 000 habitantes y en 1995 llegaron a 88,703,000, es decir, casi 20 veces la cantidad inicial. El crecimiento explosivo de la población urbana y la protección de las tierras de los núcleos agrarios por el Estado dio origen a un conflicto que se resolvió mal, por la vía de los hechos. Ante la imposibilidad de realizar transacciones legales con la tierra ejidal y comunal, la presión social por obtener suelo para construir vivienda se tradujo en la invasión, generalmente consentida, aunque en algunos casos violenta, de las áreas ejidales y comunales que rodean las ciudades. (Ibarra, 2008, p. 77)

El Dr. Warman (citado en Ibarra, 2008), destaca que el desarrollo urbano ofrece atractivos económicos a la venta de parcelas ejidales que se transforman en lotes de colonias habitacionales que disuelven el ejido. Esas transacciones al margen de la ley originaron los asentamientos urbanos irregulares. Para frenar la irregularidad y compensar adecuadamente a los ejidatarios, la reforma de 1992 autorizó la urbanización de las parcelas mediante el cambio de dominio, decidido en asamblea, de la propiedad ejidal a la modalidad privada. La mayoría de las decisiones de cambio de dominio tomadas desde 1992 tiene la urbanización como objetivo.

La incorporación de suelo social al desarrollo urbano es un mecanismo para convertir el derecho agrario a derecho civil. Durante el período 1996-2000 se instrumentó el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), al desarrollo urbano que buscaba convertir tierra ejidal y comunal en suelo urbano. En él se planteó la participación de los tres órdenes de gobierno y la sociedad, coordinado por la Secretaría de Reforma Agraria (SRA) y Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como coordinadora nacional. En el programa también participaba el Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), INEGI e Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), en donde el propósito fue incorporar de una manera ágil y concertada suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano mediante su venta legal, con la aprobación y el justo beneficio para los núcleos agrarios. Este programa rindió pocos frutos, entre los factores que destacan es que había poco financiamiento, y poca participación de inversionistas inmobiliarios. Sin embargo, el PISO, fue un programa que desde otra óptica se incorporó, aunque en menor cantidad, tierras de tipo social a lo privado, en donde los núcleos agrarios actuaban en base a un acuerdo de asamblea, (aportaban tierras aptas para consumidores urbanos de escasos recursos), respetando la normatividad agraria y urbanas aplicables. El método que utilizó el PISO fue la expropiación, la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias y la adopción de dominio pleno sobre tierras parceladas (Procuraduría Agraria, 1997)

Los asentamientos irregulares ha sido una constante, incluso se han implementado programas para regularizar la tenencia de la tierra como la CORETT, así como el PISO descritos con antelación. Al implementarse este tipo de programas indudablemente se transita de una irregularidad (ilegalidad) a la legalidad contribuyendo el tránsito de tierras ejidales y comunales a la propiedad privada. Así los asentamientos humanos irregulares que se establecen están en la espera a que se legalice su situación. Tratándose de tierras ejidales donde se obtiene el dominio pleno, sujetas ahora por el derecho común, y una vez de que se tiene la propiedad generalmente se vende dicha superficie y cuando el propósito del comprador es inmobiliario o urbano, deberá verificar si el terreno que compra cumple con los requisitos para la creación de nuevas áreas de urbanización, y en que condición de uso del suelo está el terreno que se pretende adquirir dentro de los planes de desarrollo urbano vigentes y las disposiciones establecidas en las leyes urbanas locales así como en la Ley General de Asentamientos Humanos, aunque, esto no ocurre en la praxis. Tratándose de ejidos y comunidades que pretendan aportar tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias, debe revisarse la ubicación de las tierras dentro de los planes de desarrollo urbano del municipio correspondiente y sobre todo si ya existe una definición del uso del suelo.

En general todas aquellas tierras ejidales o comunales que se desincorporan del régimen de propiedad social mediante alguno de los mecanismos descritos en la Ley Agraria, y que se pretendan comercializar para fines urbanos e inmobiliarios, tendrán que apegarse a las regulaciones que tienen previstos los municipios dentro de sus planes de desarrollo urbano, así como las contenidas en la legislación local y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), al menos esa es la intención de la presente legislación.

3.5. Los actos en materia de cambio de destino de tierras del Registro Agrario Nacional

El Registro Agrario Nacional cumple también una función medular en la aprobación de los actos que se realizan en ejidos y comunidades, en particular en la

Asamblea de cambio de destino, es importante acentuar que la calificación registral lo realiza el RAN. Es de aclararse que la actividad que despliega el RAN como órgano con facultades registrales, se ejercita con base en varios principios en la materia agraria. La actividad registral del RAN, se refiere a que todo documento que ingresa al mismo, dentro de su procedimiento de inscripción, debe examinar todos los elementos intrínsecos como extrínsecos, esto para determinar si se realizó conforme a derecho.

Los registradores examinarán bajo su responsabilidad, cada uno de los documentos y actos jurídicos que en ellos consten, para determinar si los mismos reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa que los rija, con el fin de garantizar los principios de legalidad y certeza jurídica. El registrador deberá cerciorarse de que no se ha presentado con anterioridad documento alguno que contenga actos inscribibles que se opongan al que se solicita.

El Registrador no calificará la legalidad de las sentencias o resoluciones presentadas a inscripción, pero si a juicio existe una imposibilidad material o legal por la que ésta no pueda practicarse, pondrá el caso en conocimiento del Delegado y del Director General de Asuntos Jurídicos, para que por su conducto se dé cuenta a la autoridad ordenadora; si a pesar de ello ésta insiste en que se cumpla su mandato, se procederá conforme a lo ordenado, tomándose razón del hecho en el asiento correspondiente.

Las calificaciones positivas o negativas deberán producirse en un plazo que no excederá de sesenta días naturales, contado a partir de la fecha de presentación de la documentación de que se trate. Será positiva cuando resuelva autorizar la inscripción solicitada, y será negativa cuando resuelva denegar el servicio registral. (Reglamento del RAN, 2012, artículo 52)

En otras palabras, la revisión de un acta de asamblea de cambio de destino debe observarse de manera estricta el artículo anterior. La legalidad del acto debe examinarse de manera genérica todas las disposiciones sustantivas que rijan el acto

en general, es decir, la Ley Agraria, así como otras disposiciones que rijan para la autorización en sentido positivo o negativo. De tal suerte que en cada una de las delegaciones que conforman el Registro Agrario Nacional asuman criterios uniformes en la calificación de la función registral que realizan.

En conclusión, el municipio debe asumir el compromiso en la búsqueda de soluciones con base a las leyes y atribuciones que les corresponde en materia urbana, ordenar, regularizar y resolver la distinta problemática que con motivo de asentamientos irregulares se presente y que genera ese tránsito acelerado de conversión de tierras de los núcleos agrarios a propiedad privada, a través de mecanismos como la conversión de tierras ejidales a asentamientos humanos. Esto en virtud, de que la realidad imperante en el municipio muchas de las veces ha sido el responsable de otorgar permisos sin que se cuente con la documentación necesaria en regla, ha asumido una posición tolerante, en otros casos ha sido omiso en el cumplimiento de la normatividad.

De igual manera los pobladores de lotes en asentamientos irregulares, ejidatarios, comuneros, posesionarios, especuladores, asociaciones civiles de fraccionamientos, líderes, y organizaciones campesinas, deben asumir la responsabilidad que les corresponde en el establecimiento de asentamientos irregulares. Los asentamientos irregulares cuando se da en comunidades y ejidos, (tierra de uso común o parcelas certificadas por PROCEDE) constituyen formas de transitar del derecho agrario a propiedad privada de una forma desordenada, o al menos los cambios de destino de tierras ejidales, así como el dominio pleno, muchas de las veces van enfocados para establecer asentamientos irregulares, para con posterioridad buscar la intervención de instituciones para regularizarlos, esto a partir del menú de posibles alternativas que existen, como son a través del a Comisión para la Regularización de la Tenencia de Tierra (CORETT),⁶ de procedimientos de

⁶ La CORETT quedó extinta en el 2016 después de 43 años de existencia, en su lugar se crea el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), entre las tareas están la de dictar medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y esclarecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación,

expropiación de los municipios o del gobierno estatal, procedimientos agrarios, o algunos otros, con la finalidad de convertir lo irregular en un asentamiento regular, e indudablemente pasa el predio ejidal o comunal a convertirse como propiedad privada, pasando de una ilegalidad a la legalidad, dando como resultado el tránsito del derecho agrario al derecho común.

conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades. De igual manera tiene la función de crear reservas territoriales, impulsar la oferta de suelo para potencializar la generación de vivienda para personas de bajos ingresos, entre otras funciones.

CAPÍTULO CUARTO

EL FUTURO DE LAS TIERRAS EN MATERIA AGRARIA

4.1. El destino de las tierras a partir del tipo de asambleas en los núcleos agrarios; 4.1.1. Tipos de asambleas; 4. 2. Formas de conversión de propiedad social a propiedad privada; 4.3. Expropiación por causas de utilidad pública; 4.4. Las sociedades mercantiles y civiles como mecanismos de conversión de tierras a propiedad privada; 4.5. El dominio pleno como transición del derecho agrario al derecho civil; 4.5.1. Efectos jurídicos del dominio pleno; 4.6. El futuro de las tierras en los núcleos agrarios; 4.7. Cambio de destino de tierras en los núcleos agrarios; 4.7.1. Tratándose de parcelas; 4.7.2. Cambio de destino ubicados en el área de uso común; 4.7.3. De las tierras ubicadas en el área de asentamiento humano; 4.8. La terminación del régimen ejidal como forma de conversión a la propiedad privada

En el capítulo anterior, se comentó que al reformarse el artículo 27 Constitucional se reconoció a los núcleos agrarios, protegiendo la propiedad sobre la tierra. Dicha protección, es declarativa, ya que abrió varias figuras para acelerar la transición del derecho agrario hacia el derecho civil como el dominio pleno, cambio de destino de tierras, aportación de tierras a sociedades mercantiles y civiles. En la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se definió que los cambios de uso de suelo son los destinos que se le dan a actividades no forestales, afectando total o parcialmente la vegetación de los terrenos forestales, esta definición es distinto del cambio de destino que se maneja en derecho agrario, pero generalmente los dos van enfocados a cambiar el ecosistema del suelo. Estas acciones, a veces, se realizan sin observar varios de los requisitos que establecen las legislaciones respectivas.

También se analizó la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en donde tratándose de ejidos y comunidades, en particular, el fraccionamiento de la zona de urbanización, es necesario que se observen las normas técnicas que emita la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pero sobre todo que cumplan ciertos requisitos como el impacto ambiental, permisos, licencias, autorizaciones, y/o concesiones, para realizar actividades en determinadas áreas, o superficies ya sean protegidas, o tierras que se incorporan al desarrollo urbano, todo esto con la finalidad de no afectar el equilibrio ecológico en nuestro país. Se abordó en el mismo sentido la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

Territorial y Desarrollo Urbano, en particular cuando se utilizan tierras ejidales y comunales, para convertirlos en zonas de urbanización, y con ello la obtención de títulos de propiedad, transitando del derecho agrario hacia el derecho civil. Las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, no se dan con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano, usos del suelo, destinos de áreas y predios entre otros aspectos.

4.1. El destino de las tierras de las asambleas en los núcleos agrarios

Conforme al artículo 21 de la ley agraria, los órganos tanto del ejido como de la comunidad son la asamblea, el comisariado ejidal o comunal, consejo de vigilancia y como órgano de participación acorde al 41 de la Ley Agraria la Junta de pobladores. El órgano supremo del ejido o la comunidad es la asamblea (Ley Agraria, 1992, artículo 22). La Asamblea, es la máxima y única autoridad en el núcleo agrario, las decisiones se toman por mayoría de votos de los ejidatarios o comuneros presentes y son obligatorias para los ausentes y disidentes, levantándose el acta correspondiente.⁷ Así la asamblea se define como:

Una reunión temporal de los miembros integrantes de un mismo núcleo agrario, celebrada para deliberar y votar los asuntos para los cuales fueron convocados conforme a los procedimientos señalados por la Ley Agraria. (González, 2013, p. 170).

La asamblea en los núcleos agrarios se encuentra regulado por los artículos 22 al 31 de la Ley Agraria, y señala que deberán reunirse por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Las funciones principales de éste órgano de los núcleos agrarios, son las siguientes:

⁷ Se hace alusión a los comuneros en el caso de las comunidades y ejidatarios tratándose de ejidos, porque la Ley Agraria establece en su artículo 107 que son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé la Ley Agraria, pero debe observarse que es aplicable siempre y cuando no contravenga lo dispuesto en el capítulo V, relativo a las comunidades.

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;
- VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
- VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
- IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;
- X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación;
- XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;
- XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;
- XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
- XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y
- XV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.
(Ley Agraria, 1992, artículo 23)

Como podrá observarse el artículo anterior de la ley agraria instituye que en la asamblea participan todos los ejidatarios y corresponde a ella entre otras importantes funciones las que tienen que ver con el destino de las tierras ejidales, de ahí la importancia del presente precepto, ya que se tienen que observar varios requisitos, para autorizar el dominio pleno, aportación de tierras a sociedades civiles o mercantiles, así como la terminación del régimen ejidal.

Respecto de la convocatoria, ésta puede ser convocada por el comisariado ejidal o comunal o por el consejo de vigilancia, ya sea por iniciativa propia o cuando lo solicitan 20 ejidatarios o comuneros, o lo que representa el 20 por ciento de total de ejidatarios o comuneros que integran el núcleo agrario. En caso de que el comisariado o consejo no lo realicen en un plazo de 5 días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios o comuneros podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque la asamblea (Ley Agraria, 1992, artículo 24).

