

314  
Rej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA  
DE LA TIERRA EJIDAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**DAVID LANDEROS GONZALEZ**



**MEXICO, D. F.**

**1996**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA  
TIERRA EJIDAL.**

**La presente tesis se elaboró en el Seminario de Derecho Agrario, bajo la dirección del Señor Licenciado Javier Juárez Carrillo. Siendo Director del mismo el Señor Licenciado Esteban López Angulo.**

**A mis padres, Señores:**

**SERAFIN LANDEROS TORRES  
y VICTORIA GONZALEZ GUTIERREZ.**

**Por su apoyo y comprensión durante  
toda mi vida.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México.:  
Que ha influido en mi manera de pensar.**

**A todos mis maestros:**

**Por sus sabias enseñanzas que durante  
mi vida he recibido y que han hecho posible  
la realización de este trabajo**

**A mi esposa:**

**AGUEDA JUAREZ QUIÑONEZ,**  
quién en los momentos difíciles  
siempre se ha encontrado a mi  
lado.

**A mis Hijos:**

**DAVID, HUGO, OMAR,**  
**ARMANDO, DIANA y ARTURO.**

Quiénes me han impulsado a seguir  
adelante, y les dedico este trabajo.

**A todos mis Hermanos:**

**Que me han apoyado.**

**Al Señor Lic. JAVIER JUAREZ CARRILLO**  
**Por su atenta dirección en la elaboración**  
**de la presente exposición.**

**Al Señor Lic. CARLOS FLORES RICO.**  
**Por su ayuda, consideración y por la**  
**oportunidad que por muchos años me**  
**ha dado.**

**Al Señor Lic. VICTOR M. MUHLIA MELO.**  
**Por su interés y confianza que me han**  
**permitido la culminación de mi carrera.**

**Al Señor Lic. JAIME HUGO MUNIVE HERNANDEZ**

**Por sus experiencias, reflexiones y sabios  
consejos.**

**Y, a todos mis amigos y compañeros:  
Que de manera desinteresada me han  
brindado su amistad y confianza.**



# INDICE

## CAPITULO PRIMERO.

### ORIGEN DE LA PLANEACION Y REGULARIZACION DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES.

	PAG.
1.- Antecedentes.	1
1.1.- Código Agrario de 1934	3
1.2.- Código Agrario de 1940	7
1.3.- Código Agrario de 1942	10
1.4.- Ley Federal de Reforma Agraria.	11

## CAPITULO SEGUNDO.

### REGULACION JURIDICA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL.

2.- Regulación de la Tenencia de la Tierra Ejidal.	20
2.1.- Artículo 27 Constitucional.	24
2.2.- Artículo 73 y Artículo 115 Constitucionales.	33
2.3.- Ley Agraria.	38
2.4.- Ley General de Asentamientos Humanos	50
2.5.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural	55

### **CAPITULO TERCERO.**

#### **LA INCORPORACION DE LAS TIERRAS EJIDALES AL DESARROLLO URBANO.**

3.- Expropiación.	59
3.1.- Tierras Parceladas y Tierras de Uso Común.	70
3.1.1.- Tierras Parceladas.	70
3.1.2.- Tierras de Uso Común.	72
3.2.- Sociedades Mercantiles Inmobiliarias.	74
3.2.1.- Inicio del Proyecto Inmobiliario.	79

### **CAPITULO CUARTO.**

#### **COLABORACION DE LOS DIVERSOS ORGANISMOS DEL SECTOR AGRARIO QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO URBANO DE LA TIERRA EJIDAL.**

4.- Programa Sectorial Agrario.	87
4.1.- Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.	97
4.2.- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.	106
4.3.- Registro Agrario Nacional.	114
4.4.- Procuraduría Agraria.	115
4.5.- Coordinación del Gobierno Federal, Estatal y Municipal para el Desarrollo Urbano	120
4.5.1.- Gobierno Federal	120
4.5.2.- Gobierno Estatal y Municipal.	123

**CONCLUSIONES.**

**BIBLIOGRAFIA.**

## INTRODUCCION

En el México moderno se ha contemplado un acelerado crecimiento demográfico y urbano. Por el año de 1940 se tenía casi 20 millones de habitantes, de los cuales el 35% vivía en localidades de más de 2500 personas. En 1995 se estima una población de 90 millones con un porcentaje de urbanización del 72% algo así como 65 millones.

Por otra parte, en el período de 1935-1976 se llevo a cabo la mayor parte del reparto agrario. 83 millones de hectáreas que significan casi el 54% del territorio nacional esto es, que el crecimiento urbano implica una ocupación permanente de tierra ejidales y que se ha realizado a costa de los ejidos y comunidades, surgiendo innumerables asentamientos humanos irregulares.

Lo anterior ha tenido como consecuencia violaciones a la ley, así como la imposibilidad de planear y ordenar el crecimiento urbano, garantizando infraestructura, servicios y obras públicas y principalmente, la seguridad en la tenencia de la tierra, que al respecto, las anteriores leyes y códigos en materia agraria establecían que la tierra ejidal y comunal era inalienable, imprescriptible, e inembargable. Empero, los fenómenos sociales y en especial el proceso de urbanización, ha provocado que se estén dando multitud de operaciones de compraventa de terrenos ejidales al margen de la ley.

Podemos decir, que estas operaciones se dan en dos formas; por la ocupación de terrenos ejidales con o sin el consentimiento del núcleo ejidal y la otra, consistente en la urbanización de los terrenos ejidales adquiridos ilegalmente por particulares, a través de una compraventa registrada ante notario y con la aprobación de la autoridad municipal correspondiente.

Por su parte el gobierno federal ha planteado en diversos momentos soluciones generales y específicas al problema del crecimiento urbano en terrenos de origen ejidal, como lo fue el programa de las cien ciudades elaborado por la SEDESOL.

Este programa tiene como propósito incidir en el ordenamiento territorial y el mejoramiento de la estructura urbana, por medio de la participación concertada de los tres niveles de gobierno y también de los sectores social y privado; es por esto que la presente exposición en el primer capítulo habla de los terrenos de origen ejidal y zonas reservadas al crecimiento de la población; el segundo se establece el marco jurídico de la propiedad ejidal; en el tercero, presentamos una solución al problema de los asentamientos humanos irregulares y que consiste en la incorporación del suelo ejidal al desarrollo urbano, por medio de la Constitución de Sociedades Inmobiliarias Ejidales, y el último, que estipula los compromisos y responsabilidades de los organismos e instituciones pertenecientes al sector agrario, a los diversos niveles de gobierno y a los sectores social y privado.

El contenido del presente trabajo tiene como objetivo principal presentar el marco jurídico sobre el cual se encuentran los asentamientos humanos irregulares, y expresar quizás una solución o tan solo una opinión con la finalidad de contribuir a la solución del problema de la tenencia de la tierra ejidal e incorporarla al desarrollo urbano.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ORIGEN DE LA PLANEACION Y REGULACION DE LAS ZONAS URBANAS EJIDALES**

#### **Antecedentes**

La regularización de la tenencia de la tierra, título que lleva el presente trabajo, trae consigo diversos conceptos, el de Ejido, el de Regularización de la Tenencia de Tierra, por lo que consideramos pertinente, analizarlos en este momento.

La maestra Martha Chávez Padrón, nos dice que el ejido es un concepto bastante dinámico, y que solo en la ley de ejidos del 30 de Diciembre de 1920 lo ha definido como "La Tierra Dotada a los Pueblos", así lo establecía el artículo 13 de la ley señalada, sin embargo ninguna ley o reglamento posterior lo volvió a definir, por lo que es más sencillo comprenderlo de una manera explicativa.

El origen del ejido se remonta hasta la época prehispánica cuando los aztecas se establecieron en el Lago de Texcoco, los gobernantes dividieron la tierra en cuatro Calpullis y cuya propiedad correspondía a cada uno de los dioses familiares llamados también Calputeteo, y núcleos de población dirigidos por el Chinancalli o Cabeza Mayor y quien a su vez repartía la tierra (Calpullis) a cada familia residente en su territorio, siempre que el Cabeza de Familia se comprometiera a trabajarla continuamente, teniendo la propiedad un carácter social e imponiéndole el deber de cultivarla, así como también, en el caso de que el titular de esas propiedades las abandonara o dejara de laborarlas

quedarían suspendidos sus derechos respecto de ellos, es decir ya no podría aprovechar sus frutos.<sup>1</sup>

El autor José Barragán Barragán, nos dice que el ejido no tiene una definición propia, ya que este es muy complejo, aunque por otra parte existe coincidencia con la mayoría de los autores en cuanto al patrimonio del mismo, el régimen de propiedad a que queda sujeto, el elemento humano, las tierras, bosques y aguas, su organización y operación en el sistema jurídico mexicano.<sup>2</sup>

El maestro Raúl Lemus García, nos dice que etimológicamente la palabra ejido proviene del latín "Exitos" que significa salida, y esto es, ejido, es el campo o tierras que se encuentran a la salida del poblado.<sup>3</sup>

El diccionario jurídico mexicano, señala que el ejido es la tierra común de una población determinada, que no admite labranza ni cultivo y que sirven para pastos, así como para lugar de esparcimiento, formación de eras y otras actividades de dicha población. Se trata de tierras próximas al casco urbano o caserío; las características propias del ejido desde el punto de vista jurídico lo forman:

- a).- Elementos patrimoniales: Tierras, bosques y aguas.
- b).- Elemento humano: representado por el poblado o núcleo ejidal.
- c).- El régimen de propiedad especial que tiene: Inembargable, imprescriptible, inalienable e intransmisible.
- d).- Su forma de organización y funcionamiento.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Chávez, Padrón Martha.- Derecho Agrario en México. 10ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1991. Pág. 421-422.

<sup>2</sup> Medina, Cervantes José Ramón.- Derecho Agrario. Editorial Haría, México 1987. Pág. 327.

<sup>3</sup> Lemus, García Raúl.- Derecho Agrario Mexicano. 3ª Edición. Editorial Limsa, México, 1978.

La regularización de la tenencia de la tierra es el reconocimiento de los derechos de posesión que una persona tiene sobre las tierras, es decir, dar certidumbre jurídica a quienes detentan la posesión de los terrenos que se encuentran dentro de los ejidos.

La población ha crecido tanto que ha invadido tierras propiedad del ejido, que como sabemos, sobre éstas existen algunas limitaciones que el interés público establece, sin embargo, también es cierto que estas modalidades pueden ser modificadas o afectadas, por ejemplo, por expropiación o por acuerdo de Asamblea General, para que salgan del régimen de propiedad en que se encuentran y formen parte de la propiedad privada.

Otro concepto no menos importante, es el de Fondo Legal, que es aquella superficie de tierra que originalmente se entrega para la formación de nuevos poblados, villas, y destinados al uso habitacional de los pobladores y que resuelven algunas de sus necesidades, como lo es la creación de escuelas, templos, calles. Cabe hacer mención que el Fondo Legal prevenía el crecimiento de la población.<sup>5</sup>

## I.- CODIGO AGRARIO DE 1934

Como resultado de la gran diversidad de leyes, reglamentos y acuerdos, que en materia agraria se tenía, por decreto del 22 de Marzo de 1934 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Abril de 1934, se promulgo el primer Código Agrario, que en principio buscaba agilizar los procedimientos de solicitudes de dotación de tierras y aguas, restitución y ampliación de ejidos, para que se integraran casi de manera inmediata a la producción agrícola, así

---

<sup>4</sup> Diccionario Jurídico Mexicano.- Inst. de Invest. Jurídicas de la UNAM. 4ª Ed. Edit. Porrúa. México 1991, Pág. 1242-1243.

<sup>5</sup> Medina, Cervantes José.- Derecho Agrario. Editorial Harla. México, 1987, Pág. 58.

como también a la distribución de la tierra, a todas las personas que lo solicitasen, dar la oportunidad a los peones encasillados para que obtengan la posibilidad de librarse económica y socialmente de la hacienda y así convertirse en ejidatarios.

El régimen de propiedad a la que se encontraba sujeto el ejido, lo tenemos establecido en el artículo 117 del presente código, que a la letra dice "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, arrendarse, hipotecarse o enajenarse, 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..."

El anterior párrafo señala que la propiedad ejidal esta sujeta a las limitaciones que le imponía el interés público y que las operaciones sobre los bienes ejidales, cualquiera que sea su origen, serán nulos de pleno derecho, los actos entre particulares, mandamientos, resoluciones, decretos, circulares, dictados por las autoridades federales, estatales o municipales que tengan por objeto el privar de los derechos ejidales a los núcleos de población.

Las resoluciones presidenciales que en materia agraria se dicten, inmediatamente se fraccionarán para el aprovechamiento individual y aquellos terrenos de agostadero, bosques y aguas serán utilizados por el núcleo ejidal de manera común.(Art. 118)

El artículo 119 establecía que el comisariado es la autoridad que administra el manejo del fraccionamiento de las tierras ejidales, dicho comisariado se integra por tres miembros, presidente, secretario y tesorero con sus respectivos



suplentes, quienes tendrán bajo su cargo la representación del núcleo de población.

Las atribuciones de este Comisariado son las de representar al núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales; vigilar la explotación de los bienes ejidales individuales y comunes, de acuerdo a las disposiciones vigentes en materia agraria; promover y fomentar las mejoras a las tierras para el aprovechamiento colectivo del núcleo ejidal; convocar a junta general cuando sea solicitado por el Consejo de Vigilancia, el Departamento Agrario o por lo menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios, y por ultimo ejecutar los acuerdos que en asamblea general se tomen. (Art. 122)

El artículo 123 establece que existirá un consejo de vigilancia integrado por tres miembros que al igual que el Comisariado serán presidente, secretario y tesorero, a quienes les corresponde vigilar las actividades del Comisariado; el exacto cumplimiento de las disposiciones federales y estatales que se dicten en cuanto a la administración y aprovechamiento de los bienes ejidales, así como dar aviso al Departamento Agrario y convocar a junta general cuando existan asuntos de importancia para el núcleo de población, o cuando observen anomalías e irregularidades que se realizan en el manejo de los fondos y cuentas del ejido, por el Comisariado Ejidal.

El periodo para el cual fueron elegidos tanto los integrantes del Comisariado Ejidal como del Consejo de Vigilancia será de dos años o menos, si son removidos por causa justificada que calificará la junta general de ejidatarios. (Art. 125)

Nos dice el artículo 126, que en la primera junta general de ejidatarios, se designará por votación a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, acto que será precedido por un Delegado del Departamento Agrario.

Esta junta será convocada por la Comisión Agraria Mixta, cuando menos con 8 días de anticipación a la fecha convocada para la celebración de la misma, si en la primera convocatoria no acudiesen la mayoría de los ejidatarios se convocará por segunda ocasión la celebración de la junta general y con el apercibimiento de que ésta se llevará a cabo con los ejidatarios ahí reunidos y que los acuerdos que se tomen, serán obligatorios para todos los ausentes.

El artículo 132 establece que las tierras que por mandamiento queden en posesión de los ejidatarios, serán distribuidos temporalmente por el Comisariado Ejidal, inmediatamente después de la diligencia de posesión, de acuerdo a los siguientes criterios:

I.- Si no es posible realizar un levantamiento topográfico, las tierras que por mandamiento le han sido entregadas al núcleo ejidal se hará, tomando en consideración el número de beneficiados con la resolución, creando un reglamento provisional para el aprovechamiento de las aguas si las hubiere.

II.- El Comisariado en Asamblea General, sorteará las parcelas entre los miembros beneficiados con el mandamiento, levantando acta de quiénes se les entregó; y sera firmada por el Comisariado, el ejidatario agraciado y el asesor.

III.- El Comisariado hará entrega material de la parcela a quién resultó sorteado, señalándole la superficie, medias y colindancias y entregándole la constancia de posesión .