4.1.1. Tipos de asambleas

La asamblea puede celebrarse en el lugar habitual dentro del núcleo agrario, salvo causa justificada. Por otra parte, y conforme a la Ley en comento, se infiere que las asambleas pueden dividirse, en dos tipos: la simple y la calificada (LA, 1992, artículo 25). Así la asamblea simple, es aquella que no requiere de formalidades especiales para su celebración, dado que los temas que se ventilan en ellas no son cuestiones de fondo o que trascienden en el núcleo agrario, el presente estudio se limita a señalarlo pues no es determinante para decidir en relación al futuro de sus tierras.

En cambio, la asamblea calificada, resulta significativo, toda vez que las decisiones que se tomen impactan en el fondo del núcleo agrario, pues resuelven temas trascendentales que repercuten directamente en ellos, por consiguiente, se requiere de mayor formalidad que la simple. Para su celebración al igual que la asamblea simple deberá expedirse mediante cedula visible, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración, en donde se expresarán los asuntos a tratar, así como la fecha de la reunión. Debe mantenerse la cédula hasta el día de su celebración. Los asuntos a tratar en este tipo de asambleas son las

fracciones VII a XIV del artículo 23 de la ley en comento. Si llegada la fecha no se cumpliera con la mayoría requerida para su validez, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria. En este caso, la asamblea se celebrará en un plazo no menor a ocho ni mayor a 30 días contado a partir de la expedición de la segunda convocatoria (LA, 1992, artículo 25).

Para la instalación válida de la asamblea, tratándose de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios o comuneros, en cambio cuando se reúnan con motivo de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente con la concurrencia de la mitad más uno de los integrantes (LA, 1992, artículo 26). Respecto de la obligatoriedad de las resoluciones de la asamblea calificada, el artículo 27 de la LA, señala que se requiere el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea, mismo que será obligatorio para ausentes y disidentes. Para la celebración de la asamblea calificada, se requiere la presencia de un fedatario público, y un representante de la Procuraduría Agraria, esto con la finalidad de que den fe de los acuerdos a que llegan dentro del núcleo agrario, así como verificar que se hayan seguido todas las formalidades que requiere este tipo de asambleas (Artículo 28). El sujeto agrario (comunero o ejidatario) no podrá designar mandatario para asistir a la asamblea, por lo que solamente él puede acudir. En cada asamblea, se levantará un acta, en el que firmarán tanto el comisariado como el Consejo de Vigilancia que asistan, así como todos los presentes que deseen hacerlo. En caso de que los ejidatarios o comuneros no puedan firmar imprimirán su huella digital. Si alguien se inconforma con la resolución, podrá firmar bajo protesta. Esta acta de asamblea debe ser pasada ante la fe del fedatario público y firmado por el Representante de la Procuraduría Agraria, e inscrita al Registro Agrario Nacional (LA, 1992, artículo 31). El Comisariado Ejidal o de bienes Comunales es el órgano de representación y gestión administrativa del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones y o acuerdos que tome la asamblea.

Es de suma importancia verificar que se cumplan todas las formalidades que exige la Ley Agraria en este tipo de asambleas, ya que es en este tipo asambleas

llamadas duras, destacadas o calificadas donde se toma decisiones que definen el futuro de las tierras ejidales, así como el futuro del núcleo agrario, de ahí el grado de trascendencia que tiene, puesto que en ellas se deciden lo señalado en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la ley agraria, entre los que destacan el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la definición del área urbana, de igual forma se discute lo referente a la regularización de posesionarios, el dominio pleno sobre sus parcelas, la aportación de las tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil, terminación del régimen ejidal, conversión del régimen ejidal al régimen comunal entre otros. Como puede verse estos temas cambian el rumbo del ejido incluso hasta llegar el grado de desaparecerlo si ya no existen condiciones para su subsistencia. Otro de los temas que se discuten en este tipo de asambleas es el cambio de destino de las tierras ejidales, es decir, el cambio de estatus jurídico de agrario a privado en su caso. La ley agraria, da facultades al núcleo agrario para que sean los sujetos agrarios quienes decidan el futuro de sus tierras, por ende, el futuro ya está definido por la misma legislación al darles facultades que indudablemente en algún momento van a ejercer, por lo que la transición del derecho agrario al derecho civil, será directamente proporcional al tiempo en que ejerzan dichas facultades.

4.2. Formas de conversión de propiedad social a propiedad privada

En la década de los ochenta a escasos 9 años de haberse implementado la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, la continuación del reparto se tornó difícil en virtud de que ya se habían reducido las opciones de dotar tierras, y conformar centros de población. Se inició un debate en torno a la crisis que se encontraba inmerso el país y en ese contexto se incluye el aspecto agrario, la protección y los subsidios a la producción agropecuaria y sobre todo la permanencia del régimen de propiedad social como un elemento que obstaculizaba el desarrollo del sector agropecuario y forestal. Pero el debate continuó con la expedición de la Ley Agraria de 1992:

En 1992 con la expedición de la Ley Agraria (...) vigente, el debate no se terminó, por el contrario, se agudizó y politizó, se le consideró como

una ley que privatizaba la propiedad social, pero en todo caso, si así fue, no tuvo éxito por la baja proporción de terrenos ejidales que han adoptado el dominio pleno de las parcelas, 1.4% de la superficie de propiedad social, además no significa que estos núcleos hayan desaparecido en su totalidad, globalmente la superficie adoptada a dominio pleno representa 12.8% de la superficie que detentan aún esos 2,728 ejidos que optaron por esa alternativa. (Ibarra, 2008, p. 110)

Contrario a lo que afirma el autor el dominio pleno solo constituye una forma para desincorporar suelo social, existen otros mecanismos o figuras jurídicas que han impactado la tenencia de la tierra ejidal y comunal. Además, el 12.8% no es un porcentaje menor si se considera que con el tiempo ha estado aumentando, ya que no ha quedado estático, sino que siguen en aumento con el transcurso de los años.

La legislación agraria señala con claridad los mecanismos de desincorporación del suelo social, para las tierras ejidales, y que básicamente son la expropiación por causa de utilidad pública, aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles, y la adopción del dominio pleno de parcelas. Con respecto a las comunidades agrarias es importante mencionar que tiene diferencias con el ejido. La ley establece una protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, esto de acuerdo a lo que establece el artículo 99, fracción III de la Ley Agraria. Las comunidades pueden llevar a cabo la certificación de sus tierras, igual que los ejidos⁸, sin embargo, lo previsto por el artículo anterior, es que en las comunidades no aplica el dominio pleno, a pesar de que algunos autores afirman lo contrario como Rivera (1994). En consecuencia, y tratándose de comunidades las vías para la desincorporación de sus tierras son por la vía de expropiación, y la aportación de tierras comunales a sociedades mercantiles o civiles.

⁸ El fundamento jurídico de la delimitación, destino y asignación de tierras lo es el artículo 107 de la Ley Agraria, que establece que todo lo que es aplicable a los ejidos aplica también a las comunidades, siempre y cuando no contravengan normas que por naturaleza solo les correspondan a los ejidos, como el dominio pleno.

Sin embargo, existe otra figura jurídica que se ha utilizado para desincorporar tierras en los núcleos agrarios, y es el cambio de destino de tierras ejidales o tierras de comunidades agrarias cuando esto se hacen para obtener con ello un título de propiedad de los solares urbanos.

Por otro lado, cuando los ejidos se certifican en automático desincorporan tierras agrarias pasando al derecho civil, esto es así ocurre siempre y cuando al establecer su área de urbanización, se asignen o reconozcan los solares, sentando las bases para que desincorporen tierras del régimen agrario, mismo que se materializa jurídicamente cuando el Registro Agrario Nacional expide los títulos de solares urbanos y se inscribe en el Registro Público de la Propiedad correspondiente, a partir de ese momento dichos solares dejan de regirse por la legislación agraria.

4.3. Expropiación por causas de utilidad pública

La expropiación constituye una de las vías en que se desincorpora tierras de tipo ejidal y comunal, es decir, convertir tierras de tipo social a privado. La Ley Agraria vigente en los artículos del 93 al 97, capítulo IV, señala las características del procedimiento expropiatorio de dichas tierras. Es significativo acentuar que la expropiación sólo la pueden ejercer las autoridades de los tres órdenes de gobierno, y tiene su fundamento en el segundo párrafo del artículo 27 Constitucional que establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública. Una de las causas de utilidad pública es la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural (Ley Agraria, 1992, artículo 93, fracción V).

La regularización de los asentamientos humanos en tierras ejidales o comunales ha sido, casi siempre por la vía expropiatoria. Anteriormente la CORETT es el que aplicó este tipo de expropiaciones por esta causa de utilidad pública. Con posterioridad la Ley Agraria quitó el monopolio de la regularización a la CORETT, sin embargo, se debe reconocer que ésta institución logró una experiencia no sólo técnica sino también social que le permitió regularizar con más eficacia los asentamientos humanos irregulares (Ibarra, 2008). Actualmente esta institución ya está extinta,

estaba sectorizado a la SEDESOL⁹, y tenía facultades para extender escrituras de propiedad. La Comisión para la Regularización para la Tenencia de la Tierra (CORETT), se crea el 8 de noviembre de 1974, nace como organismo público descentralizado de carácter técnico social, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con atribuciones para ejercer el único instrumento aplicable en la regularización: el procedimiento coercitivo de la expropiación por causa de utilidad pública. En la actualidad, aunque lo mencione en líneas anteriores, las instancias estatales y municipales también tienen la facultad de iniciar trámites expropiatorios de tierras ejidales y comunales con fines de regularización, normalmente no utilizan esta vía.

En suma, la expropiación de tierras ejidales y comunales, constituye un medio para convertir este tipo de tierras a propiedad privada. Aunque es de mencionar que la expropiación por causas de utilidad pública es una figura jurídica que ya desde los Códigos Agrarios, así como La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 se aplicaba, y en el tema que nos ocupa, es aplicable tratándose de asentamientos irregulares, ya que esta vía constituye un medio para obtener escrituras y de esta forma se transita de lo agrario a lo civil.

4.4. Las sociedades mercantiles y civiles como mecanismos de conversión de tierras a propiedad privada

El aporte de tierras a sociedades mercantiles o civiles constituye otras de las alternativas de conversión de tierras ejidales a propiedad privada. La aportación de tierras de origen ejidal a una sociedad mercantil tiene la finalidad de generar utilidades para los sujetos agrarios de manera que estos, al igual que los inversionistas que en su caso, aporten recursos al capital de dicha sociedad. Se ha definido a la sociedad mercantil como una persona moral independiente, surgida de la asociación de dos o más personas físicas o morales unidas para lograr un propósito común de carácter

⁹ La SEDESOL desapareció como secretaria en el 2018, en su lugar se creó la Secretaria del Bienestar.

económico, constituida en cualquiera de las formas previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles. Por ejemplo, los proyectos inmobiliarios en una sociedad mercantil inmobiliaria pueden llevarse a cabo ya sea sobre las tierras ejidales de uso común o sobre tierras parceladas del ejido.

La sociedad anónima es la mejor figura para desarrollos inmobiliarios toda vez de que los accionistas se obligan a responder únicamente hasta por el monto de los recursos aportados. Una sociedad anónima de capital variable puede estructurarse con la participación de los ejidatarios únicamente (inmobiliaria puramente ejidal), los ejidatarios y el sector público (inmobiliaria paraestatal o paramunicipal), los ejidatarios y el sector privado (inmobiliaria privada), y los ejidatarios, el sector público y el privado (inmobiliaria mixta). (Ibarra, 2008)

Referente a las tierras de uso común, consideradas como inalienables, inembargables e imprescriptibles, tiene como única opción para dejar de estar sujetas al régimen ejidal ajustarse a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley Agraria que establece que en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios.¹⁰

En el caso de aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, no se da en automático, puesto que la Procuraduría Agraria debe emitir su opinión, según lo establecido en la fracción II del artículo 75 de la LA, una vez que ha analizado, entre otros documentos, el proyecto de desarrollo y de escritura social que se le presenten para tal efecto. De acuerdo con información proporcionada de la Dirección General de Organización Agraria de la Procuraduría Agraria, responsable de emitir las opiniones establecidas en la fracción II del artículo 75 de la Ley Agraria, señala que las aportaciones de tierras ejidales o comunales para desarrollos inmobiliarios involucran a 23 núcleos agrarios, 20 ejidos y tres comunidades y ha

¹⁰ Obviamente para la autorización de tierras a sociedades civiles o mercantiles, requieren de la aprobación de la asamblea tal y como lo prevé el artículo 23, en su fracción IX, de la Ley Agraria.

impactado a 21 ciudades de 16 estados del país. La superficie aportada en esos proyectos asciende a 13, 249.11 hectáreas, información que data de julio de 2007.

La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria, deberá ajustarse a un procedimiento específico que puede resumirse de la siguiente manera, partiendo del hecho de que el ejido se encuentra regularizado en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria y de su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares:

- Deberá elaborarse un proyecto de desarrollo y otro de escritura social. Si se realiza la aportación a una sociedad ya constituida simplemente se requiere la modificación de sus estatutos.
- Deberá celebrarse a una asamblea que no requiere formalidades especiales, en la que se acordará lo relativo a la solicitud que se hará a la PA para que emita la opinión que alude la fracción II del artículo 75 de la Ley Agraria.
- El acta de asamblea sobre la delimitación y destino de las tierras de uso común y el plano interno del ejido, inscritos en el RAN, así como los ya citados proyecto de desarrollo, de escritura social y acta de asamblea en la que se acordó solicitar la opinión de la Procuraduría Agraria, deberán ser entregados a dicha institución, siendo turnado el expediente a la Dirección General de Organización Agraria para su correspondiente análisis (artículo 83 y 84 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria). Cabe señalar que además de los documentos relacionados, se requerirán otros, uno de los más importantes es el plano proyecto de localización de las tierras objeto de la aportación, elaborado conforme a las normas técnicas del RAN.
- Dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud que se tendrá por hecha sólo cuando los documentos referidos cumplan con los requerimientos necesarios para proceder a su estudio, la Procuraduría Agraria deberá evaluar y pronunciarse sobre la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de

los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan, emitiéndose al efecto la opinión correspondiente (artículo 85 del RIPA).