IV.- El Comisariado enviará a la Comisión Agraria Mixta y al Departamento Agrario, copia de las actas levantadas y la relación de las parcelas entregadas, señalando la extensión, superficie, nombre del beneficiado y demás información que se tenga.

Al ejecutarse las resoluciones presidenciales para el fraccionamiento y adjudicación de las tierras, se deberá tomar en cuenta las siguientes bases:

**Artículo 133, Fracción I.-** "Se separarán de acuerdo a las necesidades del poblado, la zona de urbanización, los montes y pastos y la superficie cultivada o susceptible de cultivo, fijándose en cada caso en la zona de urbanización un lote para el establecimiento de escuelas rurales, con campos deportivos y de experimentación agrícola".

**Fracción VII.-** "Con las superficies sobrantes al fraccionar los ejidos que tengan tierras en exceso, se harán parcelas para adjudicarlas en los términos de este código, o en su defecto, se formarán zonas de reserva para colocar en ellas a hijos de ejidatarios que lleguen a la edad reglamentaria, a ejidatarios procedentes de centros ejidales del contorno, en donde se presente el problema de insuficiencia de tierra, o a solicitantes de ejidos vecinos de núcleos de población inmediatamente colindantes".

Como es de observarse el presente código no daba especial relevancia a la zona de urbanización de los ejidos, la cual únicamente era separada de las tierras que corresponden, a cada ejidatario de manera individual o colectiva.

## **II.- CODIGO AGRARIO DE 1940**

Por Decreto del 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre del mismo año, aparece el segundo Código Agrario, que conservó en gran medida los preceptos del anterior, tan solo incluyó un capítulo especial sobre las concesiones de la inafectabilidad ganadera, definió las autoridades en materia agraria, los derechos agrarios

correspondientes a los ejidatarios y los procedimientos indispensables para ser efectivos esos derechos.<sup>6</sup>

El artículo 121 y 122 del presente Código Agrario, establece al igual que el anterior ordenamiento en su artículo 117, las limitaciones que el interés público dicta a la propiedad ejidal, es decir, no enajenarlo, donarlo, transmitirlo y declarar nulos todos los actos de particulares, decretos, leyes expedidas por las autoridades federales, estatales, municipales y judiciales que pretendan privar de sus derechos ejidales a los núcleos de población.

El artículo 132 nos dice que el fraccionamiento de las tierras ejidales para el disfrute de unidades normales de dotación se separarán, de acuerdo a las necesidades del poblado.

**Fracción I.-** La constitución de la zona o zonas de urbanización; los montes y pastos de uso común; las tierras laborables objeto de explotación individual; la parcela escolar y los terrenos para la educación vocacional.

El fundo legal aparece por primera vez en este código, en su artículo 143, y que nos permitimos transcribir por considerarlo como la fuente más cercana a la planeación y solución de los asentamientos humanos irregulares, que hoy en día nos afecta de manera permanente, es decir, desde aquel tiempo se estableció la zona urbana ejidal, como aquella en que se encuentran las obras y servicios que contribuyen a satisfacer algunas de las necesidades más elementales de los pobladores, otorgándoles agua, luz, mercados, calles, centros de educación, etc... y la explosión demográfica que en el Siglo XIX ha aumentado de manera indiscriminada, el legislador previó tan alarmante situación que creó zonas destinadas al crecimiento urbano en el futuro inmediato.

---

<sup>6</sup> Ibarrola, Antonio de.- Derecho Agrario. 2ª Edición Editorial Porrúa, México, 1983, Pág. 247.

**Artículo 143.- "Los fundos legales de los núcleos de población se deslindarán y fraccionarán, mediante los estudios y proyectos correspondientes que apruebe el Cuerpo Consultivo Agrario.**

**Cada uno de los miembros de los núcleos de población ejidal recibirá un solar; si hubiere solares excedentes, después de hechas las reservas de zonas de urbanización, de los destinados a prever de crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos, el núcleo de población podrá arrendar o enajenar los solares excedentes a los individuos que quieran radicarse en el poblado y quienes no podrán adquirir más de un solar.**

**Al tomar posesión del solar el adjudicatario extraño al ejido entregará al núcleo de población el precio del mismo o firmará el contrato que corresponda si la venta es a plazos, la enajenación a su favor no se perfeccionará sino después de llenadas las condiciones que establece este artículo y en particular las de no abandonar el solar en un periodo de 4 años. Los fondos obtenidos por venta o arrendamiento de solares ingresarán al fondo común de los núcleos de población".**

**Por otra parte el artículo 144 nos habla de las consecuencias que trae el abandonar el solar durante un año consecutivo, y dentro de los 4 primeros años de posesión, trayendo consigo la pérdida de los derechos del poseedor respecto de su solar, salvo fuerza mayor.**

**El núcleo de población podrá disponer del solar que quede vacante y lo enajenará a quien reúna los requisitos del artículo 143 y de preferencia algún miembro que carezca de solar. Transcurridos los 4 primeros años de posesión el adquirente gozará el pleno derecho de propiedad privada respecto de su solar.**

### **III.- CODIGO AGRARIO DE 1942**

Por Decreto del 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, se aprueba el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y que abroga el anterior código.

El artículo 175 del Código Agrario de 1942 establece de nueva cuenta que la zona de urbanización concedida por resolución presidencial a los núcleos de población ejidal se deslindará y fraccionará, reservándose las superficies necesarias para el establecimiento de servicios públicos de la comunidad y aquellas destinadas al crecimiento de la población, de acuerdo con los estudios y proyectos aprobados por el Jefe del Departamento Agrario.

Cada ejidatario tiene derecho a recibir un solar en la zona de urbanización y en el caso de solares sobrantes, éstos podrán ser arrendados o enajenados a las personas que deseen vecindarse en el núcleo de población, siempre y cuando sean mexicanos y se dediquen a una ocupación útil a la comunidad. (Art. 177)

La Asamblea General y el Departamento Agrario, escuchando la opinión del Secretario de Agricultura, podrán aprobar los contratos de arrendamiento y enajenación de los solares que el núcleo de población celebre con otras personas, así como también, el adquirente del solar tendrá que cubrir el pago total del mismo para que pueda adquirir su pleno dominio, siempre que hayan construido casa y no la abandone durante los 4 primeros años de posesión, salvo el caso de fuerza mayor. (Art. 178 y 179)

Los adquirentes de los solares que los abandonen, dentro del término fijado para la obtención del dominio pleno sobre ellos, no podrán reclamar la devolución del pago realizado y perderán el derecho de posesión que sobre los solares tenían. (Art. 182 y 183)

El Departamento Agrario expedirá los certificados de derechos a solar urbano, que garanticen la posesión a quienes detenten el solar y cuando se cumplan los requisitos fijados por la Ley, el Departamento Agrario expedirá los títulos de propiedad correspondientes. (Art. 184)

Como se ha mencionado con anterioridad el Código Agrario de 1942, fijó la creación de superficies aptas para el desarrollo de nuevos asentamientos humanos ejidales y previendo el futuro crecimiento de las zonas de urbanización.

#### **IV.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA**

Por Decreto del 22 de marzo de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo del mismo año, se promulgó la Ley Federal de Reforma Agraria, y que en su artículo primero transitorio deroga al Código Agrario de 1942.

La zona de urbanización declara expresamente esta Ley, tendrá que ser incorporada dentro de todos los núcleos de población, es decir, el ejido deberá contar con una zona de urbanización preferentemente localizada en las tierras no laborables y en el caso de que el ejido no tenga zona urbana ejidal, tendrá que segregarse algunas superficies de los terrenos con que cuenta para constituiría, lo cual se hará por resolución presidencial. (Art. 90)

El artículo 91 estableció lo siguiente: "Para la localización o ampliación de la zona urbana ejidal se tomará en cuenta, la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de acuerdo a los estudios que ésta practique, conforme a los requerimientos reales al momento en que se solicite,

previniendo el establecimiento de reservas, usos y destinos de áreas o predios para su crecimiento, mejoramiento y conservación.

Será indispensable en todo caso, justificar la necesidad efectiva de constituir y ampliar la zona de urbanización, para satisfacer preferentemente las necesidades propias de los ejidatarios y no la de los poblados o ciudades próximas".

La zona de urbanización ejidal se deslindará y fraccionará dejando superficies adecuadas para los servicios públicos de la comunidad, de acuerdo con los proyectos aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y en coordinación con los gobiernos Estatales y Municipales que correspondan. (Art. 92)

Por otra parte, los ejidatarios tienen derecho a un solar hasta de 2,500 metros de superficie dentro de la zona de urbanización y en el caso de que existan solares vacantes o excedentes, éstos podrán ser arrendados o vendidos a personas que quieran avecindarse en el poblado, siempre que sean mexicanos, tengan una ocupación útil a la comunidad y contribuyan en la realización de obras de beneficio social. El avecindado solo tendrá derecho a un solar, del cual adquirirá el pleno dominio cuando cubra totalmente el precio acordado, además de haberlo construido y habitado desde la fecha en que haya tomado posesión; el ejidatario o avecindado que haya recibido un solar en la zona de urbanización lo enajene o pierda, no tendrá derecho a que se le adjudique o venda otro. (Art. 93 y 96)

La Secretaría de la Reforma Agraria en coordinación con los Organismos Oficiales de la materia, tendrá la obligación de proponer proyectos para el desarrollo urbano de la zona. (Art. 94)



La Asamblea General y la Secretaría de la Reforma Agraria podrán en su momento, aprobar los contratos de arrendamiento o compra-venta que el núcleo de población céebre y vigilaran su debido cumplimiento. (Art. 95)

Si un solar es abandonado por más de un año, en caso de ser avecindado o por dos en caso de ser ejidatario y dentro del término fijado para la adquisición del pleno dominio, se declarará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo el caso de fuerza mayor. El solar que quedase vacante será adjudicado por la Asamblea General de preferencia al ejidatario que no posea alguno, en atención a las disposiciones contenidas en el artículo 72 de la Ley, o bien lo dará en arrendamiento o lo enajenará. Si el comprador no ha adquirido el pleno dominio del solar que, posee por no haber cubierto el precio del mismo en el plazo estipulado, no podrá reclamar la devolución de las cantidades entregadas al núcleo de población. (Art. 98 y 96)

Cuando el ejidatario tenga un solar en la zona de urbanización y quede vacante por no tener heredero o sucesor, se revertirá en favor del núcleo ejidal para que en Asamblea General se le designe a otro ejidatario que carezca de él, de acuerdo al artículo 72 de esta Ley.

La Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos de propiedad ejidal, cuando los avecindados o ejidatarios hayan cumplido con los artículos anteriores, los cuales serán inscritos en el Registro Público de la Propiedad Estatal y en Registro Agrario Nacional. (Art. 100)

De lo anterior, se desprende que la Ley Federal de la Reforma Agraria aún conserva las normas jurídicas establecidas en los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, sobre la formación de las zonas de urbanización ejidales y que de alguna manera sustitula el procedimiento para la creación de fundos legales.

Esta Ley concedía dos formas para que los núcleos ejidales solicitarán el terreno necesario para constituir su zona urbana.

**PRIMERO.-** Los Congresos de los Estados podían decretar la superficie indispensable para la creación del fundo legal, en razón de que se encontraban facultados para expropiar terrenos para tal objetivo y entregárselos a los pueblos, y

**SEGUNDO.-** Por resolución presidencial, mediante la cual se ampliaban las tierras a un núcleo de población, destinando dentro de estas una superficie para la zona de urbanización.(Art. 90)

La Ley interpretaba que el fundo legal era la superficie destinada al asentamiento humano o a constituir la zona urbana ejidal.

Por otra parte, el artículo 248 de la Ley que se analiza, declarará de interés público, la elaboración y ejecución de planes para la creación de nuevos centros de población y las dependencias gubernamentales competentes en la materia, colaborarán para el mejor logro de dichos planes, a fin de que todo nuevo centro de población que se constituya, cuente con las obras de infraestructura, de asistencia técnico social y económico, indispensables para su sostenimiento.

La Ley estipula los procedimientos para la integración del fundo legal, zona de urbanización o del asentamiento humano,(plasmado en el capítulo de la creación de nuevos centros de población), así como la forma de ampliarlo en zonas destinadas a casas y demás servicios en beneficio de la comunidad.

En razón del acelerado crecimiento de las ciudades, villas y poblados del país, ha incrementado los problemas inherentes a las zonas urbanas ejidales.

Quizás el mayor problema, se encuentra en la invasión de terrenos de origen ejidal o comunal; así como la especulación que se realiza con estas; la invasión violenta que con sabida leyenda de propiedad privada y que en años atrás, sirvió para la acumulación de terrenos rústicos; la manipulación legal, la venta o cesión de derechos, que otorgaban comisariados ejidales sobre las tierras; son algunos de muchos procedimientos que usurpan la propiedad ejidal y como consecuencia, la proliferación de fraccionamientos y una aparente seguridad jurídica, representan uno de los problemas mas agudos en la tenencia de la tierra rural y urbana; donde reina la más completa anarquía e irregularidad, en las que por mucho tiempo se ha dejado al margen de la ley, tanto del punto de vista de la tenencia de la tierra, como también, sobre los servicios urbanos indispensables para el adecuado desarrollo social de la población.

Esta situación fue propiciada por la codificación agraria de 1942 que en su artículo 80 establecía que además de las tierras de cultivo, las dotaciones ejidales comprenderían los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población; un área para la Parcela Escolar, así como la superficie necesaria para la zona de urbanización.<sup>7</sup>

Nos sigue diciendo Lemus García, que el antecedente de la zona de urbanización ejidal es el fundo legal y que la legislación de la Reforma Agraria reguló en su origen; la dotación ejidal quedando comprendida dentro de esta la zona urbana ejidal, como patrimonio de familia y con las modalidades que disponía la ley de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. El citado Código Agrario en su artículo 179 y 181, dispuso que el comprador o el ejidatario poseedor de un solar urbano adquiriría el pleno dominio del mismo, tan solo por habitarlo en un período de cuatro años, que lo haya construido y

---

<sup>7</sup> Lemus, García Raúl.- Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa, México 1991, Pág. 348.

cubierto el pago el comprador. Esto significaba que al entrar al pleno dominio del poseedor, éste adquiría un régimen de propiedad distinto, sustrayéndolo de la modalidad en que se encontraba la propiedad ejidal, es decir, perdía la característica de ser una propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable, trayendo como consecuencia inmediata, el tráfico y especulación de la tierra que se realiza en las zonas urbanas ejidales; por otra parte el artículo 176 del mismo ordenamiento otorgaba a las autoridades agrarias, legalizar como zonas urbanas, terrenos ejidales ocupados por el caserío y el respeto a los poseedores de solares adquiridos por personas ajenas al núcleo ejidal, de acuerdo con el artículo 180 del mismo código.

La Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos 90 al 110 introduce modificaciones novedosas, con relación a las disposiciones del código agrario de 1942, y respecto a la zona de urbanización.

Para la Maestra Martha Chávez Padrón, la zona de urbanización tiene antecedentes muy antiguos y han permanecido hasta la legislación agraria contemporánea, respetando la tradición y costumbre de los pueblos, aunque dándole perfiles más modernos y una normatividad más detallada. El artículo 223 Fracción Primera de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 (cuyo antecedente es el artículo 80 del Código Agrario de 1942) estableció que además de las tierras cultivables, las dotaciones ejidales deberán comprender la superficie necesaria para las zonas de urbanización, antes de esta ley, las resoluciones presidenciales dotatorias no siempre concedieron tierras para el establecimiento de esta zona, quizás porque una de las condiciones para integrar la capacidad colectiva, es que el poblado existiera por lo menos durante seis meses antes de la solicitud de tierras, razón por la que se pensaba

que no era necesario constituir una zona urbana, porque ya se tenía integrado el caserío.<sup>8</sup>

Actualmente nos sigue diciendo el autor, que a todo poblado ejidal debe dotársele de las tierras destinadas a la zona de urbanización, y para la parcela escolar, de lo anterior se desprende, que toda resolución que crea un nuevo centro de población, traerá consigo la superficie indispensable para la zona de urbanización.

Por otra parte, a cada ejidatario del núcleo ejidal que se le haya entregado la unidad de dotación, también se le asignará un solar urbano con la responsabilidad de construirlo y habitarlo durante 4 años ininterrumpidos y que es lo requerido por la ley, para obtener el pleno dominio del mismo. (Art. 93, 94, 96)

La Secretaría de la Reforma Agraria expedirá un certificado de derechos a solar urbano, que garantice su posesión y una vez transcurrido el tiempo para adquirir el pleno dominio, la Secretaría tendrá la obligación de entregar un Título de Propiedad (Artículo 100 de la Ley, 184 del Código Agrario de 1942), así también, dispone esta ley en su artículo 85 que el ejidatario que pierda sus derechos ejidales sobre su parcela, no los perderá respecto al solar urbano que le haya sido adjudicado, siempre y cuando demuestre que tiene la posesión del mismo, aunque perderá este derecho si no posee el solar, durante dos años consecutivos, así lo estipula el artículo 98 de la Ley. (Art. 85 y 182 del Código Agrario de 1942)

En otro orden de ideas, la constitución de la zona urbana ejidal, por resolución presidencial dotatoria, en la práctica se daba de dos formas:

---

<sup>8</sup> Chávez, Padrón Martha.- El Proceso Social Agrario y su Procedimiento. 5ª Ed. Edit. Porrúa. México 1986. Pág. 285, s.s.

**PRIMERA-** Por resolución dotatoria de tierras donde se destinaba la superficie para la zona de urbanización hasta 1970, y

**SEGUNDA.-** Después de ejecutarse la resolución, la Asamblea General de ejidatarios, se podía contratar los servicios de un ingeniero para que se encargara de realizar los trabajos previos, o en su caso, ordenaba que esos trabajos fueran realizados por la Delegación Agraria correspondiente, la cual enviaba a un comisionado. Ya con la autorización para localizar y lotificar la zona urbana, el comisionado o el ingeniero, se iniciaban los trabajos técnicos para la delimitación de la zona de urbanización, se levantaba la cartografía, señalando las superficies necesarias para el trazo de calles, áreas destinadas a servicios públicos o para bienestar de la comunidad y lotificando el resto del terreno, para constituir los solares urbanos, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 92 (anteriormente 175 del código agrario de 1942 y artículo 4 del Reglamento de Zonas de Urbanización de Ejidos publicado el 10 de marzo de 1954). Inmediatamente después, se convoca a los ejidatarios del núcleo agrario, para que en Asamblea General, se aprueben los trabajos de fraccionamiento realizados, el sorteo y adjudicación si de los solares a cada ejidatario, y la recepción de solicitudes para la adquisición o venta de solares a los interesados.

Asimismo se levantan actas de sucesores, un censo de vecindados y ejidatarios, para el final delimitar el solar, tal y como lo prevé el artículo 426 de la ley (antes 176 del Código Agrario de 1942). Una vez terminados los trabajos, estos se enviaban de la Delegación Agraria a la Dirección de Procedimientos Agrarios, para que esta última, solicitara a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el avalúo de los mismos y fijara su valor comercial (artículo 4 Fracción II del Reglamento de Zonas de Urbanización Ejidal). En el caso de que se dieran nuevas adjudicaciones, la Dirección de Procedimientos Agrarios

recababa la opinión de la Dirección de la Tenencia de la Tierra para cumplir con lo dispuesto en el artículo 426 de la Ley y su reglamento. (Art. 173 del Código Agrario de 1942)

Ya fijado el precio de los solares urbanos, los solicitantes que no fueran ejidatarios celebraban un contrato con el núcleo ejidal y en presencia de un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria, con la autorización y conocimiento de la Dirección de Apoyo Financiero y Contraloría de Fondos Comunes.

La participación de la Dirección de Procedimientos Agrarios recaía, en que cuando recibía un expediente íntegro por completo, para definir la zona de urbanización, ésta emitía su opinión sobre el parcelamiento, la adjudicación y la expedición de los certificados del solar urbano; esta opinión es enviada al Cuerpo Consultivo Agrario que rendirá su dictamen, si este es favorable la Dirección de Tierras y Aguas ordenaba la ejecución del acuerdo y la entrega física de los solares, otorgando los certificados que previamente la Dirección de la Tenencia de la Tierra había elaborado e inscrito en el Registro Agrario Nacional.

Los ejidatarios beneficiados con esta resolución, serán propietarios con el dominio pleno de sus solares y quedarán sujetos a las normas del código civil de la entidad correspondiente.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Obcit. Pág. 272 s.s.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **REGULACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL**

La nueva regulación jurídica de la propiedad rural, es respuesta a la continua lucha campesina, ante un modelo de desarrollo ya superado por los avances económicos y sociales que el país ha tenido y que desde el punto de vista internacional tiene por objeto el de lograr la Libertad y Justicia Social en el medio rural.

Una libertad alcanzada con el fortalecimiento del ejido para que decidan las formas de organización productiva, social y de asociación que más les convenga a sus intereses comunes, dejando atrás la dependencia y el intervencionismo del gobierno, que sea la asamblea general de ejidatarios la máxima autoridad interna del ejido.

Una justicia social, a través de la unión de la población rural es decir, de todos los habitantes de la zona rural sean estos ejidatarios o avecindados, para que con sus esfuerzos logren el bienestar que sus familias requieren y otorgarle con su participación, la seguridad y certidumbre jurídica a la propiedad y el uso de su patrimonio (tierra).

La regulación jurídica actual, en materia agraria establece los lineamientos y acciones que para obtener lo señalado anteriormente, se pretende realizar y que son las siguientes:

**A).- Promover y proteger que el ejido sea el sujeto del cambio con las siguientes acciones.**



**1.- Elevar a la Ley suprema la propiedad rural, ejidal y comunal, solo a los ejidatarios o comuneros corresponde decidir el uso y destino de sus tierras.**

**2.- Otorgar el poder a los ejidatarios y comuneros para que manejen su tierra y los recursos con plena autonomía y para que decida la forma de dominio de la superficie parcelada.**

**3.- Reconocer los derechos del ejido en su parte común e indivisible, es decir el territorio donde se asienta la población, su zona urbana y fundo legal, que están sujetos a las modalidades que el interés público le dicte, de ser inalienable, imprescriptible e inembargable; reconocer los derechos que los avocindados tienen en la zona de urbanización.**

**4.- Facultar a los ejidatarios y comuneros para que se asocien entre si o con terceros, que puedan participar en sociedades mercantiles y decidir el traslado de dominio de sus tierras a las sociedades en que estos participen.**

**B).- Promover la circulación y capitalización de la tierra, incentivar la producción y la creación de empleos en el medio rural con los siguientes mecanismos:**

**1.- Permitiendo la creación de asociaciones productivas que superen el minifundismo y que haga viable y atractiva la inversión, la aplicación de tecnologías y el aprovechamiento de los mejores medios de comercialización y explotación.**

**2.- Promover la participación de sociedades por acciones, en las que el ejidatario es socio de ellas, sin subordinarse.**

**3.- Establecer sociedades de producción sin ser diferente el tipo de propiedad que tiene el ejidatario.**

**4.- Dar la certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, limitando el posible acaparamiento indebido de terrenos ejidales.**

**5.- Permitir el cambio de uso de la tierra destinada a ganadería con la obligación de mejorarlas y de invertir en ellas.**

**C).- Llevar una autentica justicia agraria a través de la culminación del rezago agrario y la creación de tribunales de la materia, para que se haga una pronta y expedita impartición de justicia al ejidatario, frente a terceros y entre ellos mismos.**

**D).- La colaboración de los gobiernos estatales y municipales para integrar la sociedad rural a un desarrollo equitativo del país, en la forma siguiente.**

**1.- Fortaleciendo la infraestructura, el crédito, precios de garantía y mecanismos de comercialización óptimos.**

**2.- El establecimiento de programas emergentes para el apoyo de la producción y explotación del campo.**

**3.- Aumento a los diversos tipos de créditos agropecuarios.**

**Las más recientes modificaciones a la Constitución en su artículo 27 fracción XXIX- C y 115 pretenden hacerla una realidad, iniciando una nueva relación entre el estado y la sociedad rural; apoyada no en la tutela, ni en el intervencionismo estatal sino compartiendo la responsabilidad con la sociedad rural, para su modernización y en beneficio del país .**

Asimismo, promueve la coordinación y solidaridad, que buscan unir esfuerzos para la superación, equilibrio económico y social, entre las diferentes organizaciones campesinas o entre productores privados.

Las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal sean aliado, con el objetivo de fomentar las actividades productivas del campo de la siguiente manera:

**A).- Fomentar el cuidado y conservación de los recursos naturales, su aprovechamiento adecuado y racional, para preservar el equilibrio ecológico.**

**B).- Procurando la participación privada en obras de infraestructura e inversiones para el mejor aprovechamiento de la tierra, en beneficio de la población rural.**

**C).- Apoyar al campesino con recursos crediticios e inversiones que le permitan explotar en forma adecuada sus tierras y permitir el establecimiento de sociedades y asociaciones ejidales, para incrementar la producción rural.**

En cuanto a las acciones que la administración pública federal y organismos descentralizados pretenden llevar a cabo esta:

**1.- Asesoramiento a la población rural (ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios).**

**2.- Realizar actividades que propicien el desarrollo social y regional del medio rural.**

**3.- El Ejecutivo federal dictará acciones que pretendan dar protección, justicia, seguridad y desarrollo, para satisfacer las demandas de sus integrantes.**

## **I.- ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL**

Las más recientes modificaciones al artículo 27 constitucional reconocen que el ejido se conforma en tres partes, cada una con una función específica: La parcela individual (unidad de dotación); Las tierras de uso común y La zona urbana.

La parcela es el área de explotación individual, para su propio beneficio y el de su familia. Con las reformas al artículo 27, la parcela se sustenta como una propiedad privada social y que es susceptible de convertirse en propiedad privada plena, es decir, sujeta al derecho público, pero siempre y cuando la Asamblea de Ejidatarios así lo acuerde y autorice. El ejidatario a su libre voluntad, puede decidir el destino de sus tierras y la asamblea tiene que respetar su decisión, la responsabilidad recae sobre el ejidatario quien unilateralmente manifestará lo que más le convenga para el aprovechamiento de estas.

Las tierras de uso común, por costumbre eran los recursos forestales, agostaderos, lagunas las que son aprovechadas de manera común por los ejidatarios; aquellas que tienen por objeto la producción para el desarrollo económico y social del ejido y que mantienen su régimen de propiedad social, en otras palabras, son inembargables, inalienables e imprescriptibles. La Asamblea General de Ejidatarios decide sobre ellas y también pueden ser objeto de aportación como capital social del núcleo ejidal, en la constitución de una sociedad. La Asamblea Ejidal es la máxima autoridad y sobre ésta recae la

responsabilidad de la representación y facultades, que son delegadas al Comisariado Ejidal (entre una asamblea y otra).

La zona urbana del ejido, el casco, ranchería, caserío, en las que se realizan las actividades cotidianas del poblado es utilizada de 2 formas: Primera.- Una propiedad particular sobre el solar y Segunda.- Una propiedad compartida de los ejidatarios respecto a las áreas comunes. La decisión sobre el uso y desarrollo de los terrenos de uso común es por la asamblea general y que recae en el comisariado ejidal, como órgano ejecutor de los acuerdos tomados por la misma.

Perez Nieto, en cita que hace de Gonzalo Armienta Calderón, es quien nos dice que el arraigo constitucional de la propiedad social durante el sexenio pasado, ha quedado bien definido, el ejido es una forma de propiedad con objetivos y delimitaciones bien marcadas en nuestro derecho, el ejidatario es el beneficiario directo de los terrenos que posee. La propiedad agraria se ha separado radicalmente de la propiedad privada, figura que el derecho común reglamenta y que de acuerdo al artículo 27 constitucional le impone las modalidades que el interés público le dicta, se fija un límite máximo en razón a la superficie de terreno que cada ejidatario tiene y de acuerdo a la calidad de la tierra y su tipo de explotación, así como la prohibición del acaparamiento de las mismas.<sup>10</sup>

La Constitución reconoce la propiedad social, privada y originaria, y que el Estado tendrá la facultad de imponer las limitaciones que sean convenientes para el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación. Los ejidatarios tienen cada uno, los terrenos que las leyes y reglamentos les han otorgado, aunque para que esa tierra fructifique, es indispensable se cuente con el apoyo técnico y económico necesario. Empero, los problemas del campo son diversos, como la separación de las áreas de cultivo, agotamiento de las

---

<sup>10</sup> Pereznieto, Castro Leonel.- Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. Editorial Porrúa. México 1992.

tierras cultivables por la erosión o casos fortuitos, la falta de riego y maquinaria adecuada para su explotación, el apoyo de créditos suficientes para la inversión en el campo.

La Reforma Agraria pretende dar certidumbre jurídica a la propiedad social, tanto en lo individual como en lo colectivo; el deslinde, titulación y registro de parcelas a ejidos y comunidades; la difusión y circulación de la tierra; la creación de asociaciones ejidales que se constituyan para el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. Es decir, el ejidatario libre y responsablemente podrá decidir la forma que más le convenga para la explotación adecuada de su tierra, con la aprobación de la asamblea ejidal.

Por otro lado, el maestro Lemus García nos menciona que el artículo en mención tiene su antecedente inmediato en la Revolución Mexicana y que en su inicio daba mayor énfasis, desde un punto de vista político al sufragio efectivo no reelección, sin embargo, las condiciones de extrema miseria, inseguridad de las personas sobre sus posesiones y derechos, en que la mayoría de los mexicanos se encontraban, así como también los habitantes de las ciudades, obligaron a buscar un nuevo sistema que les ofreciera mejores expectativas de vida. Esto nos explica el porqué se encuentran postulados tan importantes como lo fueron la restitución de las tierras a quienes las poseían antes de ser despojados de ellas, luego entonces surge el proyecto del artículo 27 que pretende garantizar los derechos fundamentales de los campesinos. La Comisión redactora del constituyente de 1917, estableció en la exposición de motivos que este artículo sería el de mayor trascendencia social, en virtud de que se eleva a rango constitucional los derechos sociales en beneficio de los campesinos y obreros, otorgándole la protección a las clases sociales más necesitadas.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Lemus, García Raul.- Derecho Agrario Mexicano. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México 1991. Págs. 235, 236 y 237.

Para el maestro Lucio Mendieta y Nuñez, el artículo 27 Constitucional, establece todo un sistema de propiedad territorial para solventar el problema agrario, pues está fundamentado en antecedentes históricos bien definidos con principios de justicia social y encuadrada en la realidad de la vida nacional. El problema agrario en México estriba en que la mayor parte del territorio nacional se encuentra en pocas manos, siendo que la casi totalidad de la población rural carece de un patrimonio y tampoco cuenta con un trabajo que le pueda proporcionar un mínimo de satisfactores para su beneficio personal y el de su familia.

El artículo 27 reestructura en su origen, la organización de la propiedad territorial para corregir de manera definitiva el injusto desequilibrio de la riqueza nacional y entregar la tierra a quienes en verdad la trabajan, explotan y viven de ella, pues desde muchísimos años atrás los campesinos, eran los propietarios de éstas.<sup>12</sup>

De igual manera el autor Manzanilla Schaffer, señala que el artículo 27 reestructura la tenencia de la tierra con un contenido social, económico y acaba con el latifundismo, estableciendo las normas jurídicas necesarias para la desamortización de estas.<sup>13</sup>

Hasta aquí hemos expuesto algunas de las opiniones que se dieron en cuanto a la incorporación a nivel constitucional de los derechos sociales de los campesinos y obreros. Empero, creemos necesario para la realización del presente trabajo de tesis, hablar en este espacio tan solo de las modificaciones relativas a la tenencia de la tierra ejidal, su reglamentación y de manera particular las reformas que por decreto del 3 de enero de 1992 fueron

---

<sup>12</sup> Mendieta y Nuñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México 1986. Págs. 173-174.