- Dicha opinión deberá leerse ante la asamblea que se celebre para acordar lo relativo a la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil, misma que deberá convocarse con fundamento en lo dispuesto por la fracción IX del artículo 23 de la Ley Agraria y observar lo establecido por los artículos 24 al 28 y 31 de dicho ordenamiento (formalidades especiales), después de lo cual podrá procederse a la constitución de la sociedad, y
- El acta que se levante con motivo de la asamblea señalada, así como el plano proyecto de localización de las tierras objeto de la aportación que se hubiere aprobado en la misma, se presentará ante el RAN, a fin de hacer del conocimiento de dicho organismo que la superficie en cuestión ha salido del régimen ejidal. (Ibarra, 2008, p. 119 y 120)

En atención a lo que establece el artículo 83 fracción III del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (RIPA) refiere la obligatoriedad de entregar también el acta de asamblea de delimitación y destino de las tierras de uso común y el plano interno inscritos en el RAN. Por ello se deduce que la aportación de tierras a sociedades mercantiles solo podrá aplicarse en aquellos ejidos y comunidades ya regularizados, por lo menos en lo que corresponde a sus tierras de uso común. La legislación agraria vigente señala que las tierras ejidales y comunales no están sujetas al comercio, en tal sentido el derecho sobre ellas no se ejerce en los mismos términos que la propiedad privada; tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley Agraria establecen las modalidades para el aprovechamiento y disfrute de las tierras ejidales y comunales.

Para que las tierras ejidales puedan ser objeto de transacciones, requieren ser desincorporadas del régimen ejidal, y es precisamente la aportación a este tipo de sociedades que constituye una forma en que las tierras de los núcleos agrarios se

salen del esquema agrario, para transitar a otras materias. En el caso específico de las comunidades como forma de propiedad social tiene diferencias con los ejidos, pues la ley establece una protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables (LA, 1992, artículo 99, fracción III), pese a lo anterior, esa protección se desdibuja cuando se trata de aportar tierras a sociedades civiles o mercantiles, consecuentemente se rompe, y con ella toda esa tradición señalada en los códigos agrarios y en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Así tanto las tierras ejidales como las comunales pueden ser desincorporados del régimen de tenencia social, siguiendo como vía la aportación de sus tierras a sociedades mercantiles o civiles, en donde ahora, ya pueden ser objeto de transacción comercial, pero en todos los casos se deben respetar los derechos del tanto y de preferencia que tienen los miembros de los núcleos agrarios en el primer caso, y los gobiernos municipales y estatales en el segundo.

4.5. El dominio pleno como transición del derecho agrario al derecho civil

La asunción del dominio pleno sobre las parcelas de un ejido, no es otra cosa que el cambio de naturaleza jurídica del régimen de propiedad ejidal a propiedad privada. El dominio pleno es un procedimiento novedoso por virtud del cual el ejido trasmite el derecho de propiedad pleno sobre una parcela que usufructuaba un ejidatario, es decir, podrán adquirir la propiedad sobre sus parcelas, las cuales ya no estarán sujetas al régimen ejidal sino al derecho común. Para adquirir el dominio pleno se requiere seguir un procedimiento establecido en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional. Esta figura jurídica nace a raíz de la reforma de 1992, a la letra dice:

La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Así mismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y

otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a las cuales la asamblea ejidal otorgará el ejidatario el dominio sobre su parcela. (CPEUM, artículo 27, fracción IV)

En referencia a la ley reglamentaria del citado artículo el dominio pleno se encuentra regulado por los artículos que van del 81 al 86. De esta manera cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56 de la ley Agraria, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de la ley agraria, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por la ley agraria (LA, 1992, artículo 81).

Una vez adoptado el acuerdo correspondiente por la Asamblea (resolución prevista en el artículo 81 de la ley agraria), los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional dar de baja la inscripción de sus certificados parcelarios; expedir el título de propiedad respectivo e inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común (LA, 1992, artículo 82).

Del análisis de los dos artículos anteriores se entiende que, para adquirir el dominio pleno, es necesario verificar que en primer término el ejido este incorporado al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), o en su defecto por el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de esta ley Agraria y su reglamento;

como consecuencia de lo anterior el ejido deberá contar con el Acta de Delimitación, Destino y Asignación de Derechos Ejidales. Una vez que se cuente con los requisitos anteriores, podrán celebrar la Asamblea Ejidal, para autorizar que los ejidatarios

adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, tal y como lo norma la fracción IX del artículo 23 de la ley agraria. Para la celebración de la asamblea ejidal, deben observarse las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria. Autorizado lo anterior para la adquisición del dominio pleno, y una vez inscrita el acta en el registro Agrario Nacional el ejidatario interesado hará una solicitud al Registro Agrario Nacional para que dé de baja la inscripción de sus certificados parcelarios y como consecuencia de ello solicitar la expedición del título de propiedad. Una vez que se cuente con el título de propiedad, se deberá inscribirlo ante el Registro Público de la Propiedad de la Entidad de que se trate.

Acorde al artículo 84 de la ley agraria, en los casos de primera enajenación de parcelas sobre las que se haya adquirido el dominio pleno, gozarán de derecho del tanto, es decir, tendrán preferencia para comprarlas: los familiares del enajenante (vendedor), las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden de preferencia. Este derecho del tanto deberá ser ejercitado por los interesados dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará su derecho. Si no se hiciera la notificación correspondiente, la venta podrá ser anulada. El Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con la debida notificación. Ésta podrá hacerse al Comisariado Ejidal, con la participación de dos testigos, o ante fedatario público y surtirá efectos para aquellos que tengan derecho del tanto. El Comisariado Ejidal, bajo su estricta responsabilidad, deberá publicar de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de bienes o derechos que se enajenen. El artículo 85 precisa que en caso de que se presenten ejercicios simultáneos del derecho del tanto con posturas iguales, el Comisariado Ejidal, ante fedatario público, realizará un sorteo para determinar a quién corresponde la preferencia.

Además debe preverse que si las tierras sobre las que se adquiere el dominio pleno se localizan en las áreas declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano - municipal, el enajenante (vendedor) deberá respetar el derecho de preferencia que la Ley General

de Asentamientos Humanos otorga a los gobiernos de los estados y municipios para su adquisición así como sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. El artículo 86 de la ley agraria establece que la primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

En fin, esta figura del dominio pleno, fue muy discutido en la reforma del artículo 27 Constitucional, pues constituye el medio idóneo para hacer posible la transición del derecho agrario hacia el derecho civil, pues independientemente de que como lo afirma la misma legislación agraria, en el sentido de que no afecta el estatus jurídico del ejido, lo cierto es de que en el fondo ocurre una segregación de una parte de ejido, y como consecuencia de lo anterior, el ejido reduce su superficie total, y con ello provoca un desmembramiento que difícilmente recupera dicho espacio físico.

El dominio pleno es el mecanismo ideal para hacer posible el tránsito del derecho agrario al civil. Comúnmente se adquiere el dominio pleno para vender la tierra, ese ha sido y es una de las principales razones, incluso la misma ley agraria prevé la enajenación de las tierras que ya adquirieron el dominio pleno al establecer que en los casos de primera enajenación de parcelas sobre las que se haya adquirido el dominio pleno, gozarán de derecho del tanto, los familiares del enajenante del vendedor y las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden de preferencia. Aunque parece que está por demás dichas disposiciones, porque una vez inscrita el título de propiedad ante el Registro Agrario Nacional, debe dejarse de aplicar el derecho agrario, pues cambio de naturaleza agraria del cual pertenecía.

4.5.1 Efectos jurídicos del dominio pleno y sus consecuencias

El nuevo artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria, se caracterizan por otorgar a los campesinos plena “autonomía” en sus decisiones, tanto en el marco

colectivo como en lo individual, lo cual con la anterior Ley de Reforma Agraria estaba prohibido. En la Ley Agraria actual se concede a los ejidatarios mayor libertad para decidir sobre sus derechos y sobre los que afectan a todo el núcleo como lo es entre otros la enajenación de sus parcelas y la adopción del dominio pleno. Se otorgó a los ejidos y comunidades la plena propiedad sobre sus tierras y recursos, sin cambiar, obviamente, el concepto general de que la Nación ejerce la propiedad originaria de todas las tierras y aguas dentro del territorio mexicano; se regulan figuras asociativas que promueven la capitalización del campo; se instituyen órganos para la administración y procuración de la justicia agraria; y se establece el procedimiento para poner fin al rezago agrario.

Por otro lado, recuérdese que el derecho agrario pertenece a la rama del Derecho Social porque es concebido como un derecho de clases, de grupos desprotegidos generalmente pobres. Con estas reformas recibe un golpe que rompe la esencia del derecho agrario vislumbrándose un status transitorio, pues la introducción de instituciones de derecho común a la ley agraria y a la libertad de que goza el campesino, pueden conducir a éste (derecho agrario) a un marco de regulación de derecho privado, en donde indudablemente ya no será considerado como miembro de una clase social determinada, sino como sujeto de derechos y obligaciones sin ninguna prerrogativa adicional. En efecto, la libre disposición para heredar, la posesión y el derecho del tanto, entre otras instituciones jurídicas que contempla la ley, así como la libertad para adoptar el dominio pleno de las parcelas, constituyen la vía para que en un futuro no muy lejano se hable simplemente de Derecho Privado.

La Ley Agraria surge como un médium entre una nueva cultura jurídica y el arcaísmo en que se postra todavía el campo mexicano: la conciencia del campesino definirá el rumbo de su camino y de las tierras. Como ya se estudió anteriormente el artículo 81 de la ley agraria establece como uno de los derechos la adquisición del dominio pleno, en donde es necesario cumplir ciertos requisitos. Este artículo, a manera de sendero que representa la libertad de los ejidatarios de elegir su destino en cuanto clase, contempla la posibilidad de que una vez asignadas las tierras, mediante PROCEDE o FANAR, el ejido puede adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas; de

tal manera que, en vez de simples usufructuarios, los ejidatarios se convertirán en auténticos propietarios, acontecimiento que rompe con el profundo significado que representa el derecho agrario. Al convertirse los ejidatarios en auténticos propietarios, representa un cambio de definición y aplicación del derecho social agrario y que se da en perjuicio de la clase campesina que son los que menos tienen. Por lo que es indispensable que se proteja al ejido de esta figura, pues a la larga ocasionaría el desmembramiento de muchas parcelas ejidales.

Al incorporarse en esta figura jurídica (dominio pleno), se observa que una de las principales consecuencias que está sufriendo el ejido es que sus tierras pasan ser propiedad privada. No cabe duda que uno de los principales efectos lo es en el ámbito jurídico de la adquisición del dominio pleno, pues deja de pertenecer y regularse dentro de la materia agraria para pasar al derecho común. El artículo 82 lo señala de manera directa al establecer que a partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común, por lo tanto, ya no se regirá con la ley agraria, sino con por el derecho civil, en donde el certificado de derechos parcelarios debe cancelarse y en su lugar tendrá validez un título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, significa que dicho predio salió del régimen ejidal, convirtiéndose en propiedad privada, por lo tanto, los juicios en que se controvierten sus derechos no pueden considerarse de naturaleza agraria, por haber cambiado su naturaleza jurídica y como efecto jurídico no podrá invocar el juicio de garantías las normas aplicables a esa materia, ni suplir la deficiencia de la queja, por no quedar comprendida la referida parcela dentro de los bienes jurídicos tutelados por el régimen constitucional de la Ley de Amparo.¹¹

¹¹ Anteriormente, y hasta antes de la reforma de la Ley de Amparo, en el libro segundo hacía alusión exclusivamente el amparo en materia agraria. Hoy en día la protección se encuentra dispersa en la misma ley. El artículo 75, último párrafo, así como el 79 fracción IV, inciso a y b, se mencionan algunos lineamientos en la legislación agraria.

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales (de asentamiento humano, uso común y demás parcelas), ni significa que se altere el régimen ejidal, estatutario o de organización del ejido. La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común, en cuyo caso el Comisariado Ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al RAN, el cual efectuará las cancelaciones correspondientes. (LA, 1992, artículo 83)

Se puede considerar que, a diferencia de lo establecido en el primer párrafo del artículo precedido, la adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales si cambia el régimen legal del ejido, aunque no el estatutario u organizativo del mismo. Al momento en que se asume el dominio pleno de una parcela y se efectúa su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad sujetándola, por ende, a las disposiciones del derecho común, se produce un desmembramiento de la parcela del régimen ejidal por más de que se diga lo contrario en dicho artículo. Con el dominio pleno se provoca un cambio de estructura de la parcela y como consecuencia del ejido.

Por otra parte, en relación al segundo párrafo del artículo que se comenta (artículo 83 de la Ley Agraria), es verdad que la enajenación de las parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno no implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, pero siempre y cuando conserve otras parcelas o sobre tierras de uso común. Por el contrario aunque la Ley Agraria establece que es un derecho del ejidatario, también es cierto que es en perjuicio del ejido y al propio ejidatario, pues éste al enajenarlo puede perder la calidad de ejidatario sino conserva otros derechos sobre el uso común u otras parcelas y considerando que los núcleos agrarios son una población económicamente débil, se ven en necesidad de enajenar su propiedad, sin medir las consecuencias, y con ello provocan a que terceras personas adquieran tierras que se encuentran dentro del núcleo de población ejidal, quedando muchos ejidatarios sin tierras parcelarios.