<sup>13</sup> Manzanilla, Schaffer Victor.- Reforma Agraria Mexicana. Editorial Libros de México. México 1986. Págs. 53 a 57.

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero del mismo año.

El párrafo primero del artículo 27 constitucional dispone que la propiedad de las tierras comprendidas en el territorio nacional corresponden originariamente a la nación, estipulando el dominio pleno que el Estado detenta sobre el territorio nacional.

El párrafo segundo señala que las expropiaciones sobre terrenos ejidales o comunales, serán por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El párrafo tercero a la letra dice: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales, susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destino de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."



**Fracción IV.-** "Las sociedad mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras de labor propias de actividades ganaderas, agrícolas y forestales en mayor extensión que la equivalente a 25 veces los límites establecidos en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria fijará el número mínimo de socios y la estructura del capital, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio, los límites de la pequeña propiedad. Toda propiedad accionaria individual correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo, la ley establecerá las condiciones de participación de capital extranjero y llevará el control y registro para el cumplimiento de esta fracción".

**Fracción VI.-** En su párrafo primero señala que "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos...".

**Fracción VII.-** Establece lo siguiente: "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. La Ley protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y el fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento urbano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto 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. Asimismo establecerá, los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgando el uso de sus tierras; tratándose de ejidatarios podrán transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y formas conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio de su parcela. En caso de enajenación de parcela, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de los terrenos ejidales. En todo caso, la titularidad de las tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La Asamblea General es el Órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente en los términos de ley, es el órgano de representación del núcleo ejidal y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, se hará en los términos de la ley reglamentaria;

**Fracción XV.-** "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios...".

**Fracción XVII.-** "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 la fracción IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo, el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen alguno";

**Fracción XIX.-** "Con base a esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal, todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general, para la administración de la justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un Organó para la procuración de justicia agraria, y".

Es de observarse que las reformas anteriormente señaladas traen consigo una nueva interpretación, y que nos permitimos comentar:

Los principios fundamentales de la Revolución de 1910 en materia agraria fueron establecidos en el artículo 27, como lo es, la supresión de los latifundios y la protección de ejidatarios y pequeños propietarios, además procurar en este momento un desarrollo rural integral, esto es, no sólo concluir con el reparto agrario, sino que entregar al campesino los medios para explotar la tierra adecuadamente.

Con estas reformas se estableció un nuevo régimen, lo que se interpreta como dar al campo los medios propicios para su desarrollo moderno, de impulsar la creatividad e iniciativa del campesino para el bienestar social de la familia, se busca terminar con la inseguridad y desorganización del medio rural.<sup>14</sup>

"La Reforma Agraria ha sido un proceso histórico que sea encaminado por diversas etapas, acordes por su tiempo y distancia", dice la exposición de motivos y agrega "desde el inicio de gesta revolucionaria de la que surgió la Reforma Agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país a cambiado radicalmente". Es tiempo por lo tanto crear un nuevo régimen jurídico moderno y adecuado para la sociedad rural de este siglo.<sup>15</sup>

La Reforma parte de nuevas situaciones que demandan un cambio, se tiene por casi hecho que el reparto agrario a concluido y el principal objetivo es otorgar la certidumbre jurídica a la propiedad del campo, supera el fin del usufructo parcelario, así como su arrendamiento he inclusive la venta ilegal de terrenos ejidales. Situación que esta reforma confirma, dando la oportunidad a

---

<sup>14</sup> Caballero Gloris y Otros.- Mexicano esta es la Constitución. 9ª Ed. Edit. Miguel A. Porrúa. Méx. 1994. Texto Vigente.  
<sup>15</sup> Diario Oficial de la Federación. Publicado el 6 de Enero de 1992. Talleres Gráficos de la Federación.

que la propiedad rural es decir la tierra circule y haga atractiva la inversión para proyectos de industrialización y producción.

El desarrollo rural no dependerá tan solo del ejidatario o del pequeño propietario, o de los apoyos financieros que otorga el gobierno, sino adoptando nuevas formas de asociación, que permitan a los diversos sectores contribuir con el desarrollo rural tanto en lo que representa el campo o la tierra, como el que se encuentra en los asentamientos semi-urbanos y urbanos.

La propiedad ejidal y comunal continúan siendo protegidos por la Constitución.

El Programa Nacional de Solidaridad, establecido por lo anterior administración como un instrumento ágil y moderno de auxilio para la población en general, también participa en el desarrollo y modernización de las zonas rurales, con obras de beneficio social como lo es la electrificación, agua potable, servicio médicos y educativos, áreas de recreación, obras de riego. Aunque por otra parte es indispensable para la realización de esos proyectos la colaboración de los gobiernos estatales, municipales y de los organismos descentralizados que forman parte de la Administración Pública Federal.

## **II.- ARTICULO 73 Y ARTICULO 115 CONSTITUCIONALES**

El artículo 73 de la Constitución establece lo siguiente: El Congreso tiene la facultad: Fracción XXIX- C; para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Como es de entender, el problema de los asentamientos humanos irregulares ha ido creciendo de manera alarmante, por lo que el legislador tomando en cuenta, los problemas que ocasionan en el nivel económico, social y nacional, ha querido modernizar la normatividad, para que en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, se conjunten con la finalidad de buscar soluciones en favor de la población.

Para hablar del desarrollo económico municipal, es menester conocer la situación real que tiene. Existe una notoria desigualdad entre los municipios del país, solo unos cuantos tienen un elevado nivel de desarrollo social y económico, sus niveles de ingresos son buenos, coincidiendo generalmente en importantes ciudades en donde existen elevadas tasas de concentración de recursos financieros, técnicos, como también problemas ecológicos, y por el contrario, tenemos un innumerable número de municipios con escasos apoyos financieros, técnicas inadecuadas o sin materiales propios para su desenvolvimiento, un elevado número de desempleados, no existe industrialización y la emigración hacia las grandes ciudades. Los Municipios industrializados concentran cada día mayor riqueza, y al contrario los pobres, acumulan las peores condiciones de vida, poca educación, escasa producción y casi nula seguridad jurídica social, en la vivienda y en el trabajo.

Así como en la comunidad internacional ha surgido "El despertar de la conciencia" que es la preocupación que los países ricos tienen por los países pobres; de igual manera ese despertar ha llegado al municipio.

Quizás el renglón más importante que el municipio debe resolver, es la vivienda. Un alto porcentaje de habitantes carecen de un lugar donde vivir y que satisfaga las necesidades más elementales de la familia, como lo es, el agua, drenaje, alumbrado; por ejemplo en 1970 el 40.2 % del total de viviendas en el país tienen tan solo un cuarto, mientras que el 33 % tenían siete

habitaciones. La concentración de la actividad económica ha propiciado una concentración de casas habitación, servicios públicos, lugares a los que emigran los individuos de las zonas rurales en busca de mejores ingresos y condiciones de vida mínimas para sus familias, provocando con esto una gran demanda de viviendas que no puede ser satisfecha, y originando el asentamiento humano irregular, en zonas no aptas para la convivencia humana, con la consecuencia inmediata de la escasez de servicios y obras públicas que mantengan una adecuada higiene y salud. Por otra parte, la carestía de vivienda produce una especie de acaparamiento de la tierra y consecuentemente eleva los costos para la adquisición de terrenos o arrendamiento de casas habitación.

El municipio es una circunscripción territorial de carácter político y jurídicamente organizada, que se subordina a un Estado, y que forma parte de él, a principios del siglo XX no cuenta con libertad política porque no tiene libertad económica, y no tiene libertad económica, porque los Estados no tenían interés en señalarle las contribuciones necesarias para atender sus problemas municipales y carecían también de facultades para administrar sus bienes.<sup>16</sup>

Por todo lo anterior, el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado promulgó reformas substanciales al artículo 115 Constitucional, en sus fracciones V Y VI, publicadas en el diario oficial de la federación el 3 de febrero de 1983, que pretenden en primera instancia, elevar el desarrollo económico de la población rural a través de la independencia y autonomía de su administración, a los ayuntamientos. El municipio libre tendrá la personalidad jurídica para administrar sus bienes y ejercitar actos de dominio sobre su patrimonio, lo que queda demostrado con la depauperación municipal que fue haciéndose más aguda conforme el país se centralizaba.

---

<sup>16</sup> Cebalero, Gloria y Otros. *obcit.*

Por otra parte, la Constitución estableció una distribución de facultades, en su artículo 124 señala que lo que no está expresamente conferido al Congreso de la Unión se entiende reservado a los Estados y existe la interpretación acreditada de que lo que no está facultado a las legislaturas de los estados será competencia de las autoridades municipales. De manera general, el municipio no tenía facultades mínimas y el poder de ejercitarlas, por lo que la reforma constitucional en el ámbito municipal presume la voluntad popular y el paso más importante, el de descentralizar las facultades y atribuciones que a nivel nacional y a nivel estatal le correspondían al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, respectivamente.

Luego entonces en la Constitución queda plasmado la competencia que por largos años e innumerables reclamos populares, pasa a ser atribución de los municipios, como es el de reglamentar y administrar los servicios y obras públicas, con apego a lo señalado en las legislaturas locales, tal y como lo dispone el artículo 115 fracción III de la carta magna.

La Constitución en su artículo 115 señala "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes: Fracción V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en párrafo tercero del artículo 27



de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.

La fracción V de este precepto se refiere a la urbanización dentro del territorio municipal. Facultando al municipio para participar desde el inicio del proyecto hasta la administración de los planes de desarrollo urbano. Este precepto es la fuente que permite la descentralización de las actividades industriales del país, es decir crear ciudades medias que cuenten con un proceso de industrialización suficiente para que la producción del campo y los propietarios de los terrenos emprendan un círculo de desarrollo local, económico y social.

Antes de la reforma a este precepto, la fracción II del presente artículo, consignaba la libre administración de la hacienda municipal, conformaba el patrimonio de los municipios, únicamente con las contribuciones que determinarían las legislaturas locales y ahora éstas aportaciones tal solo constituyen una parte de su erario. El municipio recauda también las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de servicios públicos propios. Sin embargo, la aprobación de la ley de ingresos municipales y la revisión de la cuenta pública municipal es facultad del congreso del Estado, mientras que la formulación y aprobación del presupuesto de egresos compete al municipio.<sup>17</sup>

La función social en el derecho de propiedad que el constituyente de 1917 determinó, que la nación esté facultada para imponer a la propiedad privada las modalidades y limitaciones que dicte el interés público y para regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza nacional, cuidando de su conservación, lograr el desarrollo regionalizado del

---

<sup>17</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, y Otro.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1983.

país, y principalmente el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Por su parte la fracción XXIX- C del artículo 73 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el campo de sus respectivas competencias, con objeto de cumplir, los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

En razón de que en algunos Estados proliferan fenómenos de conurbación en poblados cercanos a los límites entre dos o más estados de la república, la fracción VI del artículo 115 de la Carta Magna dispone que cuando dos o mas centros de población urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, los gobiernos de los estados y de los municipios, en el marco de su respectiva competencia; planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros en cuestión, con estricto apego a la reglamentación correspondiente.

### **III.- LEY AGRARIA**

La nueva Ley Agraria fue creada por decreto del día 23 de febrero de 1992 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año, y establece una nueva regulación jurídica en la que define como máximos órganos del ejido a la Asamblea Ejidal, del Comisariado y el Consejo de Vigilancia.

La asamblea ejidal como máximo órgano del ejido tiene la responsabilidad de decidir libremente sobre:

- a).- La designación de sus representantes (comisariado, consejeros.)
- b).- Elaborar su reglamento interno.
- c).- El uso y administración de sus recursos económicos y materiales.
- d).- La asignación de solares y la delimitación del área de uso urbano, parcelado y de las tierras de uso común.
- e).- La disolución del ejido o fusión con otros ejidatarios (asociaciones ejidales).
- f).- El cambio de régimen de propiedad ejidal a propiedad privada y viceversa.

Este ejercicio de libertad induce a un desarrollo en la vida cotidiana de los ejidos, es por ello que la nueva ley promueve, en los asuntos mas importantes de la vida interna del ejido, como el que tiene que ver con la asignación y delimitación de las tierras o el cambio de tipo de propiedad de las parcelas, o el cambio en la forma de explotación de las tierras de uso común, que la asamblea cuente con el apoyo de sus ejidatarios, es decir, que en la primera convocatoria deberá asistir las dos terceras partes de ejidatarios, y en segunda tan solo el 50 % o más, y que los acuerdos que se tomen, serán con el voto aprobatorio de las dos terceras partes que asistan a la misma. (Art. 26 y 27)

El Comisariado Ejidal es el representante legal del ejido, ejecuta los acuerdos que la Asamblea General haya tomado, realiza las gestiones administrativas de los recursos del ejido (Art. 32 y 33), bajo la supervisión del Consejo de Vigilancia; con la ley agraria, el Comisariado tiene mas funciones de carácter económico, se le considera como un apoderado del núcleo de población ejidal. La ley contempla la creación de un reglamento interno que regule las relaciones y la actuación de los representantes del mismo y la continuidad de acciones

entre una asamblea que termina y otra. (Art. 28)

Una de las cuestiones que más nos interesa es la certificación de derechos ejidales en relación con la tenencia de la tierra, en la que la nueva ley cambia radicalmente la situación del ejidatario de ser usufructuario de la tierra a ser propietario de ella, propietario en lo individual de su parcela y propietario en lo común respecto a las tierras de uso colectivo, además de ser propietario pleno de un solar en la zona urbana.

La certificación de los solares pretende dar seguridad jurídica a los poseedores de las tierras y por lo tanto la ley reconoce la posesión de hecho, actualizar y regularizar los cambios y movimientos en las parcelas individuales y en los solares que ha sido aceptados por el ejido por el simple transcurso del tiempo o sean éstas adquiridas por herencia, ventas.

La certificación ofrece certeza y seguridad a la propiedad ejidal, no la privatiza ni promueve el traslado de dominio, tampoco pretende restar poder de decisión a la asamblea, al contrario otorga libertad a los ejidatarios para que decidan sobre la explotación de su tierra.

Reiteramos de nueva cuenta, la tierra es patrimonio del ejidatario y solo el puede definir el destino de éstas para su mejor aprovechamiento, en ellos recae su utilización como garantía de crédito, de inversiones o de aportarla para la creación de asociaciones ejidales y como consecuencia posterior la plusvalía y capitalización del campo, previendo la base para que las actividades del medio rural, se conviertan en actividades de empresa, en razón de sus propios activos representados por las tierras.

La nueva organización de ejidatarios para la certificación tiene como objetivo principal, el de fortalecer a las autoridades ejidales, contando con el apoyo de

la Procuraduría Agraria, El Registro Agrario Nacional y las demás dependencias descentralizadas de la Secretaría de la Reforma Agraria, respetando en todo momento lo previsto por la ley.

Por otra parte y ha grandes rasgos la documentación que acredita la propiedad de los ejidatarios y del ejido es la siguiente:

- a).- Un certificado de propiedad común para el ejido y un certificado de derechos proporcionales sobre las tierras de uso común para cada uno de los ejidatarios.
- b).- Un certificado para cada ejidatario en el que acredite su propiedad plena sobre su parcela, con los planos que la localicen.
- c).- Un título de propiedad plena a cada poseionario (ejidatario o avecindado) sobre el solar urbano, ubicado dentro de la zona de urbanización.