Existe el derecho al tanto que se consagra en el artículo 84, en la cual el jurista trató de evitar, que aun cuando se cambió la naturaleza jurídica de la parcela, lleguen al núcleo agrario gentes extrañas que pudieran romper con la tranquilidad imperante, no obstante, considero que en la realidad no se logra evitar que adquieran terceras personas, generando con ello que otras personas adquieran dichas tierras y se dé con ello la concentración en pocas manos. Aunque el artículo 47 de la Ley Agraria afirma que “dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad; y que para efectos de computo, las tierras ejidales y las de dominio pleno serán acumulables”¹². De lo anterior se concluye que sumada la superficie total de tierras ejidales (para el asentamiento humano, de uso común o parceladas) y de dominio pleno en manos de un ejidatario, no podrá exceder de la equivalente a la pequeña propiedad, en caso de que la superficie total exceda de la equivalente de la pequeña propiedad, se procederá conforme a lo establecido en el párrafo segundo de la disposición que se comenta.

El artículo 78 de la Ley Federal de Reforma Agraria prohibía el acaparamiento de unidades de dotación por una sola persona y sólo permitía el caso del ejidatario que contrajera matrimonio o hiciera vida marital con una mujer que ya disfrutara de una unidad de dotación. En la nueva ley no existe ninguna disposición a este respecto, y ya no se habla de unidades de dotación, si no de derechos parcelarios, por lo que, dentro de los límites del porcentaje establecido, se está permitiendo implícitamente su acumulación, máxime si las superficies que pueden acumular las sociedades mercantiles o civiles, son en cantidades que rebasan los límites de la pequeña propiedad que puede tener un sujeto en lo individual. Estas son solo algunas de las consecuencias, pero se debe admitir que esta figura constituye por excelencia ese tránsito del derecho agrario hacia el derecho civil, pues a pesar de que las

¹² El dominio pleno es concebido como un derecho reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regulada por la ley agraria.

comunidades no les son aplicables esta figura, si pueden hacerlo de manera indirecta, puesto que si quieren aplicarla tendrían que realizar la conversión de comunidad a ejido, y como resultado de lo anterior, adquirir el dominio pleno. Por ello se ha afirmado en repetidas ocasiones que el destino de las tierras de los núcleos agrarios ya está marcado por la ley agraria, solo es cuestión de tiempo para que en el futuro solo se trate de derecho común.

4.6. El futuro de las tierras en los núcleos agrarios

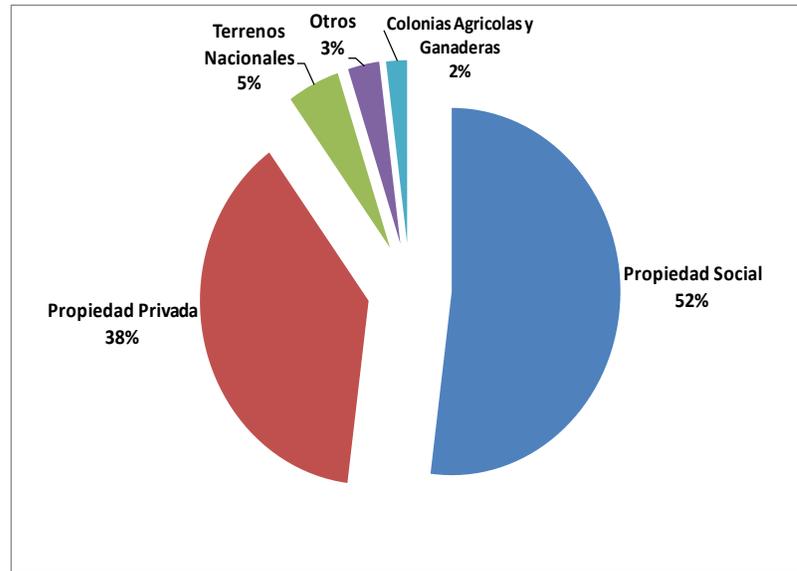
A partir de la de la emisión del Decreto del 6 de enero de 1915, mejor conocido como la Ley Agraria de 1915, y en especial desde la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, la legislación contempló tres formas de tenencia de la tierra que han perdurado hasta en la actualidad y que derivan directamente del artículo 27 constitucional. Así, la tenencia de la tierra se clasifica en propiedad de la nación, propiedad privada y la propiedad social. Las dos primeras se desprenden del primer párrafo del citado numeral al establecer que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada¹³ (CPEUM, artículo 27, primer párrafo). La tercera forma se deriva actualmente en la fracción VII del precepto aludido artículo 27 Constitucional, al indicar que se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas (López, 2006).

¹³ Respecto de los bienes nacionales, el artículo tercero de la Ley General de Bienes Nacionales señala los componentes de este régimen jurídico, en su artículo 3, al establecer: Son bienes nacionales: I.- Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II.- Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley; III.- Los bienes muebles e inmuebles de la Federación; IV.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades; V.- Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y VI.- Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

La reforma constitucional de 1992, cambió la forma en que se venía regulando la propiedad ejidal y comunal, durante los 71 años que prevaleció un esquema de prohibición sobre diverso actos jurídicos, no existía la posibilidad de asociación de ejidatarios entre sí y de éstos con terceros, la tierra debería ser trabajada por los mismos ejidatarios, so pena de ser privados de sus derechos¹⁴. Con la reforma este esquema cambió de manera radical. Ahora el Estado se limita a la tarea de asesoría y gestión, dejando en plena libertad tanto al núcleo agrario como al ejidatario o comunero para decidir de manera libre el destino de sus tierras, incluso cambia de régimen de propiedad social a privado o la extinción del ejido, previo dictamen de la Procuraduría Agraria (LA, artículo 9, fracción XII).

De acuerdo a Barrios y Núñez (2006) señala que la propiedad social en México se integra por 31,557 núcleos agrarios con una superficie de 103, 603,380 hectáreas, en los que se agrupan alrededor de 3.5 millones de ejidatarios y comuneros. Por su parte López (2006), señala que la propiedad social cuenta con 103.5 millones de hectáreas aproximadamente, lo que representa el 53% del territorio nacional, frente al 38% que representa la propiedad privada. Ibarra (2008), en la siguiente gráfica señala que, en México, la propiedad de ejidos y comunidades, también llamada propiedad social, es importante ya que de los casi 200 millones de hectáreas que tiene el país, alrededor de 103 millones les corresponde a esos núcleos agrarios.

¹⁴ Si una persona no ejidatario efectuaba una supuesta compra de un bien ejidal, dicho bien seguía perteneciendo al ejido, porque los artículos 52 y 75 de la anterior LFRA aplicable, disponía que “serían inexistentes las operaciones, actos o contratos” (artículo 52) que se ejecutaran en contravención a los preceptos que determinaban la naturaleza jurídica de los bienes ejidales.



Fuente: Ibarra (2008)

De acuerdo a los avances del 30 de noviembre del 2006, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE¹⁵), cuya instrumentación se llevó a cabo en el periodo comprendido de 1992 a 2006, en este lapso se regularizaron 28,681 núcleos agrarios que equivale a 96% del total de los núcleos (RAN, 2006).

Indudablemente la reforma tiene aspectos positivos, sin embargo, también negativos que terminaron con algunos aspectos del Derecho Social, en el caso de las tierras se ha salido de control, ya que a partir del PROCEDE los ejidatarios y poseedores sobre todo en los núcleos agrarios cercanos a las manchas urbanas de las ciudades, han hecho la trasmisión de sus parcelas, fraccionándolas, adoptando el dominio pleno, o cambiando el destino de las tierras a asentamiento humano y con ello la obtención de títulos de propiedad del solar, cambiando el régimen de propiedad ejidal a propiedad privada.

El artículo 80 de la Ley Agraria da la posibilidad a los ejidatarios de enajenar sus derechos parcelarios. El legislador dispuso candados, al establecer que dicha enajenación se hiciera al interior del ejido, a favor de ejidatarios y vecindados, es

¹⁵ El PROCEDE actualmente es un programa que ya está extinta, en su lugar se creó el FANAR

decir, un tercero ajeno al ejido no estaría en aptitud de adquirir tales derechos. Pero en la práctica es otra, ya que varias personas sin reunir los requisitos que establece el artículo 13 de la Ley Agraria, han sido reconocidos como avecindados a través de las asambleas ejidales y habilitados para adquirir por enajenación parcelas ejidales; así como el acta de reconocimiento como avecindado, el contrato de enajenación, la notificación del derecho del tanto, el pago de derechos y otros documentos, se ingresa el trámite a la delegación correspondiente del RAN y ésta, en un tiempo que va de uno a cuatro meses, expide el nuevo certificado parcelario a favor del nuevo adquirente, convirtiéndose a partir de ese acto jurídico en posesionario. Cabe señalar que una vez que las personas ajenas al ejido son reconocidos como avecindados por parte de las asambleas ejidales y han acudido a las oficinas del RAN, para obtener el certificado parcelario que los acreditará ante el registro agrario como poseedores, el próximo paso a seguir es solicitar a la asamblea del ejido la adopción del dominio pleno, en términos de los artículos 81 y 82 de la Ley Agraria, teniendo como resultado el cambio de régimen ejidal a propiedad privada. Por lo que respecta a las tierras de uso común, el artículo 75 de la citada Ley Agraria dispone que el núcleo de población ejidal podrá transmitir el dominio de este tipo de tierras a sociedades mercantiles o civiles, motivo por el cual se afirma que la reforma los dejó vulnerables. En cuanto al asentamiento humano, el artículo 68 señala que los solares son propiedad plena de sus titulares, constituyendo de esta manera la propiedad privada.

De lo anterior se puede afirmar que, a partir de la vigencia de la Ley Agraria de 1992, y en particular de los preceptos aludidos se infiere que las parcelas ejidales, las de uso común, y las de la zona urbana, ya no son en realidad ni inalienables, ni imprescriptibles, ni inembargables, ni intrasmisibles como eran antes. La naturaleza jurídica y legal de los bienes ejidales cambió totalmente de forma indirecta, siendo una protección meramente declarativa, y en algunos casos contradichas por el contexto general de la propia ley agraria vigente. Así, las tierras que antes habían sido inalienables, después de 1992, pasarían a manos de ejidatarios a terceras personas, muchos de ellos especuladores inmobiliarios, logrando hacerse poseedores y después propietarios, para iniciar procesos de fraccionamiento y lotificación de

parcelas, que posteriormente los venden en lotes, provocando con ello asentamientos irregulares, y un descontrol en la tenencia de las tierras ejidales y comunales.

“La Ley Agraria de 92 (...), parece dar más importancia a las tierras ejidales para el asentamiento humano, que para el cultivo (artículo 44, 56, 63 y 68). Permite también un más fácil acceso a los vecindados a las zonas urbanas ejidales (artículos 13, 44 y 56)” (Chávez, 2005, p. 409). Con esta reforma, se acerca más a lo civil, comienza a darse ese tránsito no solo desde el punto de vista de la conversión de las tierras de ejidal a propiedad privada sino también de otras figuras que solamente se aplicaban al derecho civil, como la hipoteca (artículo 46¹⁶), prescripción positiva y negativa; sociedades mercantiles y civiles, entre otros. Merced que, en la cuestión procedimental, se aplica de manera supletoria la legislación civil federal en lo que no se oponga directa o indirectamente (LA, 1992, Artículo 2 y 167).

4.7. Cambio de destino de tierras en los núcleos agrarios

El cambio de destino de tierras se da básicamente de tierras de uso común a parcelas; de parcelas a asentamiento humano; y de uso común a asentamiento humano. En el presente apartado se analiza únicamente la conversión a asentamiento humano y la consecuente lotificación, de donde se obtiene como resultado el solar, ya que esta última implica un cambio en la naturaleza agraria, pues cambia el estatus de agrario a derecho común, cuando se obtiene el título de propiedad.

Para iniciar el proceso de cambio de uso de suelo en primer término se debe saber si se trata de un ejido o una comunidad, posteriormente verificar si las tierras están regularizadas por algún programa. En caso de que no estén delimitadas las tierras, bajo el supuesto de tierras que no están formalmente delimitadas ni asignadas a los sujetos agrarios, en consecuencia al no existir una regularización formal de las tierras, el ejido debe llevar a cabo el procedimiento de delimitación, destino y asignación de tierras al interior del núcleo a que se refiere el artículo 56 de la Ley

¹⁶ Al dar en garantía el usufructo de las tierras parceladas, conforme al artículo 46, se da entrada a la figura de la hipoteca que se aplica en el derecho civil.

Agraria, a través del Programa FANAR (antes existía el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE). En este supuesto, para que se realice el procedimiento jurídico-formal de cambio de destino de tierras a solar, se requiere cumplir lo anterior. Por el contrario, si ya están delimitadas conforme al artículo 56 de la Ley Agraria, ya es posible realizar el cambio de destino siguiendo el procedimiento formal que marca la ley agraria.

En el presente apartado, se exponen tres casos en que se puede convertir tierras ejidales a propiedad privada acorde a las tres grandes divisiones en que se delimitan los ejidos y comunidades y que básicamente son el asentamiento humano, área parcelada y uso común.

4.7.1 Tratándose de parcelas

Bajo dos supuestos a) de las tierras no formalmente parceladas, y b) de las tierras formalmente parceladas. En el primer supuesto, el ejido debe llevar a cabo el procedimiento de delimitación, destino y asignación de tierras al interior del núcleo a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria, para posterior a ello llevar a cabo el cambio de destino de las tierras. En el segundo supuesto, ya se encuentran formalmente delimitadas conforme lo establece el artículo 56 de la Ley Agraria, en consecuencia si se está bajo este supuesto y si se pretende realizar el cambio de destino de dichas tierras, de parcela a asentamiento humano, como resultado de éste la creación de solares urbanos, es menester seguir un procedimiento formal que se inicia con la asamblea calificada, mediante la cual los ejidatarios aprueban el cambio solicitando al Registro Agrario Nacional para que expida los títulos de propiedad respecto de los nuevos solares que se designaron.

En este tipo de tierras parceladas ha generado muchos conflictos agrarios debido a que realizan actos sin las formalidades que establece la Ley Agraria. Existen problemas cuando el ejidatario o poseionario decide de manera unilateral fraccionar su parcela, para después venderla en lotes sin observar ninguna normatividad, o cuando prefiere ir fraccionando y vendiendo de manera progresiva en lotes su parcela. En otros casos, el ejidatario o poseionario confía en una tercera persona, y ésta realiza las ventas de lotes. También sucede que el ejidatario o poseionario realiza la

venta total de su parcela a una persona ajena al ejido, que bien puede ser a una asociación civil, y que dicha persona o asociación civil tiene como objetivo fraccionar y vender, sin embargo, no se ajustó a lo que establece el artículo 80 de la Ley Agraria, o se vendió a un ejidatario o avecindado, pero no se hicieron las notificaciones del derecho al tanto.

Otros problemas se generan cuando el ejidatario realiza contratos de compraventa ante la notaria, entre él y los compradores, mismo que les vende fracciones de terrenos de la parcela ejidal, en contravención al artículo 80 de la Ley Agraria. Finalmente, también sucede que en los ejidos que establecieron reservas de crecimiento dentro del programa de PROCEDE, pero con el paso del tiempo se han repartido dichos predios sin observar ninguna normatividad en materia urbana, generando problemas, pues no se tramitan los títulos de propiedad a favor de los poseedores, y no se está da la intervención del municipio (Ramírez, 2007).

A pesar de los diversos problemas que enfrentan los ejidatarios y/o poseedores de tierras parceladas, todos van encaminados hacia el cambio de destino de las tierras, basado en un procedimiento formal que deriva de la interpretación de la legislación agraria, y que a pesar de los errores que incurran los sujetos agrarios, finalmente rectifican el procedimiento hasta obtener el título de propiedad que los acredita como auténticos propietarios, y con ello el cambio de naturaleza jurídica de la tierra parcelada a propiedad privada.

Derivado de entrevistas y pláticas con personal que labora en la Procuraduría Agraria, se concluye que el cambio de destino de tierras deriva de una interpretación del artículo 56 de la Ley Agraria en relación con el artículo 23 fracción XV, a pesar de ello, no existe dicha figura jurídica como tal que lo aborde ampliamente la normatividad agraria, toda vez de que es un poco ambiguo, pero que se esclarece con diversas tesis jurisprudenciales que le han dado el sustento.

De igual manera señalan que el procedimiento para el cambio de destino de las tierras de parcelas ejidales a asentamiento humano, partiendo del hecho de que las tierras están formalmente parceladas y de que existe un plano definitivo, en primer término, se deberá identificar el número de polígono, parcela y la asignación en el Acta

de PROCEDE o FANAR. Deberán contar con el certificado parcelario original (expediente individual del titular), verificar que el padrón de ejidatarios del núcleo agrario de que se trate esté actualizado y que los órganos de representación y vigilancia también estén vigentes. La convocatoria deberá ser expedida por los representantes ejidales del núcleo, en el que convoquen asamblea de cambio de destino de las tierras ejidales a asentamiento humano y como consecuencia de lo anterior la creación de solares. Previamente, deberá solicitarse a la Procuraduría Agraria para que asista a la asamblea de formalidades especiales. El comisariado ejidal deberá proveer lo necesario para la asistencia de un Notario Público a la Asamblea y de fe de los actos que en ella se aprueban.

El acta deberá contener en su caso, que se aprobó el cambio de destino de la parcela ejidal a asentamiento humano, y como consecuencia de lo anterior la creación del solar o solares urbanos. La asamblea deberá celebrarse observando lo dispuesto por los artículos 24 a 28 y 31 de la misma normatividad. Una vez que se lleve a cabo la asamblea, se levantará el acta correspondiente, con las formalidades que se señalan en los preceptos aludidos, pasada ante la fe del Notario Público y la Procuraduría Agraria. Finalmente, deberá inscribirse el acta en el Registro Agrario Nacional, solicitando a dicho órgano la cancelación del certificado parcelario y la expedición del título de propiedad a favor del titular. Una vez que se obtuvo el título de propiedad a favor del titular, se realizará su inscripción en el Registro Público de la Propiedad de la localidad de que se trate. A partir de estos dos últimos actos las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Y siendo así, las tierras transitan del derecho agrario al derecho civil, y como consecuencia de lo anterior el ejido o comunidad de que se trate, sufre un desmembramiento de sus tierras, por el cambio de destino de sus tierras, transitando de parcelas ejidales a asentamiento humano, y una vez que se cuenta con el título de propiedad, al derecho común. Estas figuras jurídicas, en la realidad se aplica tanto para comunidades como para ejidos, por ende, constituye otro de las formas para cambiar el estatus jurídico de las tierras de los núcleos agrarios.

4.7.2 Cambio de tierras ubicados en el área de uso común

Esta figura jurídica de cambio de destino de las tierras no está contemplada como tal en la Ley Agraria, sin embargo, se aplica con base en una interpretación del artículo 56 de la Ley en comento, así como la fracción XV del artículo 23 de la misma ley, constituyendo una forma de convertir tierras de carácter ejidal y comunal a propiedad privada. En este rubro, al igual que las tierras parceladas existen dos supuestos también: a) de las tierras que no han sido regularizados en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, y b) de las tierras formalmente regularizadas en términos del artículo 56 de la Ley Agraria. En el primer caso no se podría realizar el cambio de destino de las tierras de uso común hasta en tanto no se delimite las tierras ejidales conforme al precepto aludido con las formalidades previstas en los artículos 24 al 28 y 31 de la Ley Agraria. En cambio, en el segundo caso, si es posible realizar el cambio de destino toda vez de que las tierras se encuentran formalmente delimitadas conforme lo establece el artículo 56 de la Ley Agraria. En este supuesto, si es posible cambiar el destino de las tierras de uso común a pequeña propiedad, ya sea una fracción de tierras de uso común o en su totalidad tomando en consideración que como lo establece la fracción III del artículo 56, los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

El cambio de destino de tierras de uso común a asentamiento humano, implica un cambio de naturaleza de la tierra del núcleo agrario de que se trate a propiedad privada y, como se señaló anteriormente, el procedimiento a realizar para el cambio de destino de la tierra de uso común a asentamiento humano, es el mismo que se sigue para el cambio de tierras parceladas a asentamiento humano, con la salvedad que en este caso se debe precisar de que el cambio de destino se realizará sobre tierras de uso común a asentamiento humano, por lo que se deberá elaborarse los

planos tipo A, y B¹⁷. Una vez que ya se aprobó, por parte de la asamblea el cambio de destino de tierras de uso común a asentamiento humano, y se hayan generado los solares urbanos respectivos, siguiendo las formalidades que establece la Ley Agraria, se deberá enviar el expediente al RAN, para la inscripción del acuerdo de asamblea y expedición del correspondiente título de propiedad, a favor del ejido o el sujeto agrario que determinaron. En el mismo sentido el título obtenido, se deberá inscribir en el Registro Público de la Propiedad de que se trate, por lo que la fracción de uso común que se convirtió en solar, ya no se regirá más por el derecho agrario, sino ahora, por el derecho común.

Ahora bien, la legislación agraria, respecto de las tierras de uso común, señala que:

Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas. (LA, 1992, artículo 73).

La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley. (LA, 1992, artículo 74)

Contrario a lo establecido en las disposiciones aludidas, con la aplicación de la figura del cambio de destino de tierras de uso común a asentamiento humano, y como consecuencia de ello la expedición del título de propiedad del solar, se infiere que las limitaciones que señalan dichos preceptos son declarativas, pues, en la práctica es posible la aplicación de estas figuras jurídicas que vulneran el esquema proteccionista

¹⁷ Identificar número de polígono en el Acta de PROCEDE o FANAR, donde se manifieste que es área de Uso Común (Plano Tipo A), y el plano Tipo B, que se refiere al solar, planos que deberán generarse a través del levantamiento topográfico que se realice acorde a las normas técnicas del Registro Agrario Nacional.

del artículo 74 arriba referido. En las tierras de uso común, al igual que las parceladas, también se enfrentan varios problemas relacionados con ese cambio de destino de dichas tierras. Este tipo de tierras están atravesando por una etapa de fraccionamientos y lotificación, reparto individual que realizan a través de las asambleas ejidales de manera económica, esto con la intención de fraccionar y posteriormente venderlos en lotes la parte que les corresponde.

A decir de Ramírez (2007) estos fraccionamientos aumentaron a partir de la certificación de los núcleos agrarios por el PROCEDE, en los últimos años se viene dando una constante, sobre todo en ejidos cercanos a las ciudades, de promover a través de sus asambleas el cambio de destino de las tierras de uso común a tierras para asentamiento humano o bien como parcelas. En estos procesos existen ejidos que han cambiado el destino de la totalidad de sus tierras, para beneficiarse fraccionándolas y vendiéndolas en lotes, en ocasiones observando la Ley Agraria, y en otra sin ninguna norma en materia urbana. Los cambios de destino generalmente se realizan partiendo de uso común a tierras parceladas, y posteriormente de parcelas a solares, o de manera directa, de uso común a solares. Se están repartiendo de manera individual tierras de naturaleza colectivo, que no sirven para la siembra de vegetales, pero en corto plazo servirán de asiento a numerosas viviendas, se opta por individualizar las tierras por las complicaciones prácticas que implicaría mantenerlas como de uso común, sobre todo para su fraccionamiento y venta.

El cambio de destino que se lleva en ejidos a través de las asambleas que convierten las tierras de uso común en área parcelada y las asigna a favor de persona determinados por la propia asamblea, pero las superficies fluctúan entre 100 y 1000 m², y se hace de esta manera para evitar el cambio de destino a área de asentamiento humano y con ello evadir la intervención del municipio y la normatividad en materia urbana. Con todo ello y a pesar de estas irregularidades, con el paso del tiempo se ven obligados a rectificar el cambio de destino de sus tierras para finalmente acoplarse a la formalidad que establece la ley agraria y con ello el cambio de naturaleza de la tierra ejidal a propiedad privada.

4.7.3 De las tierras ubicadas en el área de asentamiento humano

Las tierras ubicadas en el asentamiento humano, con base en las disposiciones de la Ley Agraria se han regularizado algunos asentamientos irregulares en terrenos ejidales y comunales sin recurrir a la expropiación, sino mediante la certificación. Tanto en los de uso común como en las parcelas, el área de asentamiento humano se trata de tierras que ya fueron regularizados en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, ya que, si no han sido regularizados en términos del mencionado artículo, primero es menester hacerlo. De esta manera, existen dos grandes supuestos: de las tierras que no han sido regularizados y de las tierras formalmente regularizadas. En el primer caso, como ya se dijo, el ejido debe llevar a cabo el procedimiento de delimitación, destino y asignación de tierras al interior del núcleo agrario a que se refiere el artículo 56 de la Ley Agraria, con las formalidades previstas en los artículos 24 al 28 y 31 de la Ley Agraria.

En el segundo supuesto, son tierras que se encuentran formalmente delimitadas conforme lo establece el artículo 56 de la Ley Agraria, es decir, estas tierras fueron delimitadas siguiendo las formalidades previstas en los artículos anteriormente citados. En este caso se delimito el área de asentamiento humano y los solares fueron ya asignados, expidiéndose los títulos de propiedad a favor de los ejidatarios. En este sentido como lo establece el artículo 68 de la Ley Agraria, los solares son propiedad plena de sus titulares, por lo que los solares ya no son de índole agrario, pues al delimitarse automáticamente se excluyen del régimen de propiedad ejidal para ahora regirse por el derecho común, tal y como lo establece el artículo 69 de la Ley Agraria al prescribir que los títulos de propiedad se inscribirán en el Registro Público del Propiedad de la entidad que corresponda, consecuentemente dejarán de pertenecer al régimen ejidal pasando a ser propiedad privada regida por el derecho civil.

Por otro lado, la Ley Agraria en su artículo 64 dispone que “las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables”, más adelante el artículo 68 señala que “los solares serán de propiedad plena de los titulares”. Es así como la protección que señalan a este tipo de tierras (64 de la Ley Agraria) son simplemente

declarativas y seriamente contradichas por el contexto general de la propia Ley Agraria de 1992. No obstante, puede darse el caso de que se haya delimitado el perímetro del área de asentamiento humano, y no se hayan expedido los títulos de propiedad de los solares, en este supuesto el área de asentamiento humano sigue rigiéndose por el derecho agrario del ejido o comunidad de que se trate, hasta en tanto se delimite al interior del perímetro del asentamiento humano y se otorguen los solares y títulos de propiedad pasaran al derecho común.

En suma, se observa, que los programas de certificación, y regularización de ejidos, da el primer paso para convertir tierras ejidales a propiedad privada, tratándose de los solares que ya cuentan con el título de propiedad, toda vez de que al otorgarles dicho título se inscribe en el Registro Público de la Propiedad y dejan de regirse por el derecho agrario, para ahora regirse por el derecho común. Así se da ese tránsito del derecho agrario hacia el derecho civil tratándose de solares, que, si bien es cierto que esto ya se aplicaba en los Códigos Agrarios, así como la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, también lo es que no fue en dimensiones ni para los fines de comercio y lucro que se plantean hoy en día.