La ley, creó la figura de la Junta de Pobladores para que en esta se incorpore la totalidad de los habitantes del medio rural o del poblado que les corresponda y para mejorar sus condiciones de vida, ampliar las fuentes de trabajo y en suma elevar el bienestar de las familias. La Junta de pobladores dará validez jurídica al pueblo, a la organización de sus habitantes, y reconoce el esfuerzo que estos realizan para mejorar su poblado, constituyendo e incorporando los servicios sociales y de obras públicas más indispensables para el desarrollo de la población. La Junta podrá coordinarse con todas las formas de organización, que se encuentren en la localidad tal y como son, la Asociación de Padres de Familia, la Junta de vecinos, Comité de Solidaridad etc... con la finalidad de reunir sus esfuerzos en un solo órgano de participación y de gestión con un fundamento legal previsto por la ley. La Junta gestiona la solución de los problemas de los habitantes de la población, para elevar su bienestar y ejercitar

prácticas para la toma de decisiones y las formas de representación. Así también podrá elaborar su propio reglamento y la corresponsabilidad entre sus integrantes.

La ley agraria, como podemos observar ha evolucionado, por lo que en seguida se analizará de manera particular aquellas disposiciones que tienen relación con la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y de los asentamientos humanos irregulares.

En principio, el artículo 2 dispone que para el ejercicio de los derechos de propiedad en lo relacionado al equilibrio ecológico y el mejoramiento de la propiedad urbana, se estará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

El Ejecutivo Federal proveerá la coordinación con los municipios y gobiernos estatales para la aplicación de la ley. (Art. 3)

Los artículos 7 y 8 de la presente ley, dispone que el ejecutivo federal promoverá las acciones necesarias para proteger la vida en comunidad y propiciar el libre desarrollo, para mejorar y satisfacer las demandas de sus integrantes, así como formular planes y programas que impulsen el avance integral del campo, en los términos fijados por la Ley de Planeación.

El capítulo primero, título tercero de esta ley, habla de los ejidos, y en su artículo 9 dispone, que los núcleos de población ejidal tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les fueron dotadas. La explotación de esas tierras puede ser individual o colectiva, si así lo determina la asamblea general de ejidatarios, como máxima autoridad interna del ejido. (Art. 11)

Los ejidatarios tienen en todo momento el derecho de uso y disfrute de sus parcelas que le han sido asignadas, además de los derechos que sobre el uso de tierras en común les otorga el reglamento interno del ejido. (Art. 14)

En otro sentido nos dice el artículo 15 y 16, que para adquirir la calidad de ejidatario se requiere ser mexicano, mayor de edad o de cualquier edad siempre y cuando tenga a su cargo una familia, o sea nombrado como heredero de ejidatario y se acredita cuando posea certificado de derechos ejidales o certificado de derechos parcelarios, y en algunos casos por resolución judicial.

Las facultades de la asamblea se encuentran en el artículo 23 y dé entre estas, las fracciones que en seguida se transcriben repercuten con gran fuerza en la presentación de este trabajo.

**Fracción V.-** Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.

**Fracción 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.

**Fracción VIII.-** Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y de regularización de tenencia de poseionarios.

**Fracción 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.

**Las tierras ejidales para los efectos de la ley son: Tierras de Uso Común; Tierras Parceladas y Tierras destinadas al Asentamiento Humano. (Art. 44)**

**Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación que al objeto realice el núcleo de población, o por sus ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o de parcelas respectivamente. (Art. 45)**

**Los ejidatarios tienen prohibido poseer más tierras que el equivalente a la pequeña propiedad o que sean inferiores al 5 % del total de las tierras ejidales del núcleo de población. (Art. 47)**

**Así también podrán constituir uniones de ejidos o asociaciones rurales de interés común y cualquier tipo de sociedades mercantiles, para el aprovechamiento de sus tierras. (Art. 50)**

**Por otra parte, el artículo 46 dispone, que la asamblea de acuerdo a las formalidades a que se refieren los artículos 24 a 28 y 31 de la ley podrán destinar las tierras que no se encuentren plenamente parceladas, para el mismo fin, reconoce el parcelamiento económico o de hecho, regularizar la tenencia de la tierra a sus dueños y de quienes no tengan los certificados correspondientes o también las destinará al asentamiento humano, o al uso común de sus miembros. En cualquier forma se anexará plano que indique el destino de las tierras y que haya sido elaborado por la autoridad competente, y que contendrá:**

- a).- Un área de reserva para el asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común;**
- b).- Si existieran tierras vacantes o que aún no han sido regularizadas, la asamblea podrá asignarlas entre los ejidatarios que no las tengan, de manere**



individual o colectiva;y

e).- El aprovechamiento de las tierras de uso común, se presumirá por la ley en partes iguales, salvo que la asamblea decida la adjudicación tomando en consideración las aportaciones materiales, de trabajo o financieros que algún ejidatario haya realizado.

El Registro Agrario Nacional dictará las medidas indispensables, que la asamblea deberá de cumplir, para la delimitación de sus tierras y le proporcionará lo necesario para satisfacer dichos trabajos. El Registro certificará el plano interno del ejido y con base en éste procederá a la elaboración de los certificados parcelarios o de derechos comunes, y en su caso los dos, a través del comisariado ejidal o de acuerdo a las instrucciones de la asamblea. Dichos certificados deberán estar inscritos en el Registro Agrario Nacional. (Art. 56)

La asignación de tierras de uso común estarán sujetas al orden de preferencia que el artículo 57 de la ley preve:

**Fracción I.-** Posesionarios reconocidos por la asamblea.

**Fracción II.-** Ejidatarios y avecindados del núcleo de población cuyo trabajo y dedicación sean notorios o que hayan mejorado o invertido en las tierras.

**Fracción III.-** Hijos de ejidatarios o avecindados que hayan laborado la tierra por lo menos dos o más años. y

**Fracción IV.-** Otros individuos que la asamblea proponga.

La asamblea tiene la facultad de asignar tierras a cambio de una

contraprestación que sea en beneficio del núcleo ejidal, por medio de resolución que al efecto realice.

En cuanto a las tierras ejidales parceladas, la asamblea las asignará tomando en cuenta el plano del ejido, y en el caso de que hubiera sujetos en igualdad de preferencia, lo hará por sorteo y en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria o un fedatario. (Art. 58)

Está prohibido por la ley, la asignación de parcelas en bosques y selvas tropicales. (Art. 59)

Las tierras que son destinadas al asentamiento humano, comprenden el área necesaria para el desarrollo de la vida cotidiana del ejido, así como los terrenos que se ubiquen en la zona de urbanización y su fundo legal, conforman el área irreductible del mismo, y son inembargables, inalienables e imprescriptibles. Cualquier acto que tenga por objeto embargar, vender o prescribir dichas tierras será nulo de pleno derecho; las autoridades federales, estatales, municipales y la Procuraduría Agraria vigilarán en todo momento quede protegido el fundo legal. Empero a los solares de la zona de urbanización no les es aplicable lo señalado anteriormente, y el núcleo de población si lo estima conveniente aportará al estado o municipio tierras del asentamiento humano, para la constitución y establecimiento de los servicios públicos, siempre bajo la tutela de la Procuraduría. (Art. 64)

Si el núcleo de población se encuentra dentro de las tierras ejidales, la asamblea podrá delimitar la zona del asentamiento en la forma que le resulte más conveniente, considerando los derechos parcelarios y la normatividad existente; así también, la asamblea delimitará la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las leyes de la materia. (Art. 65)

**La Secretaría del Desarrollo Urbano dictará las medidas adecuadas para que las autoridades municipales y ejidales, realicen los trabajos de localización, delimitación y fraccionamiento de la zona de urbanización y de reserva de crecimiento; la asamblea aportará las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad. (Art. 66 y 67)**

**Los solares que se encuentren en la zona urbana serán propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tiene el derecho de recibir un solar gratuitamente y su extensión la decidirá la asamblea con la opinión de la autoridad municipal y en cumplimiento de las leyes aplicables en materia de fraccionamiento y atendiendo a los usos y costumbres de la región. La asignación del solar urbano se realiza en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y en asamblea general, levantándose el acta, que será inscrita en el Registro Agrario Nacional y esté a su vez, expedirá los certificados de derechos a solar que constituirán los títulos oficiales de propiedad. En el caso de que hubiere sobrantes de solares, estos podrán ser arrendados o enajenados, por el núcleo de población a terceros que quieran avocindarse. En ejidos, en que ya este constituida la zona de urbanización y los solares ya se adjudicaron, los títulos de expedirán en favor de los auténticos poseedores de acuerdo a la ley. (Art. 68)**

**Expedidos los certificados de derechos a solar urbano, quedarán incorporados al derecho común y se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad de a la entidad correspondiente. (Art. 70)**

**Las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables y constituyen el aprovechamiento colectivo de las mismas en beneficio de la población ejidal, con excepción de lo dispuesto en el artículo 75 de la ley. El reglamento interno del ejido regulará el uso, aprovechamiento y conservación de las tierras de uso común y los derechos sobre estas tierras se acredita con**

el certificado correspondiente. (Art. 74)

La Ley prevé que en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo ejidal, éste pueda transferir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles en las que participen como socios y de acuerdo a los lineamientos que en seguida se detallan:

1.- La aportación de las tierras será resuelta por la asamblea, cumpliendo con las formalidades previstas en los artículos 24 a 28 y 31 de la ley.

2.- El proyecto de desarrollo y escritura social, será sometida a la consideración de la Procuraduría Agraria, la que rendirá opinión sobre la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la equidad en los términos que se propongan. Esta opinión deberá darse en un termino de 30 días, para que la asamblea la tome en cuenta en la resolución que dicte.

3.- La asamblea que tenga por objeto decidir, sobre la aportación de tierras para la constitución de alguna sociedad, tendrá que especificarse las acciones o partes sociales que corresponden a los ejidatarios, o al núcleo de población en general y de acuerdo a la aportación que cada uno entregue.

4.- El valor de las acciones o partes sociales que tengan los ejidatarios, debe ser cuando menos el precio que fije la Comisión de Avalúos Nacionales o cualquier otra institución de crédito.

5.- Los ejidatarios tendrán el derecho irrenunciable de nombrar un Comisario, el cual informará a la asamblea sobre las actividades y cumplimiento de la sociedad, de acuerdo a lo establecido por la Ley General de Sociedades Mercantiles.

**En caso de que la asamblea o los ejidatarios no nombrasen Comisario, lo hará la Procuraduría Agraria y al momento de liquidarse la sociedad, el núcleo ejidal en razón de su capital social y bajo la vigilancia de la Procuraduría tendrán preferencia para recibir o adquirir las tierras aportadas, en pago de lo que les corresponda en su haber social. (Art. 75)**

**La ley, prevé el caso de terrenos ejidales que se encuentran en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos se verán beneficiados con la urbanización de sus tierras y la incorporación de estas, al desarrollo urbano del país, sujetándose a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. (Art. 87)**

**El artículo 126 dispone que las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad terrenos agrícolas, ganaderos o forestales en extensión mayor que el equivalente a 25 veces el límite de la pequeña propiedad individual y cumpliendo con los siguientes requisitos:**

**Fracción I.- Deberán participar en la sociedad, por lo menos, tantos individuos como veces rebasen las tierras de la sociedad los límites de la pequeña propiedad individual. Al efecto se tomará en cuenta la aportación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad.**

**Fracción III.- El capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificada con la letra "T" y que será igual al capital aportado de tierras agrícolas, ganaderas ó forestales, en razón al valor de las tierras al momento de su incorporación o su adquisición.**

**Las acciones serie "T" no tendrán derechos especiales sobre la tierra, ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones, sin embargo al liquidarse**

la sociedad, solo los titulares de las acciones tienen derecho a recibir tierra, en pago de lo que le corresponda en el haber social. (Art. 127)

El Registro Agrario tendrá una sección especial donde inscribirá las tierras que sean propiedad de sociedades mercantiles o civiles; los detalles de superficie medidas y colindancias de los predios propiedad de estas. (Art. 131)

Cuando una sociedad rebase los límites fijados por la ley, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará a la sociedad de que se trate, enajene los excedentes en un período no mayor a un año y en caso contrario la Secretaría seleccionará las tierras que serán enajenadas y notificará a la autoridad competente para que ejecute el procedimiento respectivo. (Art. 132)

#### **IV.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

El problema del desarrollo del país, está estructurado por dos formas contrarias entre sí y que lo integran los asentamientos urbanos y los rurales, para el autor McLuhan el asentamiento humano carece de los medios suficientes para autosustentarse y solo sobrevive en la medida que puede traer los recursos que el campo produce; mientras que el asentamiento rural produce lo que es indispensable para su subsistencia.<sup>18</sup>

Aunque el medio urbano domina al rural, en la primera se concentra la capitalización, industrialización y la economía centralizada del país; en tanto que el sector rural se conserva en su período histórico y funciona como una sociedad muy reducida en relación con las ciudades y centros de desarrollo.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Silva, Herzog Jesús.- Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Editorial Porrúa. México 1977. Págs. 377-378.

<sup>19</sup> Arroyo, J. Pablo.- El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana. UNAM. Fac. de Eco. Méx. 1991. Pág. 193 a.s.

La dependencia de las ciudades que no son autosuficientes y que es el resultado del entorno rural atrasado y costumbrista que la nación vive, en la actualidad requieren de un encausamiento mediante planes y programas que presenten objetivos económicos y sociales, acordes con la realidad nacional y permitan a su vez el desarrollo equitativo de la sociedad rural y urbana.

Quizás la vivienda sea el principal objetivo que el gobierno pretende lograr para conferir el bienestar social que los habitantes quieren; ser propietarios de una casa que le dé seguridad, privacidad y sea patrimonio de su familia. Situación que es tan difícil de lograr que solo en planes de gobierno y con la participación de los tres niveles de autoridad (federal, estatal y municipal), en coordinación con organismos públicos descentralizados y de los dueños de las tierras, unirán sus esfuerzos para la realización de sus metas, que buscan la justicia, la libertad y armonía de la población que hasta ahora están sumidos en la pobreza.

La problemática de los asentamientos humanos que tiene el país es tan grande, que el estado, está obligado a buscar acuerdos que le permitan manejar un crecimiento sostenido de la sociedad en general.

En la década de los cincuentas se origina una desmedida concentración de habitantes en las ciudades, por lo que se hace necesario la fundamentación legal, para orientar el proceso de fomento urbano en todo el territorio nacional, motivo por el cual se reformaron los artículos 27, 73 y 115 de la carta magna, que pretende terminar con los asentamientos establecidos en forma irregular, en zonas que representan un daño a la ecología y a la población en si misma. Busca adecuar el crecimiento poblacional acorde con la superficie mínima de tierra, en la que puedan convivir y que con la participación del gobierno no se limite, sino que los apoye, que las zonas de urbanización sean de fácil acceso y elabore obras en favor de la comunidad, como el establecimiento de servicios públicos indispensables para su beneficio.

En la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, se presentaron los elementos y acciones que corresponden a los municipios, gobiernos estatales e inclusive autoridades federales para que en conjunto y de acuerdo a sus facultades, se reordene los centros de población rural y urbano, atento a lo dispuesto por la Constitución. Esta ley tiene como objetivo principal establecer la coordinación entre la federación, los estados y los municipios para fijar las normas básicas que regulen la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población rural y urbana. Definir los principios con los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para delimitar los usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Empero, solo mediante proyectos elaborados y ejecutados con la colaboración de los diferentes niveles de gobierno y dentro de su respectiva competencia, se logrará el ordenamiento de la tierra y la correcta utilización de las reservas con que cuenta el país.

Esta planeación y regulación parte de la facultad que tiene la nación, representada por el Ejecutivo Federal para dictar los modelos necesarios para ordenar los asentamientos humanos, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de fundar, conservar y dar cauce al crecimiento de los centros de población y el desarrollo de los recursos que la población tiene, con un sentido de beneficio social a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y como consecuencia posterior el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.<sup>20</sup>

En esta parte tan solo hablaremos de la Ley General de Asentamientos Humanos en relación con la Ley Agraria, de manera particular las zonas de urbanización, la reserva de crecimiento de los centros urbanos y rurales. La incorporación de los terrenos ejidales al desarrollo rural y equitativo del país, con el sometimiento y cumplimiento de lo establecido por esta Ley.