4.8. La terminación del régimen ejidal como forma de conversión a la propiedad privada

Con la reforma de 1992, el ejido puede decidir, mediante asamblea y en ejercicio de un derecho colectivo, si continúa conservar el régimen social o si decide optar por terminarlo, esto en razón a la facultad que le otorga el artículo 23, fracción XII en relación al artículo 29 ambos de la Ley Agraria, mediante un acuerdo de la asamblea mismo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido. En el segundo párrafo del artículo 29 de la LA, hace alusión que las tierras ejidales, con excepción de las que constituyan el área necesaria para el asentamiento humano, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales. Es así como al terminarse el régimen ejidal, las tierras que aún conservan pasan a conformar parte de la propiedad privada.

Desde 1915 a 1992 el régimen de propiedad ejidal fue inalienable, imprescriptible, inembargable e inenajenable, en función de la protección social que se otorgó en los campesinos necesitados que obtenían tierras ejidales y que frecuentemente eran personas de baja capacidad educativa que los hacía vulnerables en sus derechos. (Chávez, 2005, p. 411)

En efecto, como se ha señalado reiteradamente, con la reforma de 1992 al artículo 27 Constitucional, las tierras de los núcleos agrarios se vuelven más vulnerables, y esa vulnerabilidad los lleva a un destino específico que es al Derecho común, pues, se dio facultades para que los sujetos agrarios mediante el ejercicio de un derecho colectivo, decidan su futuro, incluso el grado de plantear la desaparición del ejido al optar por terminar con el régimen ejidal, esto acorde con las facultades que le otorgan la asamblea, que es la máxima autoridad dentro del ejido.

CONCLUSIONES

PRIMERO. Indudablemente la conclusión general a que se llega es de que el derecho agrario se encuentra en transición hacia el derecho común por las nuevas figuras que se han implementado en la Ley Agraria de 1992, sin embargo, también es de concluirse que ese tránsito no se dará de manera automática, ya que el proceso es lento en todo el territorio nacional, transición que en algunos estados se da en menor cantidad de tierras en comparación con otras entidades federativas, de manera precisa los del norte es más acelerado que los del sur. Pero también es cierto que se está caminando en una brecha que ya está trazado por la legislación agraria. La afirmación que se hace se robustece tomando en consideración las subsecuentes conclusiones particulares.

SEGUNDO. La comunidad debe ser entendible a través de sus evidentes raíces ancestrales, en consecuencia, es menester remitirnos a la propiedad agraria en nuestro país para entender la propiedad social de las comunidades agrarias. El origen de nuestro país se encuentra en nuestras comunidades étnicas de la llamada época prehispánica o precolonial. El régimen el cual estaba sometida la propiedad original de nuestras tierras fue la comunal hasta antes de la llegada de los españoles. De esta manera el Calpulli tiene mucha similitud a lo que hoy se denomina comunidad agraria. Incluso los códigos agrarios de 1934, 1940, 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, tomaron muchas de las características de la figura ancestral denominada el Calpulli para establecerlo en sus preceptos. Algunos de las características del Calpulli que fueron tomados es la división en parcelas, la explotación familiar, la prohibición del acaparamiento de las parcelas, del arrendamiento, la obligación de cultivarlas personalmente, así como el ser desposeído de ella por causa justificada como el abandono o el no cultivarlas en dos años consecutivos sin causa legítima. Sin embargo, hoy la regulación de la comunidad parece olvidarse de muchas de las normas que inicialmente le dieron origen, incluso, su regulación es más escasa en comparación a los ejidos en la actual legislación agraria.

TERCERO. En el campo mexicano persiste una situación de atraso y pobreza, ya que los campesinos constituyen la parte más sensible de nuestro país y requieren de mayor atención, por consiguiente, se debe ser cuidadosos en las reformas que se impulsan para que realmente sean en beneficio de los sujetos agrarios. La cuestión agraria es parte substancial del proceso histórico, pues la independencia de México, la Reforma y la Revolución de 1910, han tenido como una de las principales causas la cuestión agraria, por ello debe ser tratado con mucha cautela cualquier decisión que se tome en el rubro agrario.

CUARTO. La protección de la propiedad social se mantuvo con un fuerte apego al proteccionismo a lo largo de la historia del derecho agrario. Así los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, señalaban que los derechos sobre los bienes agrarios que adquieran los núcleos de población no podrán en ningún caso ni en forma alguna cederse, traspasarse, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, siendo imprescriptibles e inalienables. En el mismo sentido lo hacia la Ley Federal de Reforma Agraria.

QUINTO. Hasta antes de la reforma de 1992 el derecho agrario presentaba características más protectoras por decirlo así, sin embargo, con la reforma cambian considerablemente incluso la misma definición resulta necesario replantearlo. La reforma a la Constitución de 1992, tuvo como propósito fundamental aplicar a la política agraria los mismos conceptos generales de la política económica y con ello provocaron que las tierras sean objeto de comercio. Esta legislación agraria tiene sus beneficios, pero también tiene sus grandes desventajas que deben ser analizados minuciosamente para darle el tratamiento que merece, ya que a casi tres décadas de su implementación no ha prosperado el campo mexicano, sino por el contrario ha tenido un estancamiento.

SEXTO. El derecho agrario presenta ciertas características que lo hacen diferente con respecto a otras materias, sin embargo, estas peculiaridades que presentan los doctrinarios en el mismo sentido que se ha planteado en la conclusión anterior, se rompe en el fondo, ya que la reforma repercutió de manera integral en el mismo, es decir, cuando se menciona que el derecho agrario es autónomo, social, reivindicatorio,

dinámico, singular y excepcional no es del todo verdad, dado que con la reforma se incluyen muchas figuras jurídicas que se aplican en el derecho civil y mercantil, por lo que los candados que hacían difícil esa transición, con la Ley Agraria vigente, se abre un catalizador para que en un futuro sólo se hable del derecho civil.

SÉPTIMO. Con la nueva reforma al artículo 27 Constitucional adquiere gran impacto el derecho agrario actual, pues a pesar de que en ella se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal, comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, también lo es que se les concedió a los ejidatarios una mayor libertad para decidir sobre sus derechos parcelarios como lo es entre otros la enajenación de sus parcelas, la adopción del dominio pleno, y el otorgamiento de tierras a sociedades civiles y mercantiles. La asunción de la figura denominada “dominio pleno” rompe la esencia y las características del derecho agrario como derecho social ya que constituye el medio para convertir las tierras ejidales en propiedad privada, las cuales ya no estarán sujetas al derecho agrario sino al derecho común. El surgimiento de la Ley Agraria pone en riesgo la tenencia de la tierra ejidal por parte de los sujetos agrarios ya que facilita la conversión de las tierras agrarias a pequeña propiedad. Existen otras formas o procedimientos que implican el cambio de destino de tierras de uso común y parceladas a asentamiento humano, y con ello la obtención del título de propiedad, cambiando la naturaleza jurídica de la tierra, pues ya no se registrarán por el derecho agrario sino por el derecho común.

OCTAVO. Es necesario realizar una revisión exhaustiva que tenga como objetivo identificar que ejidos y comunidades que se encuentran cercas de las grandes ciudades con la finalidad de evitar que se lucre de manera irracional con la propiedad de los núcleos agrarios, bajo el pretexto de la urbanización, siendo indispensable la participación de tanto del municipio de que se trate como Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional y la SEDATU. Las autoridades municipales, deben ser usuarias de la información agraria pública que resguarda el RAN, con la finalidad de verificar en qué condiciones se encuentra determinado predio, esto con el objetivo emitir un dictamen apegado a derecho en relación con alguna autorización en el uso del suelo o en su defecto el cambio de uso de suelo que soliciten los sujetos agrarios.

NOVENO. Los notarios que se encuentran bajo la supervisión de los gobiernos locales, tienen una función primordial en la legalidad de los actos que realizan referente a las tierras ejidales y comunales en el rubro del desarrollo urbano. Sin embargo, pocas ocasiones establecen relaciones formales con los municipios, orden de gobierno que en última instancia se encarga de controlar el desarrollo urbano. Los notarios rara vez realizan compulsas con los datos que se encuentran inscritos en el RAN, y se percatan del origen de las tierras, objeto de las transacciones de la que dan fe, sin son tierras ejidales o comunales. En consecuencia, resulta necesario que los notarios cuenten con información documental y cartográfica de los ejidos y comunidades en el ámbito de las áreas que atienden con la finalidad de hacer valer sus actos con legalidad sobre todo tratándose de desincorporación de tierras de propiedad social.

DÉCIMO. El dominio pleno es una figura que nace con la reforma a la Constitución del artículo 27, sin embargo, su otorgamiento debe ser regulado, ya que los principales beneficiados serán los núcleos de población ejidal, pues evitaría que las parcelas ejidales sean objeto de comercio, y en consecuencia seguirán dentro del ejido, teniendo derecho todas las prerrogativas que los núcleos ejidales les otorga la Constitución y la Ley Agraria, como ejemplo de estos beneficios, está la atención especial en las controversias que se susciten, por ser grupos de población vulnerables y el fortalecimiento del campo a través del apoyo para la producción, mediante el impulso de las múltiples posibilidades asociativas y contractuales que están contempladas en la legislación agraria. Los beneficios de que las tierras sigan perteneciendo al derecho agrario son múltiples, ya que éste derecho protege a este tipo de tierras, pues se aparta del derecho común precisamente por motivos de justicia social e interés público, por consiguiente, el derecho agrario, seguirá teniendo materia de regulación y no ser un derecho transitorio al derecho común. Se requiere de una legislación agraria que fortalezca la paz y legalidad en los actos jurídicos que realicen los sujetos agrarios, pues con la adquisición del dominio pleno, es muestra irrefutable que los campesinos ejercen de manera creciente, la autonomía que en perjuicio les otorga la ley para determinar su destino. Consciente del camino que tomarán, se

requiere una reforma urgente que detenga que las tierras ejidales se conviertan en propiedad privada.

DÉCIMO PRIMERO. En la Ley Agraria existe un tratamiento amplio en el tema de los ejidos y un reducido trato de las comunidades agrarias. De igual manera, existen pocas diferencias entre lo que es un ejido y lo que realmente es una comunidad agraria, incluso existe también otra vertiente que son las comunidades indígenas y que llega a confundirse en la definición de cada uno de ellos. En este sentido la ley no establece una diferencia clara entre ejido y comunidad, en donde priorice los parámetros y características adecuados entre estas dos figuras jurídicas principales. Tanto en el ejido como la comunidad tienen grandes diferencias, y merecen tener claridad en la Ley Agraria respecto de cada uno de ellos para realizar una correcta interpretación de los mismos, y darles seguridad a los sujetos agrarios. Deben establecerse normas jurídicas (preceptos) que les den la importancia a las comunidades agrarias, ya que aplicar por analogía como lo establece el 107 de la Ley Agraria es como reconocer que el ejido y comunidad son sistemas de propiedad social iguales, de ser así no existe razón jurídica de que se establezca un capítulo especial para normar a la comunidad agraria.

PROPUESTAS

PRIMERO. Toda vez de que se ha reformado la legislación en materia de asentamientos humanos, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Noviembre del 2016 abrogando la Ley General de Asentamientos Humanos del 21 de julio de 1993 resulta necesario ajustar y armonizar los preceptos de la Ley Agraria con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, por ende resulta necesario reformar el artículo 89 de la Ley Agraria, pues ya no corresponde a la actual Ley General de Asentamientos Humanos. De esta manera el artículo 89 de Ley Agraria establece de manera literal lo siguiente:

En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la **Ley General de Asentamientos Humanos**".

SEGUNDO. El fundamento legal para realizar los cambios de destino de las tierras en los núcleos agrarios deriva del artículo 56 de la Ley Agraria, sin embargo, si se analiza de manera literal el precepto aludido no establece el cambio de destino de tierras que ya hubiesen sido regularizadas con anterioridad, sino por el contrario, dicho precepto se estableció para regularizar los núcleos agrarios por primera vez, y que no están regularizados y/o parcelados. Considero que el artículo 56 de la Ley Agraria, se ha mal interpretado, toda vez de que se ha utilizado de manera exagerada, pues examinada detenidamente en ningún momento establece de manera concreta el cambio de destino en las tierras asignadas (regularizadas) con anterioridad, sino que es un mecanismo para regularizar los núcleos agrarios que no están formalmente parceladas, y el artículo en comento es el fundamento para ello, pero no se estableció para cambiar el destino de las tierras en los núcleos agrarios una vez ya destinados de manera formal. Establece de manera literal lo siguiente:

La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

1. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;
2. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y
3. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveya (sic) a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional. (LA, artículo 56)

Como podrá observarse el presente artículo es el fundamento de los programas que se implementaron como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) anteriormente y ahora el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (FANAR), en donde tenían y tienen como objetivo regularizar por primera vez las tierras ejidales que no han sido regularizados en términos del mencionado precepto. Podrá observarse que en ningún momento establece que una vez regularizados y delimitados los núcleos agrarios pueden cambiarse el destino de las tierras que previamente ya hayan sido regularizados. No lo establece, sin embargo, en la práctica se utiliza como fundamento para realizar el cambio de destino de dichas tierras en los núcleos agrarios que ya están regularizados. Vale la pena citar el siguiente criterio jurisprudencial que ha tomado la corte, y que bajo el principio “donde exista idéntica razón debe aplicarse igual disposición”, es que resulta orientadora la tesis de jurisprudencia IV.1o.A.35 A (10a.) sostenida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, visible en la página 2396 del Tomo III Libro 18, mayo de 2015, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, cuyo rubro y texto son:

TIERRAS EJIDALES. ES ILEGAL LA REASIGNACIÓN, DESINCORPORACIÓN O CAMBIO DE DESTINO DE LAS PARCELAS ESCOLAR, UNIDAD AGRÍCOLA INDUSTRIAL DE LA MUJER Y UNIDAD PRODUCTIVA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD.

En términos de los artículos 27 de la Constitución Federal; 22 y 56 de la Ley Agraria, la asamblea general de ejidatarios es el órgano supremo del ejido, con facultades de organización y funcionamiento para determinar el destino de las tierras que no hayan sido parceladas; sin embargo, en términos de los artículos 63 y 64 de la propia Ley Agraria, está impedida para reasignar la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, ya que la conformación de esas parcelas, se realiza originalmente para la integración del asentamiento humano como área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, y

establecen que son áreas inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por tanto, una vez conformado el núcleo de población ejidal, la reasignación que de dichas áreas haga la asamblea general es nula de pleno derecho por contravenir disposiciones de derecho público y de organización social.

Como lo señala el criterio anterior la asamblea general de ejidatarios es el órgano supremo del ejido, con facultades de organización y funcionamiento para determinar el destino de las tierras que no hayan sido parceladas; sin embargo, y trasladando este criterio a las tierras que ya fueron parceladas deberá estar impedido para reasignarlas por segunda ocasión, ya que originalmente ya se regularizó para la integración del núcleo agrario. Por tanto, una vez conformado el núcleo de población ejidal, la reasignación que de las tierras se pretenda realizar deberá ser nula de pleno derecho, tal y como sucede con las tierras descritas en el criterio jurisprudencial anterior. En consecuencia, se propone que, para evitar una mala interpretación del mismo, y en aras de clarificar el presente artículo en análisis, se reforme y adicione el siguiente párrafo al artículo 56 de la Ley Agraria:

Una vez que la asamblea general de ejidatarios ya haya determinado el destino de sus tierras de manera total en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, estará impedido para reasignarlas por segunda ocasión cambiando el destino de las tierras que inicialmente les asignó.

Lo anterior se justifica ya que a pesar de que la asamblea es la máxima autoridad, también lo es que no pueden tomarse atribuciones que vayan más allá de lo que el derecho les concede, de esta manera si en un núcleo agrario ya destinó las tierras en su totalidad al asentamiento humano, al uso común y parceladas a favor de los sujetos agrarios, y no queda más terrenos para determinar el destino, dado que regularizó la tenencia de los poseesionarios y reservó extensiones de tierras para el asentamiento humano, resulta ilógico que con base a una interpretación del artículo 56 de la Ley Agraria vuelva a reasignarlas por segunda ocasión modificando las asignaciones que en primer acto realizó.

Lo anterior, se establece en virtud de que la misma Ley Agraria ya cuenta con muchas figuras jurídicas que permiten destinos distintos acorde al uso que se le pretenda dar, y no existe justificación alguna el cambio de destino de las tierras que ya están regularizados, toda vez de que no tiene razón de ser, porque el cambio de destino en muchos de los casos solo se utiliza para cambiar de naturaleza jurídica de régimen ejidal a pequeña propiedad y con el fin de lucrar con dichos terrenos, que finalmente no son los objetivos planteados por el espíritu social del derecho agrario. Con esta reforma se pretende regularizar el crecimiento desproporcionado e irregular de los asentamientos humanos, máxime que, si un núcleo de población ejidal se ve en la necesidad de crecimiento poblacional, pues la misma Ley Agraria contempla preceptos como el 87 y que indudablemente deben ajustarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

De igual manera, y en caso de ser necesario para cambiar el destino de las tierras ejidales o comunales, por el uso distinto que se les da a las tierras ya que, a pesar de haber sido regularizados en términos del 56 de la Ley Agraria, actualmente ya no se le da dicho uso, pues entonces existen figuras jurídicas que el ejido puede accionar y que básicamente son la terminación del régimen ejidal, dominio pleno en parcelas, expropiación de bienes ejidales y comunales, aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles y civiles, conversiones de tierras ejidales a comunales y viceversa.

TERCERO. Se propone reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción VII, párrafo IV en donde se señale que deberá justificarse jurídicamente la adquisición del dominio pleno cumpliendo con las normas que para tal efecto se señalen, textualmente se sugiere se modifique donde dice:

...igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a las cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela.

Para quedar como sigue:

...igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a las cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela, **siempre y cuando se justifique su adquisición.**

Como consecuencia de lo anterior, deberá reformarse la Ley Agraria acerca del dominio pleno en los artículos 81, 82, 83, 84, 85 y 86 en donde establezca los casos donde se justifica la adquisición del dominio pleno, así como su procedimiento y enajenación. Algunos de los casos de justificación que se proponen para el otorgamiento del dominio pleno pudieran ser:

- ✓ En asuntos relacionados con las manchas urbanas, donde las tierras de los núcleos agrarios indudablemente resultan necesarias urbanizarlos, siempre y cuando cumpla con los requisitos que marca la ley agraria, y demás ordenamientos que así lo exijan.
- ✓ Tratándose del establecimiento de un servicio público (clínica de salud, escuelas públicas, o algún otro establecimiento de servicio público) y que se requiera contar con las escrituras o título de propiedad.

Al limitarse la adquisición del dominio pleno en ciertos casos donde sea necesario repercutirá indudablemente en la regulación del mismo, en el uso indiscriminado y lucrativo que se le está dando hoy en día, ya que como ha quedado descrito en el cuerpo de la presente investigación el dominio pleno se utiliza generalmente como negocio para lucrar con las tierras ejidales. Es importante establecer su justificación y limitarlo a ello, en virtud de que de que el dominio pleno provoca un desmembramiento dentro del ejido, al limitarlo se evitaría el acelerado separación del derecho agrario rumbo al derecho civil sin justificación alguna.

CUARTO. En virtud de que en la Ley Agraria no se ilustra con claridad de lo que es un ejido y lo que representa una comunidad agraria, resulta imprescindible que se establezca una definición para cada uno de ellos. Por lo que en primer término, se propone que dentro de la ley agraria se establezca un capítulo especial para los ejidos y otra para las comunidades, es decir, que no se aplique lo que establece el artículo 107, que señala que son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto en ese

capítulo (de los ejidos), dejando en claro que en el caso de los ejidos la ley le da un tratamiento más completo que el de las comunidades, por lo que es preciso crear tantos artículos sean necesarios para regular las comunidades de una manera más completa extrayendo las disposiciones que les es aplicable en el capitulado de los ejidos. En este orden de ideas se plantea que se establezca una definición clara de lo que es un ejido y posteriormente la definición de una comunidad, tomando como referencia las definiciones pueden quedar las siguientes:

El ejido es una sociedad de interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento, explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y en el respeto a los derechos individuales. Su principal objetivo es la satisfacción de las demandas de sus integrantes mediante el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras que cultiva.

Y en relación a la comunidad se propone:

Las comunidades son los núcleos agrarios con personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por las tierras, bosques y aguas que le hubieran sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales, desde su constitución, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, respecto de aquellas que conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento, en donde su organización y administración interna es regulada por la ley y la costumbre.

Considerando que definir el ejido y la comunidad agraria contribuiría en darles la importancia que merecen estas figuras jurídicas, y sentaría las bases para dejar en claro que se trata de dos figuras distintas que en el fondo tienen diferencias sustanciales, por lo que su tratamiento e interpretación en la práctica no debe confundirse.

QUINTO. Tomando el criterio establecido en la propuesta anterior, es decir, formar un capitulado exclusivo para ejidos, y otra para comunidades, en donde no se entremezclen artículos de aplicación de unos y otros, con la finalidad de clarificar falsas interpretaciones bajo el amparo del artículo 107 de la Ley Agraria, y con la intención de realizar una aplicación correcta del derecho agrario, resulta necesario clarificar las diferencias entre el ejido y la comunidad dentro de la Ley agraria, por ello con la propuesta de crear un capitulado para ejidos y otro para comunidades se derogaría el artículo 107 de la Ley Agraria, ya que no habría necesidad de ello pues en el caso de las comunidades se contaría con un capitulado completo para su regulación, y con ello dejaría en claro la aplicación de las normas agrarias en los siguientes aspectos:

- Dominio pleno
- Venta de parcelas
- Cambio de destino de las tierras de los núcleos agrarios
- Protección especial a las tierras de la comunidad.

Para establecer el capitulado es necesario tomar en cuenta las diferencias que implícitamente ya vienen en la Ley Agraria y que básicamente sería cuestión de ordenarlos en cada uno de los capítulos donde corresponda a ejidos y/o comunidades. Para ello deberán tomarse en cuenta las diferencias en los siguientes aspectos: Respecto de su constitución, respecto de las tierras parceladas, respecto de los órganos de representación, respecto de la protección de las tierras, respecto del documento base de su organización interna, y respecto del sujeto agrario con derechos.

Respecto de su constitución, los ejidos surgen por los siguientes supuestos:

1. Por dotación de tierras (artículo 9 y 43 de la Ley Agraria)
2. Por resolución presidencial o Judicial (Tribunales agrarios) de conformidad como lo establece el artículo 2, fracción IX del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural)
3. Por acuerdo de voluntades de conformidad como se establece en los artículos 90 y 91 de la Ley Agraria, y

4. Por el procedimiento de conversión de comunidad a ejido (artículo 104 de la Ley Agraria)

Por su parte las comunidades son reconocidas por las siguientes acciones:

1. Reconocimiento o restitución de sus bienes (artículo 98, fracción I de la Ley Agraria).
2. Por resolución presidencial o sentencia de los tribunales agrarios (artículo 98 fracciones II, III de la Ley Agraria, y artículo 2, fracción IX del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural).
3. Por el procedimiento de conversión de ejido a comunidad (Fracción IV del artículo 98 de la Ley Agraria, Artículo 23 fracción XIII y artículo 103 de la Ley Agraria).

Respecto de las tierras parceladas, la Ley Agraria establece tratamientos diferentes para las parcelas ejidales y comunales. Para los ejidos, precisa que pueden enajenarse los derechos parcelarios únicamente a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, esto de acuerdo al artículo 80. La misma Ley, en su artículo 81, establece que una vez delimitadas y asignadas las parcelas a los ejidatarios y éstos cuentan con su certificado de derechos parcelarios, la asamblea del ejido podrá autorizar a los ejidatarios a adoptar el dominio pleno de sus parcelas y, solo entonces, vender libremente su parcela. En las comunidades los derechos parcelarios sólo pueden cederse, pero no venderse. Tal cesión únicamente se puede realizar a favor de familiares o vecindados del mismo núcleo de población (artículo 101 de la Ley Agraria).

Respecto de los órganos de representación, en el caso del ejido, el artículo 21 y 41 de la Ley Agraria señalan, que se constituye por:

- I. La asamblea
- II. El comisariado ejidal, y
- III. EL consejo de vigilancia.
- IV. Junta de pobladores (como órgano de participación de la comunidad)

En el caso de la comunidad y a pesar de que el artículo 107 menciona que son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé la Ley

Agraria, siempre y cuando no contravengan aspectos que en la ley se establecen, tratándose de la Comunidad existe una diferencia con respecto a la fracción II del artículo 21 arriba señalado, ya que para la comunidad existe el Comisariado de bienes comunales. Esto así lo confirma el artículo 99 fracción II en donde señala la existencia del Comisariado de Bienes Comunales cómo órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros. De igual manera el 105 de la Ley Agraria establece que, para su administración, las comunidades podrán establecer grupos o subcomunidades con órganos de representación y gestión administrativa, así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea.

En conclusión, los órganos de representación para las comunidades quedarían de la siguiente manera, atendiendo al artículo 21, 41 y 105 de la Ley Agraria establece que los órganos son:

- I. La asamblea
- II. Comisariado de Bienes Comunales
- III. EL consejo de vigilancia.
- IV. Junta de pobladores (como órgano de participación de la comunidad)
- V. Grupos o subcomunidades (como pueden ser comités, comisiones, delegados, etc.)

Respecto de la protección de las tierras, y tratándose de ejidos, las únicas tierras que gozan de protección especial son las destinadas al asentamiento humano (excepto los solares, de acuerdo al artículo 64 de la Ley Agraria) y al uso común (artículo 74 de la Ley Agraria), al ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, salvo sus respectivas excepciones, en la comunidad tal protección es el común denominador, respecto de todas las tierras que la conforman. No obstante, esta consideración, al igual que en el ejido, sus tierras de uso común también pueden ser aportadas a la formación de sociedades mercantiles o civiles en términos del artículo 75 de la Ley agraria. Así uno de los efectos jurídicos del reconocimiento de las comunidades, en términos del artículo 99, Fracción III de la Ley Agraria, es la protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles

e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de la Ley Agraria. Es por ello que las parcelas en comunidades no pueden enajenarse, sólo cederse (a familiares y avecindados), y esto permite que se siga manteniendo la unidad bajo un sistema de conciencia que se rige por aspectos comunes, ya que el beneficiado por la cesión del derecho de un comunero, adquirirá la calidad de comunero (Artículo 101 de la Ley Agraria).