---

<sup>20</sup> Silva, Herzog Jesús. Ob. Cit. 483.



Con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 26 de mayo de 1976 y que por Decreto del 29 de diciembre de 1981 fue adicionada con un capítulo quinto el que comprende disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; modificada posteriormente por decreto del 7 de febrero de 1984 y cuyo objetivo fue el de adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional y finalmente abrogada por la nueva Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y modificada por decreto del 5 de agosto de 1994.

Las principales aportaciones de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 son las siguientes:

- 1.- Actualizar la concurrencia de los 3 niveles de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio.
- 2.- La competencia municipal es ejercida principalmente por los ayuntamientos en cabildo.
- 3.- Integra la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano.
- 4.- Establece la concurrencia entre la legislación urbana y ecológica con la política de desarrollo social, contiene un nuevo planteamiento del sistema de planeación del desarrollo urbano facilitando su elaboración y cumplimiento.
- 5.- Sustituye a las declaratorias como instrumentos de regulación del uso del suelo urbano, por la zonificación contenida en los programas y planes de desarrollo urbano.

**6.- Se ajusta el nuevo artículo 27 constitucional y a la ley agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales para el desarrollo urbano y la vivienda.**

**7.- Prevé la participación directa de ejidatarios en asociaciones con los sectores público y privado, para el manejo de reservas territoriales.**

**8.- Fomenta, la concesión de los servicios urbanos y la inversión social y privada en infraestructura y equipamiento.**

**9.- Establece mecanismos para ofertar reservas territoriales y abatir la ocupación irregular de terrenos.**

**10.- Vincula la planeación con la protección al ambiente, la preservación de los recursos naturales y la protección del patrimonio cultural.**

**11.- Determina que los programas municipales, y de los centros de población, establecerán la zonificación que contendrá los usos y destinos del suelo urbano.**

**12.- Establece la fundación de centros de población en tierras aptas para su aprovechamiento, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.**

**13.- Condiciona a la autoridad municipal la constitución, ampliación y delimitación de la zona urbana ejidal, su reserva de crecimiento, así como la regularización de predios en asentamientos humanos irregulares.**

**14.- Prevé la asociación o cualquier otra forma de colaboración que determinen**

los núcleos agrarios a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales.

**15.- Señala las normas a que deberá sujetarse la regularización de la tenencia de la tierra.**

**16.- Regula el derecho de preferencia que tienen los municipios y las entidades federativas para adquirir los predios de las zonas de reserva cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación.**

**17.- Prevé la instrumentación coordinada por parte de los 3 niveles de gobierno, de programas de desarrollo social, para que los ejidatarios cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a actividades urbanas productivas.**

**18.- y por último, señala que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o de la zona urbana ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos, se sujetaran a lo dispuesto por la presente ley, la ley agraria, la legislación estatal de desarrollo urbano y los planes y programas de desarrollo.**

#### **V.- REGLAMENTO DE LA LEY AGRARIA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL.**

El presente reglamento fue promulgado el 3 de enero de 1986, y publicado en el diario oficial de la federación el 4 del mismo mes y año. Dicho reglamento pretende dar las bases para el seguimiento, control y ordenamiento de la propiedad rural, con fundamento en la ley agraria.

En él se presentan los lineamientos para la expropiación de los terrenos

ejidales y comunales, con el objetivo primordial de encauzar a los solicitantes de la expropiación, la forma y requisitos aplicables, en cuanto a la propiedad rural (terrenos rústicos que se encuentran en el territorio nacional sin importar el régimen al que pertenezcan); tierras ejidales (de las que sean dotado a el núcleo ejidal o que sean incorporado a ese régimen); y tierras parceladas (aquellas que ya fueron asignadas por la Asamblea General al ejidatario, por resolución agraria administrativa, en cumplimiento del artículo 56 de la ley agraria, y por resolución judicial) artículos 1 y 3 del presente reglamento.

El Ejecutivo Federal dará las bases para la coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos estatales y municipales, para el cumplimiento de las atribuciones que les han sido encomendadas, en razón de su participación en materia de ordenamiento de la propiedad urbana. Empero, también es obligación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Registro Agrario Nacional y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, dentro de sus respectivas competencias, establecer acciones de colaboración entre sí, como también, con los gobiernos estatales y municipales, procurando a la vez, que los diversos sectores social y privado, se incorporen a los proyectos de ordenamiento de la propiedad rural, mediante convenios y acuerdos que al efecto se lleven a cabo para la eficaz ejecución del objetivo señalado, y sin el perjuicio de las demás disposiciones existentes sobre la materia. (Art. 4 y 5 )

Las sociedades civiles y mercantiles no podrán tener mayor superficie de la equivalente a 25 veces el límite de la pequeña propiedad y tendrán que participar tantos socios como veces rebasen los límites de la pequeña propiedad (Art. 11); la Secretaría, la Procuraduría, y el Registro, dentro de su competencia vigilarán el cumplimiento de lo señalado por los artículos 47, 117 a 120, 126, 129 y 130 de este reglamento. El registro por su parte expedirá los

certificados de derechos parcelarios a los ejidatarios y en el supuesto del artículo 32 del presente reglamento, el ejidatario personalmente podrá enajenar el excedente de tierras, tal y como lo dispone el artículo 47 de la ley. (Art. 12, 13 y 14.)

Este reglamento contiene el procedimiento para la enajenación de los excedentes en tierras ejidales; excedentes en predios rústicos propiedad de sociedades civiles y mercantiles y excedentes en predios rústicos de propiedad privada; así como también el procedimiento expropiatorio, y recurso de reversión, y enajenación de terrenos baldíos y nacionales.

Más adelante hablaremos de manera particular del procedimiento para la expropiación de terrenos ejidales.

El procedimiento para la enajenación de excedentes en predios rústicos propiedad de sociedades civiles o mercantiles se regulan del Art. 43 al 52 del presente ordenamiento, y que se inicia por la denuncia presentada ante la Secretaría ó la Procuraduría, estas solicitarán al Registro Público de la Propiedad y del Comercio del estado respectivo, la información sobre la sociedad propietaria de tierras en exceso, de sus socios e integrando el expediente, el cual contendrá el acta constitutiva de la misma, certificación del Registro sobre la superficie que es propietaria la sociedad, nombre, número de socios y tenedores de las acciones "T" que se emitieron; fecha de la adquisición de los predios y copia de las escrituras públicas; constancia en que se especifique la clase de tierras; planos; manifestación bajo protesta de decir verdad del representante legal sobre la existencia de otras propiedades en la República Mexicana; certificación del Registro Público de la Propiedad de la entidad que se trate sobre las propiedades existentes, el número y nombre de los socios y tenedores de acciones serie "T" que tenga cada uno, en esa o en otras sociedades; la superficie de los terrenos que detentan su propiedad y por

último la constancia de la oficina de Catastro Rural estatal o municipal sobre los predios registrados a nombre de la sociedad y opinión técnica del Registro Agrario Nacional.

El expediente que integra la Procuraduría será remitida por esta, a la Secretaría en cumplimiento a lo dispuesto en los Arts. 132 y 133 de la Ley Agraria, la cual analizará si la sociedad es propietaria de terrenos en demasia, si el número de socios es menor al que debiera o si alguno de estos es propietario de más tierra de la permitida por la ley o si se presenta algún supuesto de acumulación de las mismas, la resolución que se dicte se sujetará a los lineamientos del Art. 29 del presente reglamento; la sociedad tendrá un año a partir de la notificación para la enajenación o fraccionamiento de las tierras sobrantes o regularizar su situación.

Si los socios no cumplen con la resolución la Secretaría ordenará al Registro realice los trabajos técnicos para fraccionar el excedente o identificar las acciones serie "T" para su enajenación, el fraccionamiento será preferentemente en las tierras de menor calidad, así también la Secretaría solicitará a la autoridad estatal la enajenación correspondiente y de acuerdo al procedimiento mencionado en el Art. 124 de la Ley, observando las disposiciones que en el propio estatuto de la sociedad se prevén y la autoridad informará a la Secretaría y al denunciante, el resultado del procedimiento aplicado.

Por otra parte, el presente reglamento prevé el procedimiento para la expropiación de bienes ejidales y comunales y que enseguida de tratará.

## CAPITULO TERCERO

### INCORPORACION DE LAS TIERRAS EJIDALES AL DESARROLLO URBANO

#### I.- EXPROPIACION

La palabra expropiación etimológicamente significa, el acto por el cual se priva a una persona de su propiedad y supone un acto de autoridad, que perjudica el derecho que tiene una persona sobre sus propiedades.

Nuestra Constitución limita este acto, tal y como lo dispone el artículo 27 párrafo segundo, las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y siempre que se otorgue o garantice la indemnización a plena satisfacción del perjudicado con dicho acto.<sup>21</sup>

De la anterior raíz etimológica se desprende dos elementos, la llamada causa de utilidad pública y la indemnización, conceptos que en seguida se analizarán.

Por utilidad pública entendemos, la razón de ser del acto de autoridad, es la cualidad que se atribuye a las cosas para satisfacer nuestras necesidades, en otras palabras, la existencia de una necesidad común que pueda ser satisfecha, un objetivo que pueda ser capaz de satisfacer esa necesidad y el posible destino en concreto de ese objeto, ha resarcir esa indigencia.

La necesidad común o pública es un estado de malestar, desagrado por

---

<sup>21</sup> Fernandez, Díaz del Castillo German.- La Propiedad y la Expropiación. Escuela Libre de Derecho. Mex. 1967. Pág. 73 s.s.

carecer de las cosas indispensables para vivir y que en general la sociedad no tiene respeto a una determinada situación y de la que requiere un satisfactor.

Para el maestro Gabino Fraga, la utilidad pública es un acto soberano del estado por el cual se allega de bienes para cumplir con una necesidad, es el medio por el que el estado impone al particular, la cesión de su propiedad.<sup>22</sup>

Por otra parte, la Ley de Expropiación creada por decreto del 23 de noviembre de 1936 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 del mismo mes y año, incurre en el error de integrar tres instituciones diferentes; La Expropiación, La Ocupación y La Limitación en tan solo la primera. Para esta ley, la expropiación es el traslado de dominio de la propiedad; la ocupación implica una perturbación temporal de la posesión, y solo se autoriza en tiempos de guerra (alojamiento y alimentación obligatoria a los militares) y la limitación que es la restricción al dominio de la propiedad, que solo la nación puede imponer.<sup>23</sup>

Estas modalidades restringen el derecho de propiedad de tal manera, que supone que el estado al imponerlas esta privando al propietario de una parte de su derecho, lo cual podría considerarse como un caso de expropiación, sin embargo, existen diferencias substanciales entre la modalidad y la expropiación, la primera constituye una medida de carácter general, temporal que cambia el régimen jurídico de la propiedad de los bienes en un momento y lugar determinado, mientras que la segunda constituye una medida individual y concreta que transforma el régimen jurídico sobre un bien en particular.<sup>24</sup>

La expropiación no satisface todas las necesidades públicas, porque existen procedimientos adecuados para cubrir esas carencias, por ejemplo, la

<sup>22</sup> Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. 10ª Edición. Edit. Porrúa. México, 1963. Pág. 398-399.

<sup>23</sup> Fernández, Díaz del Castillo. Obcit. Pág. 74 s.s.

<sup>24</sup> Fraga, Gabino. Obcit. Pág. 399.



necesidad de la clase trabajadora cuando por su importancia llega a conformar una necesidad pública, pueda satisfacerse con la expropiación, si el cambio del propietario es la forma de atender esa necesidad, empero, tenemos procedimientos adecuados para obtener la solución a esas carencias y que es resuelta en muchos casos por la autoridad judicial.

El segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional, faculta a los estados en sus respectivos territorios, determinar la causa de utilidad pública para la expropiación de la propiedad.

Los casos de utilidad pública solo se pueden establecer relacionando el bien satisfactor con la necesidad pública, en tanto que el artículo primero de la Ley de Expropiación, establece un conjunto de actos tendientes a satisfacer una necesidad que pueda ser el abastecimiento, distribución, creación, construcción, aprovechamiento, conservación, explotación, desarrollo, fomento, mejoramiento.

El segundo elemento constitutivo de la expropiación, es la indemnización y que la entendemos como el resarcimiento del daño causado, por el acto que se pretende realizar y que la Constitución establece como garantía social. Respecto al tiempo que debe ser cubierta, la Ley Suprema no especifica cuando y solo se limita a señalar que será mediante indemnización, que de ninguna manera significa que sea ésta a posteriori, ya que el legislador ha empleado este término en otros artículos y que implica un acto previo para la realización de otro, así tenemos el ejemplo siguiente, en el artículo 14 de la misma Constitución establece que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones o derechos, sino mediante juicio. La palabra mediante supone pues un juicio previo a la realización de un acto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que las expropiaciones

solo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, ha querido no que esta quede incierta o que pueda hacerse posteriormente, sino que se haga al mismo tiempo que la expropiación (Jurisprudencia de la Suprema Corte 1917-1954, tesis 462, pág. 869).

Para Gabino Fraga, la indemnización debe ser estipulada en las leyes secundarias y el importe de las mismas será cubierto por el Estado o el beneficiario directo de la expropiación, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en que la indemnización haya de pagarse, dentro del término no mayor a un año. (Arts. 19 y 20 de la Ley de Expropiación)

El precio que se fije al bien expropiado, será el equivalente al valor comercial, sin que pueda ser inferior al valor fiscal que se determine por la autoridad recaudadora. (Art. 10 de la Ley de Expropiación)

La autoridad administrativa es la que en un momento dado, fija el monto de la indemnización, tomando en consideración los diferentes casos que se presenten y el valor fiscal, comercial, o agrícola que se tenga en relación a los bienes expropiados que se trate.

Así tenemos que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, organismo público descentralizado, es la encargada de elaborar el avalúo correspondiente a la expropiación de bienes en favor del gobierno federal, estatal y de organismos descentralizados, de acuerdo al artículo 63 de la Ley General de Bienes Nacionales, que en su fracción segunda corresponde "fijar el monto de la indemnización por la expropiación del inmueble que realice la administración pública federal, tratándose tanto de propiedades privadas como de inmuebles sujetos al régimen ejidal o comunal".

El Reglamento de la Comisión de Avaluos de Bienes Nacionales señala, que es

facultad de ésta, artículo noveno fracción VI que en los casos de expropiación, determinará el monto de la indemnización que debe cubrirse a los afectados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Expropiación.

Hasta aquí hemos realizado un breve análisis de lo que es la expropiación, por lo que ahora, hablaremos de manera particular lo establecido en la Ley Agraria, en cuanto a la expropiación de terrenos ejidales para la regularización de asentamientos humanos, y la creación de zonas reservadas al crecimiento urbano.

El artículo 93 de la Ley Agraria dispone las causas de utilidad pública para que los terrenos ejidales puedan ser expropiados.

**Fracción I.-** "La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales, y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo".

**Fracción V.-** "La regulación de la tenencia de la tierra urbana y ejidal".

**Fracción VIII.-** "Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes".

Y de conformidad con la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos del 1 al 4, 42 y 43.

La expropiación de terrenos ejidales se tramita por el gobierno federal, estatal y los organismos públicos descentralizados, ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y ésta tendrá que determinarse por decreto presidencial, en la que fundamente y motive la causa de utilidad pública, los bienes que se expropiarán y el monto de la indemnización, esto último, fijado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, tomando en cuenta el valor comercial de los bienes

expropiados y cuando el objeto de la causa de utilidad pública, sea la regularización de la tenencia de la tierra se tomará en consideración la cantidad que se cobrará por la regularización. (Art. 94 de la Ley Agraria)

Dicho decreto, será publicado en el diario oficial de la federación y servirá como notificación al núcleo ejidal de que se trate. Los predios expropiados solo podrán ser ocupados cuando se haya cubierto el pago o se garantice el importe de la indemnización, a entera satisfacción del núcleo afectado con la resolución, misma que sera depositada, de preferencia en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

La ocupación de los terrenos expropiados se hará exclusivamente con la anuencia de los ejidatarios o de la asamblea si se trata de tierras de uso común. (Art. 95 de la Ley Agraria).