Respecto del documento base de su organización interna. En el ejido se denomina Reglamento interno (artículo 10 de la Ley Agraria). En la comunidad se denomina estatuto comunal (artículo 99, fracciones II y IV de la Ley Agraria). Ambos documentos se deben inscribir ante el Registro Agrario Nacional. Finalmente, respecto del sujeto agrario con derechos, en el ejido se le denomina ejidatario mientras que en la comunidad se le denomina comunero.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- CALZADA Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, edición actualizada, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, UNAM, México, 1998.
- CHÁVEZ P. de Velázquez, Martha, El Derecho Agrario En México, segunda edición aumentada, Porrúa, México, 1970. P. 186
- CHÁVEZ Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, 16ª edición, México, 2004.
- CHÁVEZ Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, Porrúa, México, 2005 (inv)
- CHÁVEZ Padrón, Martha, El Derecho Agrario en México, séptima edición actualizada, Porrúa, México, 1983
- CHAVEZ Padrón, Martha, Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, quinta edición, Porrúa, México, 1986.
- DÍAZ de León, Marco Antonio, Historia del Derecho Agrario Mexicano, primera edición, Porrúa, México, 2002.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, El Derecho Agrario y el problema Agrario de México, Ed. Porrúa, 3ª edición, México, 2017.
- GARCÍA Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 57ª edición, Porrúa, México, 2004
- GOMEZ DE SILVA Cano, Jorge J. Tratado de la Justicia Agraria en México, primera edición, Porrúa, México, 2002
- González Navarro, Gerardo N., Derecho Agrario, Oxford, 2013.
- HANS Kelsen, El Contrato y el Tratado, México, 1943. cc
- DE IBARROLA, Antonio, Derecho Agrario, Porrúa, Segunda Edición Actualizada, México, 1983.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana, UNAM, primera edición, Porrúa, Tomo III, México, 2002
- JUÁREZ Tovar, José Odilón, Derecho Agrario, primera edición, Secretaría de Difusión Cultural de la UMSNH, México, 1994, p. 24

- LEMUS García, Raúl, Derecho Agrario Mexicano, séptima edición, Porrúa, México, 1991
- MENDIETA y Núñez, Lucio, El Problema Agrario de México, decimoctava edición actualizada, Porrúa, México, 1982
- MENDIETA y Núñez, Lucio, El Problema Agrario en México y la LFRA, decimoprimera edición, Porrúa, México, 1971.
- MENDIETA y Núñez, Lucio, Introducción al Derecho Agrario, segunda edición, Porrúa, México, 1966.
- MENDIETA y Núñez, Lucio, Introducción al Estudio del Derecho Agrario, Ed. Porrúa, México, 1946.
- MENDIETA y Núñez, Lucio, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, 4ª edición, México, 1981.
- MOTO Salazar, Efraín, Elementos de Derecho, vigésimo novena edición, Porrúa; México, 1995.
- PEÑA Díaz, Ramiro, Derecho Agrario, primera edición, Secretaría de Difusión Cultural y Extensión Universitaria de la UMSNH, 1995
- Procuraduría Agraria, adopción del dominio pleno sobre parcelas ejidales, Manual de Procedimiento, Grupo edición, México, 1992
- RIVERA Rodríguez, Isaías, Derecho Agrario Integral, segunda edición, Porrúa, México, 2014.
- RIVERA Rodríguez, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, segunda edición, Mc Graw-Hill Interamericana Editores, México, 1994.
- RODRÍGUEZ ROMÁN, Gonzalo, Derecho Agrario y Desarrollo Rural, Trillas, México, 2006.
- RUIZ Massieu, Mario, Derecho Agrario Revolucionario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987.
- RUIZ Massieu, Mario, Derecho Agrario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª edición, México, 1990.
- RUIZ Massieu, Mario, Nuevo Sistema Jurídico Agrario, Ed. Porrúa, México, 1993.

- SILVA Herzog, Jesús, El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
- Solís Mendoza (2012, coordinador de Volumen)
- SOTOMAYOR Garza, Jesús G., El Nuevo Derecho Agrario en México, tercera edición, Porrúa, México, 2003, págs. 282.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., Comentada y Concordada, décimo quinta edición, Porrúa, Tomo I, México, 2002.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, 1993.
- Ley de Amparo, ABZ Editores, S.A. de C. V., México, 2005.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Ley Agraria Vigente
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
- Ley de expropiación, 1936. Última reforma publicada 2012.
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios
- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, 2012.
- La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 2018.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1988, con las últimas reformas de 2018.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016.

Revistas electrónicas

- Barrios Hernández, Hortencia, y Núñez Ramírez, Rogelio, Universo de los Núcleos Agrarios, septiembre-diciembre 2006, estudios agrarios, Procuraduría Agraria, Revista agraria número 33, año 12. Recuperado de la URL http://www.pa.gob.mx/publica/rev_33/barrios_nu%F1ez.pdf (no le).

- Cruz Gaytán, Fortino Silva, año mayo-agosto 2006, Breve y sumario estudio de la comunidad indígena y la comunidad agraria en la nueva legislación agraria y la aplicación supletoria y analógica del PROCEDE, Estudios agrarios, Procuraduría Agraria, año 12, número 32, nueva época, pp. 31. Recuperado de la URL: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_32/hoja%20legal.pdf
- Flores Rodríguez, Carlos Enrique, Suelo ejidal en México. Un acercamiento al origen y destino del suelo ejidal en México, Cuadernos de Investigación Urbanística, [S.l.], n. 57, marzo 2008, ISSN 2174-5099. Recuperado de la URL: <http://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/272>.
- Ibarra Hernández, Alejandro (año mayo –agosto 2008), suelo urbano y suelo de propiedad ejidal y comunal, un antagonismo que es posible revertir, estudios agrarios, Procuraduría agraria, revista número 38, año 14. Recuperado de la URL http://www.pa.gob.mx/publica/rev_38/Alejandro%20Ibarra%20Hern%C3%A1ndez.pdf
- Kourí, Emilio, 1º enero 2015, número 59, Ensayo, La Invención del Ejido, Revista digital en línea Nexos. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=23778>
- López Kramsky, Carlos R., 2006, revista número 33, año 12, septiembre-diciembre 2006, estudios agrarios, Procuraduría Agraria, tenencia de la tierra y conflictividad, Recuperado de la URL http://www.pa.gob.mx/publica/rev_33/kramsky.pdf
- Ramírez Garibay, Jesús Manuel, Revista Agraria, Procuraduría Agraria, año septiembre-diciembre 2007, número 36, año 13, asentamientos irregulares en propiedad social, Revisión de alternativas para su prevención y solución. Recuperado de la URL: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_36/Jes%C3%BAs%20Manuel%20Ram%C3%ADrez%20Garibay.pdf

Páginas electrónicas

- LGEEPA, eje rector del sistema jurídico ambiental de México. Recuperado de la URL: <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/la-lgeepa-eje-rector-del-sistema-juridico-ambiental-de-mexico>
- Política Sectorial, Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), revista número 7, abril junio 1997, estudios agrarios, Procuraduría Agraria, Revista digital. Recuperado de la URL: <http://www.pa.gob.mx/publica/revista7/piso.pdf>,
- Registro Agrario Nacional, avances del 30 de noviembre del 2006. Recuperado de la URL (<http://www.ran.gob.mx>
- Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de la URL: <http://www.gob.mx>

GLOSARIO DE TÉRMINOS

- **ADDAT:** Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras ejidales y comunales.
- **CA:** Código Agrario
- **CD:** Ciudad de México
- **CEF:** Consejos Estatales Forestales.
- **CNA:** Comisión Nacional Agraria
- **CNF:** Comisión Nacional Forestal
- **CNF:** Consejo Nacional Forestal
- **CORETT:** Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- **CPEUM:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- **DOF:** Diario Oficial de la Federación
- **FANAR:** Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar
- **FIFONAFE:** Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
- **IJUNAM:** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México
- **INDA:** Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
- **INEGI:** El Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- **LA:** Ley Agraria
- **LF:** Ley Forestal
- **LFRA:** Ley Federal de Reforma Agraria
- **LGAHOTDU:** Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
- **LGBN:** Ley General de Bienes Nacionales
- **LGDFS:** Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
- **LGEEPA:** Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- **LGSM:** Ley General de Sociedades Mercantiles
- **LOTA:** Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

- **NÚCLEOS AGRARIOS:** Ejidos y comunidades constituidos conforme a la Ley Agraria.
- **PA:** Procuraduría Agraria
- **PISO:** Programa Incorporación de Suelo Social
- **PROCEDE:** Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
- **PROFEPA:** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- **RAN:** Registro Agrario Nacional
- **RIPA:** Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
- **RLAMOPR:** Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural
- **RMCDETS:** Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
- **RPP:** Registro Público de la Propiedad
- **SCJN:** Suprema Corte de Justicia de la Nación
- **SEDATU:** Secretaria de Desarrollo Agropecuario, Territorial y Urbano.
- **SEDESOL:** Secretaria de Desarrollo Social
- **SJF:** Semanario Judicial de la Federación
- **SMARF:** Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Federales
- **SRA:** Secretaria de Reforma Agraria
- **SUJETOS AGRARIOS:** Ejidatarios comuneros, posesionarios, y vecindados.
- **TA:** Tribunales Agrarios
- **TSA:** Tribunal Superior Agrario
- **TUA:** Tribunal Unitario Agrario
- **UNAM:** Universidad Autónoma de México

ANEXOS

Tríptico de la Procuraduría Agraria anverso



The image shows the front side of a triptych brochure for the Agrarian Procuratorship. It is divided into three vertical panels. The left panel features a red rotary telephone and contact information. The middle panel has a central graphic of a coat of arms and the text 'SON GRATUITOS'. The right panel includes logos for SEDATU and the Procuraduría Agraria, a 3D illustration of a rural property, and the slogan '1 CAMBIO DE DESTINO'.

CONTACTO:

CONMUTADOR:
1500 3300 Y 1500 3900

NÚMERO DE ATENCIÓN GRATUITA:
01 800 228 2263

MOTOLINÍA 11, COLONIA CENTRO,
DELEGACIÓN CUAUHTÉMOC,
CIUDAD DE MÉXICO, CP. 06000

www.pa.gob.mx

¡ACÉRCATE A LA DELEGACIÓN
O RESIDENCIA DE LA
PROCURADURÍA AGRARIA MÁS
CERCANA A TU EJIDO O COMUNIDAD!

TODOS
los servicios que la
Procuraduría Agraria
ofrece,
**SON
GRATUITOS**

SEDATU
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

PROCURADURÍA
AGRARIA

1
CAMBIO DE
DESTINO

PROCEDIMIENTOS QUE MODIFICAN
LA TENENCIA DE LA TIERRA

Dirección General de Apoyo
al Ordenamiento de la
Propiedad Rural

Tríptico de la Procuraduría Agraria reverso

→ **¿Sabías que puedes tramitar el cambio de destino de tus tierras?**

Si tu ejido o comunidad fue regularizado anteriormente, pero en la actualidad esas tierras las tienes destinadas o ya les diste usos distintos a los que tenían registrados cuando fue certificado, lo que debes hacer es solicitar el apoyo de la Procuraduría Agraria para que, con la autorización de la asamblea, se lleve a cabo la modificación correspondiente y obtengas los nuevos certificados y títulos de propiedad de acuerdo al uso actual de tu tierra.

El cambio de destino de tierras puede realizarse de **tierras de uso común a parcelada**, de **tierras de uso común a asentamientos humanos** y de **parceladas a asentamientos humanos**.

→ **Requisitos básicos a considerar:**

- ◆ Que el ejido o comunidad esté regularizado.
- ◆ Ser titular de derecho.
- ◆ Identificación oficial vigente.
- ◆ Tener los planos internos de las tierras a las cuales les cambiarás el destino.
- ◆ Padrón de ejidatarios o comuneros vigente, expedido por el Registro Agrario Nacional.
- ◆ Prever la realización de trabajos técnicos para la ubicación exacta de la superficie.
- ◆ Autorización del Ayuntamiento para el caso de asentamiento humano.
- ◆ Voluntad de la mayoría de los integrantes del núcleo para que en asamblea se tome el acuerdo del cambio de destino.

→ **¿Qué beneficios obtienes?**

Realizar este trámite te permitirá obtener un certificado o título individual de la posesión de la tierra que te corresponde, legalizando así el uso que actualmente le estás dando a la misma, de esta manera, lograrás un mejor aprovechamiento de tu tierra, darás soluciones a posibles conflictos dentro de tu ejido, además de generar condiciones para acceder a otros servicios y programas.

→ **Pasos que debes seguir:**

Paso 1: Recabar la documentación agraria y de identificación personal solicitada.

Paso 2: Solicitar asesoría a la Procuraduría Agraria para que te dé el apoyo necesario, a fin de que puedas realizar el cambio de destino de tus tierras.

Paso 3: Realizar los trabajos técnicos con empresa particular o con algún programa de gobierno.

Paso 4: Emitir convocatoria para realizar la asamblea de cambio de destino, a través del Comisariado Ejidal.

Paso 5: Celebrar la asamblea de ejidatarios para que se autoricen el cambio de destino de tierras.

Paso 6: Es indispensable contar con la presencia de un Notario Público y del representante de la Procuraduría Agraria en la celebración de la asamblea.

Paso 7: Integrar la documentación recabada anteriormente con la que resulte de la asamblea.

Paso 8: Inscribir ante el Registro Agrario Nacional los acuerdos de asamblea y los planos resultantes.

Paso 9: Realizar el cambio de documentos ante el Registro Agrario Nacional para obtener los nuevos certificados y/o títulos.

→ **Información adicional**

La asamblea para este procedimiento se da en los términos del artículo 23, fracción X de la Ley Agraria, observando lo dispuesto por los artículos 24 al 28, 31 y 56 de la misma normatividad.

De conformidad con el artículo 59 de la Ley Agraria, no se podrán hacer asignaciones de parcelas en bosques o selvas tropicales.

La Procuraduría Agraria te orienta y acompaña todo el procedimiento para el cambio de destino de tus tierras hasta la inscripción del acta en el Registro Agrario Nacional, a fin de que surta efectos y con absoluta legalidad.