Dispone el artículo 96 de esta misma ley, que la indemnización se pagará a los ejidatarios afectados por la expropiación, y cuando exista duda sobre la parte proporcional que le corresponda a cada ejidatario la Procuraduría Agraria intervendrá para conciliar los intereses de unos con otros, y si no llegasen a un acuerdo podrán ocurrir éstos al Tribunal Agrario, para dilucidar sus derechos.

La ley, también ha establecido el recurso por el cual, aquellos bienes expropiados que no han sido destinados a la causa de utilidad pública que les dio origen, o se ocupen para un fin distinto del señalado en el decreto, transcurridos cinco años, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), ejercitará las acciones necesarias para exigir la reversión total o parcial, y se incorporen a su patrimonio. (Art. 97 de la Ley Agraria)

Nos parece de interés mencionar en este momento, el procedimiento para la expropiación de terrenos ejidales y su indemnización, la cual se encuentra

regulada por el "Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural publicado el 4 de enero de este año.

La solicitud de expropiación de bienes ejidales deberá contener:

I.- Nombre del núcleo agrario, municipio y entidad federativa a la que pertenece.

II.- Régimen de propiedad ejidal o comunal; superficie analítica que se solicita expropiar.

IV.- Plano informativo de la superficie solicitada.

V.- Causa de utilidad pública invocada y destino que pretenda dar a la superficie.

VI.- Documentación que justifique la causa de utilidad pública.

VII.- Si existe ocupación previa del predio a expropiar, el convenio que al efecto se hubiere celebrado, de no existir éste, la descripción de los acuerdos sobre los cuales se pactó la ocupación. En ambos casos, la descripción de las obras realizadas y superficie ocupada.

VIII.- En su caso, dictamen técnico o estudio del impacto ambiental, elaborado por las Secretarías de Desarrollo Social y la del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, según se trate. Además cuando el promovente sea un particular, dictamen de factibilidad de la autoridad competente; y

IX.- Compromiso del promovente de pagar el avalúo y la indemnización que se establezca así como la constancia de la autorización presupuestal

correspondiente. (Art. 60 del presente Reglamento)

Si el solicitante de la expropiación, es la propia Secretaría de la Reforma Agraria, la petición será presentada por el Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural y el Oficial Mayor de la misma. (art. 61)

La Secretaría requerirá al Registro Agrario Nacional, el historial del núcleo de población y acordará la procedencia de la expropiación, cuando se acredite el régimen ejidal o comunal de las tierras, y quede plenamente fundamentada la causa de utilidad pública. (Art. 63 y 64)

El artículo 65 prevé las causas de cancelación del procedimiento expropiatorio y estas son:

**Fracción I.-** Cuando el solicitante se desista de la expropiación o no ratifique su interés jurídico;

**Fracción II.-** Si el dictamen técnico de factibilidad o el estudio del impacto ambiental sea negativo;

**Fracción III.-** La causa de utilidad pública no se justifique;

**Fracción IV.-** Cuando la superficie del terreno ha expropiar no sea propiedad ejidal o comunal;

**Fracción V.-** Si la superficie por expropiar ha sido expropiada anteriormente;

**Fracción VI.-** Cuando se este en el supuesto contemplado en el artículo 63 del presente reglamento;

**Fracción VII.-** Cuando a juicio de la Secretaría no sea posible la substanciación del procedimiento.

En el caso señalado en la fracción primera de este artículo, la Secretaría requerirá al solicitante, acredite si fuese el caso, haber rescindido el convenio de ocupación o haber cubierto el pago para subsanar los daños y perjuicios ocasionados. El acuerdo que la Secretaría dicte y que recaiga sobre la cancelación del procedimiento de la expropiación no admitirá recurso alguno.

La ocupación previa de los terrenos ejidales (antes de ser expropiados) solo será autorizada en asamblea ejidal, cuando se trate de terrenos de uso común o por el acuerdo de ejidatarios que sean titulares de derechos parcelarios. En ambos casos, se deberá suscribir un convenio, el que contendrá por lo menos: la superficie a ocupar, su ubicación; la contraprestación que se entregará o garantizará al afectado, con las formas y modalidades de pago, y en su caso especificar los motivos por los que se podrá rescindir el convenio, y el pago de daños ocasionados por la ocupación. En la firma de dicho convenio, intervendrá la propia Procuraduría y solicitará la inscripción del mismo ante el Registro Agrario Nacional. (Art. 66-67-68)

Por otra parte, los trabajos técnicos a los que se hace mención en el artículo 60 fracción VIII consistirán en: el levantamiento topográfico de la superficie con las medidas y colindancias respectivas; clase y aprovechamiento de las tierras; la asignación de las tierras parceladas y de uso común. Una vez realizados esos trabajos la Secretaría los revisará, y en el caso de que el dictamen o el estudio del impacto ambiental sean deficientes, la Secretaría ordenará la cancelación del procedimiento. (Arts. 70-71-72)

En cuanto al avalúo, éste será fijado por la CABIN y en cumplimiento a lo señalado por el artículo 94 y demás relativos de la Ley Agraria, estos avalúos o

dictámenes valuadores tendrán una vigencia de seis meses a partir de la fecha de su registro en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y será necesario solicitar nuevo avalúo al término de su vigencia. Empero, el avalúo sobre terrenos cuya finalidad sea la regularización de asentamientos humanos, su validez será de un año como máximo. (Art. 74)

Una vez que la Secretaría tenga en su poder el avalúo, los trabajos técnicos y estudios correspondientes, dictaminará sobre el expediente, y en el caso de su procedencia solicitará la ratificación del interés jurídico del promovente, consecuentemente elaborará un proyecto de resolución el cual contendrá; Resultados (desarrollo del procedimiento expropiatorio); Considerados (fundamento, justificación, causa de utilidad pública, monto del avalúo e identificación de los ejidatarios afectados); y Resolutivos (precisión del núcleo agrario, superficie expropiada, nombre del beneficiado con el procedimiento indemnizatorio y el responsable de cubrirla). Este proyecto de resolución será presentado al Ejecutivo Federal para su consideración y publicación posterior en el diario oficial de la federación, la que surtirá efectos de notificación; la Secretaría ordenará la inscripción del decreto expropiatorio en el Registro Agrario Nacional, en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente y en su caso, ante el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal.

La notificación que se haga al núcleo de población se hará con las siguientes reglas:

I.- A los integrantes del Comisariado Ejidal;

II.- De no encontrarse alguno de los representantes del ejido se dejará citatorio para que en un término de 24 horas se lleve a cabo la notificación;



**III.-En el caso de que no asista el comisariado, la notificación será por edictos al núcleo en general.**

**La indemnización de los ejidatarios será, si se trata de terrenos de uso común al núcleo ejidal y, si es sobre tierras parceladas, a los ejidatarios titulares de las mismas, atento a lo señalado por la Ley Agraria.**

**La indemnización podrá ser depositada en FIFONAFE y para el retiro de esta se seguirán dos procedimientos distintos:**

**1.- Si se trata de terrenos de uso común.- La Asamblea decidirá el uso y el destino de sus recursos, levantándose el acta respectiva, con la cual se solicitará a FIFONAFE el retiro de la indemnización y ;**

**2.- Si se trata de parcelas de ejidatarios afectados en lo particular, la indemnización les será entregada con la sola solicitud escrita del ejidatario y con su identificación. (Art. 80 a 84)**

**Por último, la ejecución del decreto expropiatorio se hará siempre que se haya cubierto el pago o garantice la indemnización y la Secretaria lo ejecutará en una sola diligencia, a la que asistan representantes del núcleo afectado y representantes de los beneficiados, practicando el deslinde de la superficie y la entrega física de esta. (Art. 88)**

**Es pues de observarse, que en antaño, la expropiación era el medio más recurrido para sustraer del régimen ejidal algunas tierras y que en general se encontraban ocupadas por asentamientos humanos irregulares.**

**La nueva Ley Agraria establece que además de la expropiación, también se pueden sustraer tierras propiedad del ejido, por medio de la concertación, esto**

es, que los solicitantes de una superficie ejidal, que pretendan de alguna manera el mejoramiento o aprovechamiento de las tierras, pueden convenir con los ejidatarios propietarios de ellas, tomando en cuenta las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

## **II.- TIERRAS PARCELADAS Y TIERRAS DE USO COMUN.**

### **a) TIERRAS PARCELADAS.**

Es importante no perder de vista que en el presente trabajo, se pretende encontrar alguna solución a los problemas que ocasiona el surgimiento y proliferación de asentamientos humanos irregulares, que traen consigo una infinidad de consecuencias sociales, económicas, por ejemplo, el encarecimiento de la vivienda, insalubridad, dificultades para hacer llegar servicios y obras públicas indispensables para la vida cotidiana de la población, sin embargo, quizás como una respuesta del Gobierno Federal y de manera conjunta del Poder Ejecutivo y Legislativo, han modificado tanto la Carta Magna como los diversos reglamentos y leyes secundarias, (que ya han sido analizadas en esta pequeña exposición), con la finalidad de cumplir con la sociedad los requerimientos más importantes que ésta exige.

La Ley Agraria señala que las tierras ejidales adjudicadas de manera individual o colectiva, podrán ser incorporadas al desarrollo urbano de la población, por lo que enseguida nos enfocaremos a las tierras parceladas que la propia Asamblea General a adjudicado a cada uno de sus miembros.

La Ley Agraria establece en su artículo 23 fracción IX que, la Asamblea Ejidal reconocerá la decisión de los ejidatarios, para que obtengan el pleno dominio de sus parcelas, las podrá usar, disfrutar o venderlas si lo cree conveniente para él, sin que la propia Asamblea pueda intervenir sobre la determinación que

hubiese tomado. (Arts. 62-76-77-80)

Por otra parte, es facultad de la Asamblea, el asignar las parcelas de acuerdo a la superficie identificada en el plano general del ejido y siguiendo el procedimiento dispuesto por el artículo 56 de la Ley Agraria, que en principio separa las tierras de uso común, las tierras destinadas al asentamiento humano, de aquellas que serán asignadas a los integrantes del propio ejido.

En caso de que resultaren tierras que no han sido regularizadas, vacantes o en exceso, la Asamblea podrá asignarlas a vecindados o individuos que las quieran a cambio de una contraprestación.

El Registro Agrario Nacional, tomando en consideración el plano interno del ejido, y a petición de la Asamblea expedirá los certificados de derechos parcelarios (individuales), y comunes (colectivo). Aunque en algunos casos, la resolución jurisdiccional del Tribunal Agrario tendrá la categoría de Certificado de Derechos Ejidales. (Art. 76)

El ejidatario podrá aprovechar su parcela personalmente o permitir que otro ejidatario lo haga, mediante el usufructo, arrendamiento o a través de una asociación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles (Art. 1 al 24). Así también el ejidatario podrá enajenar sus derechos parcelarios a otros miembros o a un vecindado del núcleo de población, tan solo es necesario que presente un escrito firmado por las partes y con dos testigos, donde se manifieste su consentimiento y la notificación que se haga a el Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir de inmediato el nuevo certificado agrario.

Retomando el artículo 23 de la Ley Agraria, los ejidatarios que tengan el pleno dominio de sus parcelas con o sin autorización de la asamblea podrán solicitar

al Registro Agrario Nacional que sus tierras sean dadas de baja y dejen de pertenecer al régimen ejidal, y que expida el correspondiente título de propiedad, el cual será inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la entidad respectiva, quedando sujetas a la reglamentación de carácter común, es decir, como propiedad particular. (Art. 82)

El artículo 47 de la Ley Agraria, señala que ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios, sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales que correspondan al núcleo de población, ni demás superficie de la equivalente a la pequeña propiedad. Cabe recordar que se considera pequeña propiedad agrícola aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra. (Art. 27 fracción XV constitucional)

Una vez que sea comprendido el objetivo de las tierras parceladas, nos damos cuenta que estas pueden ser utilizadas tanto para la explotación, aprovechamiento e inclusive prever el crecimiento de la población urbana. Si bien es cierto, que estas tierras se pueden incorporar al desarrollo urbano consideramos que estas no son suficientes para resolver el problema de los asentamientos humanos, en virtud, de que su extensión se encuentra limitada y es muy posible que su localización no sea acorde con los planes y programas de desarrollo urbano, que han sido elaborados tanto por los organismos de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado que participan en materia de desarrollo social, como los proyectos que pretenden realizar los gobiernos estatales y municipales.

#### **b).-TIERRAS DE USO COMUN.**

Por tierras de uso común, entendemos a aquellas que son aprovechadas y explotadas de manera común y colectiva por todos los miembros del ejido, y

que constituyen su existencia económica, solo se pueden disponer de ellas con la autorización de la asamblea ejidal.

La Ley Agraria señala que estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo los casos previstos en el artículo 75, que dispone lo siguiente "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 conforme al siguiente procedimiento:

I.- La aportación de las tierras será resuelta por la asamblea, con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley;

II.- El proyecto de desarrollo y escritura social será sometido a la Procuraduría Agraria para que emita su opinión y sea considerada por la asamblea;

III.- En la asamblea se determinará si las acciones y partes sociales, corresponden a los ejidatarios de manera individual o a la asamblea de manera general, de acuerdo a la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas;

IV.- El valor de las tierras que aporten a la sociedad cuando menos será igual al precio de referencia que fije la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales;

V.- Si en la sociedad participan socios ajenos al ejido, los ejidatarios o la asamblea general en su caso, podrán designar un comisario que informe sobre lo previsto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, y si no lo hicieren la Procuraduría Agraria tendrá la obligación de nombrarlo.

En el caso de liquidación de la sociedad, los ejidatarios o la asamblea de

acuerdo a su parte social tendrán preferencia para recibir las tierras en pago a lo que les corresponda en su haber social".

Habiendo hecho hincapié en lo que ordena la ley, mencionaremos una forma por la cual es susceptible de incorporar las tierras de uso común al desarrollo urbano, su formulación, en atención a lo previsto por la Procuraduría Agraria como órgano de asesoría y protección de los núcleos agrarios, con la finalidad de superar el problema que representa el crecimiento urbano desordenado.

Se ha considerado, como una forma viable de solución a esta cuestión la constitución de Sociedades Inmobiliarias Ejidales, y que al respecto en 1993, la Procuraduría Agraria elaboró el documento llamado "Aportación de tierras de uso común a Sociedades Mercantiles Inmobiliarias. Modelo de Aplicación General". Documento que en el apartado siguiente analizaremos.

### **III- SOCIEDADES MERCANTILES INMOBILIARIAS.**

En principio la incorporación de terrenos ejidales de uso común al progreso urbano, solo procede, cuando la propiedad o el dominio de dichas tierras pasa a Sociedades Mercantiles, y que las mismas estén debidamente regularizadas, contar con un proyecto de desarrollo urbano y las autorizaciones del uso del suelo, servicios y obras de infraestructura, apegado estrictamente a los planes y programas de desarrollo de la entidad correspondiente, así como la utilización de grandes extensiones de tierra (100 hectáreas en adelante).

Para que este proyecto alcance a ser una realidad, es primordial la realización de un contrato de promesa para la constitución de una Sociedad Mercantil, con la aportación de las tierras de uso común, una vez cumplidas las obligaciones pactadas, constituir legalmente una Sociedad Inmobiliaria Ejidal.

**La formación de la Sociedad se encuentra sustentada en:**

**1.- Un marco conceptual en donde se analizan los elementos básicos, así como los diversos criterios que tiene el ejido, y tipos de socios que se pueden presentar para la formación de la Sociedad.**

**2.- Concebir un anteproyecto de desarrollo inmobiliario, donde contemple las obligaciones que deben realizar tanto el ejido como los inversionistas.**

**3.- Una vez cumplidos los elementos básicos y elaborado un anteproyecto de desarrollo inmobiliario, por el ejido y los inversionistas, previa opinión de la Procuraduría Agraria y autorización de la asamblea ejidal, se procederá a la celebración del contrato de promesa para la constitución de una Sociedad Mercantil, en la que contenga deberes y derechos entre las partes, de las cuales, el ejido tiene la obligación de regularizar sus tierras, obtener la opinión y autorización de la Procuraduría Agraria y de la Asamblea Ejidal, por su parte, el inversionista se compromete al desarrollo del proyecto inmobiliario, y obtener las autorizaciones necesarias para la ejecución del mismo, conjuntamente el ejido y el inversionista se obligan a elaborar los estatutos que regirán la vida de dicha sociedad.**

**4.- Para la operación de la Sociedad Inmobiliaria, es necesario que una vez cumplidas las obligaciones estipuladas en el contrato de promesa, las partes, estarán en condiciones de constituir la Sociedad. En etapa, se explica el contenido de los estatutos, la operación de la misma, que consistirá en la ejecución del proyecto inmobiliario, y de estas actividades resultarán los dividendos que serán percibidos por los socios en la forma y plazos convenidos.**

**Creemos necesario profundizarnos un poco más sobre cada uno de los puntos**

anteriormente expuestos.

#### Marco conceptual.

En el capítulo VII de la Ley Agraria, se regula las tierras ejidales en zonas urbanas, y en su artículo 87 señala que "Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento urbano de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras".

Más adelante dice este propio artículo "En todo caso la incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano, deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos".

Es pues de entenderse, que el crecimiento de la población se ha incrementado, por lo que es indiscutible la necesidad de crear proyectos y planes para la incorporación de terrenos adecuados al progreso de la sociedad, y por otra, la ejecución y reglamentación a que tendrá que sujetarse con la finalidad de solucionar ese gran problema que aqueja a nuestro país, el subdesarrollo.

Ya anteriormente hemos analizado las leyes y reglamentos que en materia de asentamientos humanos es aplicable, razón por la que consideramos conveniente remitirnos a ella.

El desarrollo inmobiliario está sujeto a la autorización y aprobación del uso del suelo asignado en los planes y programas de desarrollo. Además para ejecutar dicho proyecto es menester contar con una amplia experiencia inmobiliaria, capital, financiamiento, tecnología, capacidad de gestión, organización, administración, promoción, comercialización y confianza.



**En nuestra opinión, la Sociedad Mercantil es una persona moral que surge de la unión de dos o más personas físicas o también morales, que tienen como objetivo común la obtención de utilidades económicas, y que se encuentran reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles.**

**La Ley Agraria en su artículo 75 a la letra dice "En los casos de manifiesta utilidad para los núcleos 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..."**

**Es importante considerar que la tierra y los recursos que se aportan para la conformación de una Sociedad Mercantil Inmobiliaria, lo hacen con el fin de obtener utilidades, con el consecuente riesgo de un posible fracaso.**

**La Ley General de Sociedades Mercantiles, establece diversos tipos de sociedades mercantiles, en la que la Sociedad Anónima de Capital Variable es la más conveniente, pues los socios participan en forma equitativa, en proporción a los beneficios del negocio, y se obligan a responder hasta el límite de sus aportaciones, y con un capital flexible.**

**Esta Sociedad Anónima de Capital Variable se puede constituir con la participación de:**

- 1.- Ejidatarios (Inmobiliaria ejidal).**
- 2.- Ejidatarios y Sector Público (Inmobiliaria paraestatal o paramunicipal).**
- 3.- Ejidatarios e Iniciativa Privada (Inmobiliaria privada).**
- 4.- Ejidatarios, Sector Público e Iniciativa Privada (Inmobiliaria mixta).**

El núcleo ejidal tiene la potestad de elegir en que tipo de inmobiliaria se quiere constituir, sin embargo, tanto una como otra tienen ventajas y desventajas.

En la inmobiliaria ejidal los beneficios y las utilidades corresponden en un 100% a los ejidatarios, aunque el ejido no conoce a fondo el funcionamiento de una sociedad, ni cuenta con la experiencia financiera, capital, tecnología, confiabilidad .

La inmobiliaria paraestatal o paramunicipal se tienen como ventajas, la concesión de licencias, exención de impuestos, la dotación de equipamiento urbano, servicios y obras públicas; y por el contrario, las utilidades serán divididas, se estaría sujeto a la reglamentación, control, vigilancia de los recursos públicos que evitarían en gran medida, la toma de decisiones confiables y certeras.

En la Inmobiliaria privada, el inversionista ofrece su amplia experiencia financiera, capital, tecnología, organización, aunque por otra parte, el inversionista, influiría de manera preponderante en la dirección de la sociedad, dejando a un lado los derechos de los ejidatarios.

Por último, la inmobiliaria mixta, serán las ventajas las enunciadas anteriormente, resumiendo, se tendrán apoyos públicos y una amplia capacidad empresarial, y dentro de sus desventajas se encontraría la divergencia de objetivos entre unos socios y otros.

Atendiendo a lo anterior, el ejido tendrá que tomar en cuenta lo siguiente:

- 1.-Evaluar los recursos propios con que cuenta.

2.-Evaluar los ofrecimientos que inversionistas privados le presenten, en función a los beneficios económicos que pretendan obtener.

3.-Confianza y seguridad en los posibles interesados en asociarse, experiencia financiera, capital con que cuenta.

4.-La opinión de la Procuraduría Agraria en la certeza de la realización de la inversión proyectada.

#### **INICIO DEL PROYECTO INMOBILIARIO.**

En esta parte se debe evaluar los posibles desarrollos inmobiliarios, en las tierras de uso común, en relación con:

1.- Las normas dispuestas en el plan de desarrollo urbano de la entidad correspondiente (uso del suelo, densidad de la población, criterios de desarrollo urbano).

2.- Aprovechamiento adecuado de las tierras ejidales (áreas en venta, área vial, y el porcentaje de áreas verdes).

3.- El equipamiento urbano, la obtención de servicios y obras públicas necesarias para el proyecto urbano a realizar y que consisten en escuelas, hospitales, parques recreativos, transporte, alumbrado, pavimentación, drenaje.

4.- Evaluación financiera que contenga la inversión inicial, gastos de manutención, capital, créditos y la recuperación y obtención de utilidades.

En cuanto a la información general, para realizar anteproyecto de inmobiliaria, es indispensable la localización de las tierras (ubicación del terreno en el

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

contexto geográfico y su relación con el asentamiento humano); la observación de tendencias de crecimiento demográfico y su repercusión en la mancha urbana (las ciudades con un alto crecimiento poblacional debido a procesos migratorios y crecimiento natural, que requieren una expansión del área urbana y por lo tanto una fuerte demanda de tierra); la oferta de tierras ejidales y de propiedad privada o pública en relación al crecimiento urbano; aspectos legales en los que se fundamente el desarrollo inmobiliario; planes y programas de desarrollo nacional, estatal y municipal en el que se establezca los avances y la realización de programas prioritarios del sector público (obras hidráulicas, energéticas, turísticas, industriales, agropecuarias) y dentro de los planes de desarrollo estatal se especifica la estructura del uso del suelo (habitacional, industrial, comercial); áreas de vialidad y espacios abiertos (calles, plazas, parques); así como aspectos de índole natural (los bosques, lagos); humano (capacidad económica); y tecnológicos (facilidad para llevar un mínimo de servicios públicos y de equipamiento urbano para el desarrollo inmobiliario).

#### **OBLIGACIONES DE LOS SOCIOS.**

Al principio de este inciso, se determino que es necesario, exista un contrato de promesa para la constitución de una sociedad mercantil inmobiliaria, el cual se lleva acabo una vez que se cumplió con los requisitos y criterios establecidos con antelación, toda vez que el ejido cuenta con las tierras de uso común, el desarrollo que pueden tener de acuerdo al uso del suelo ha obtenido un avalúo y cuenta con la autorización de la asamblea general y la opinión de la Procuraduría Agraria.

El inversionista presenta un proyecto de desarrollo inmobiliario, incluyendo una estimación de la inversión, como financiera y el monto de las ganancias que se creen obtener.

De acuerdo a la ley, el ejido debe elaborar el contrato de promesa estipulado anteriormente, el cual contendrá obligaciones jurídicas y financieras tanto para el ejido como para el inversionista, este último también tendrá obligaciones técnicas y comerciales.

Para el ejido, las obligaciones jurídicas son:

a).- Consultar a la Procuraduría Agraria en los términos y condiciones de la creación de la sociedad inmobiliaria;

b).- Constituir las tierras de uso común;

c).- Determinar y regularizar sus tierras;

d).- Obtener los certificados de propiedad ejidal (individual y colectiva) ante el Registro Agrario Nacional, con el propósito de obtener el pleno dominio de las mismas y solicitarle cuando así le convenga sean dados de baja los títulos de propiedad de ese registro y éste los inscriba en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

e).- Realizar gestiones ante las autoridades para que estas no ejerzen su derecho de preferencia.

#### **OBLIGACIONES FINANCIERAS A CARGO DEL EJIDO.**

a).- Solicitar el avalúo de las tierras de uso común a la institución bancaria o a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN).

Para el inversionista las obligaciones jurídicas son:

**a).- Obtener los permisos y licencias de las autoridades municipales, de que el proyecto a realizar esta dentro de la reglamentación del uso del suelo;**

**b).- Garantizar el compromiso de las autoridades municipales para que se instalen los servicios y obras públicas indispensables, así como la obtención del equipamiento urbano.**

#### **OBLIGACIONES TECNICAS A CARGO DEL INVERSIONISTA.**

**a).- Presentar el proyecto definitivo de desarrollo.**

#### **OBLIGACIONES COMERCIALES Y FINANCIERAS DEL INVERSIONISTA.**

**a).- Estudio del mercado;**

**b).- Promoción del desarrollo inmobiliario en general;**

**c).- Promoción de la venta del proyecto;**

**d).- Obtener financiamiento bancario en favor de los compradores;**

**e).- Calendarización del avance del inicio del proyecto inmobiliario hasta la recuperación y el reparto de utilidades.**

**f).- Determinar el presupuesto, la inversión y rentabilidad esperada.**

**Cumplidas las obligaciones por los socios, se tendrá por aprobado el proyecto inmobiliario, el que nos permitirá conocer la inversión, la forma de financiarla, su calendario de ejecución, el programa de venta y los dividendos que se**

presuman conseguir.

La sociedad una vez formada, tiene que solicitar a las autoridades estatales y municipales, las constancias y permisos del uso del suelo, alineación, número oficial y demás documentos accesorios del proyecto a desarrollar.

### **ESTATUTOS DE LA SOCIEDAD INMOBILIARIA EJIDAL.**

Los estatutos constituyen la estructura medular de la sociedad, en los que se establece:

- a).- El tipo de sociedad mercantil para el proyecto de desarrollo inmobiliario;
- b).- El objeto social (desarrollo de un proyecto inmobiliario);
- c).- Aportar un capital social sin derecho a retiro;

Serie "A" aportación del inversionista.

Serie "T" aportación del terreno;

- d).- Establecer el capital variable.

Serie "C" aumentos de capital;

- e).- Regular las facultades de la asamblea de accionistas, como órgano supremo de la sociedad, y dentro del cual, se requerirá el voto afirmativo de los ejidatarios para aumentos o disminuciones del capital, con la finalidad de evitar se tomen acuerdos que absorban el capital de los ejidatarios o se cambie el

rumbo de la sociedad;

**f).- El Consejo de Administración se encuentra integrado por nueve consejeros; tres de la serie "A" del inversionista; tres de la serie "T" de los ejidatarios y tres de la serie "C" del capital variable;**

**g).- Integrar un Comité de Vigilancia, formado por un comisario de los inversionistas y uno de los ejidatarios (tal y como lo dispone la Ley), quienes tendrán la facultad de revisar anualmente el estado financiero de la sociedad y la obligación de mantener siempre informado a los socios, respecto a las situaciones que influyen dentro de la operación de ésta.**

**Como se aprecia, los aspectos jurídicos y de operación relativos al desarrollo urbano y a la constitución de las Sociedades Inmobiliarias Ejidales, ya se encuentran estudiados y descritos, el avance del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (9000 ejidos certificados) demuestra que se puede iniciar un programa para la constitución de este tipo de sociedades, sobre todo, en las 115 ciudades que se contemplan en los planes de desarrollo urbano.**

**Empero, en el Registro Agrario Nacional, tan solo se han inscrito unas cuantas sociedades ejidales y no se cuenta con una experiencia exitosa. Se aprecia que han carecido de una asesoría técnica calificada, así como de un capital suficiente para el equipamiento urbano, y por otra, la certificación de los ejidos seá interpretado como privatización, es decir, la venta indiscriminada de las tierras. Por lo que el sector agrario se ha planteado la necesidad de participar en el impulso de las sociedades inmobiliarias ejidales, cumpliendo cada institución con las obligaciones y atribuciones que les correspondan y que de manera particular son las siguientes:**

**Secretaría de la Reforma Agraria.- Dirección, orientación y supervisión del**



fomento de las sociedades inmobiliarias ejidales.

**Procuraduría Agraria.-** Asesorar a los núcleos agrarios, respecto a la conveniencia de constituir sociedades inmobiliarias aportando las tierras de uso común y opinar acerca del proyecto de sociedad que estos pretendan realizar.

**Registro Agrario Nacional.-** Emitir las constancias registrales de las tierras de uso común que se integren a las sociedades inmobiliarias.

**Instituto de Desarrollo Agrario.-** Dar capacitación empresarial a los núcleos agrarios y sus órganos de representación.

**Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.-** Elaborar el plano general, y realizar el aspecto técnico del desarrollo urbano, tramitar la obtención de permisos y autorizaciones ante los tres niveles de gobierno, organismos paraestatales, empresas públicas o privadas, así como también expedir los títulos de propiedad a cada uno de los adquirentes.

**Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.-** Participar con capital de riesgo, como inversionista o socio accionista en las sociedades inmobiliarias.

La participación del sector agrario, es fundamental en el desarrollo urbano nacional, sin embargo, debe considerarse que se trata de una solución novedosa pero sujeta a riesgos muy altos que creemos culminen en el fracaso total, los recursos con los que se cuenta son escasos y en consecuencia, uno de los propósitos de este programa, es demostrar que las bases legales ya están dadas, solo falta que las condiciones sociales, económicas, políticas, y financieras del país lo permitan.

Por ello, consideramos la conveniencia de que se elabore un programa de

colaboración múltiple, en la que participen los tres niveles de gobierno, los organismos dependientes de la Administración Pública Federal, y el sector privado, con ésta participación, las sociedades inmobiliarias ejidales podrán contar con las siguientes aportaciones:

El ejido haría entrega de las tierras de uso común, debidamente certificadas y también podría participar con capital mediante la compra de acciones de la serie "C".

FIFONAFE aportaría capital de riesgo como inversionista, en cuyo caso formaría parte en la constitución de la Inmobiliaria y en el desarrollo del proyecto urbano, la ejecución del mismo y su comercialización.

CORETT se encargaría del aspecto técnico de la urbanización, es decir, de elaborar el plano del proyecto urbanístico. (el costo y el valor de los trabajos se le reconocerían con acciones de la serie "C" de capital variable) y la escrituración y titulación de cada uno de los predios que integran el proyecto.

Los gobiernos estatales y municipales aportarían la realización y establecimiento de servicios y obras de urbanización (alumbrado, agua potable, drenaje).

El sector privado se encargaría de aportar el capital, tecnología y capacidad de comercialización y la promoción del proyecto urbanístico. Y la sociedad inmobiliaria podría conseguir créditos y financiamiento en instituciones bancarias.

## **CAPITULO CUARTO**

### **COLABORACION DE LOS DIVERSOS ORGANISMOS DEL SECTOR AGRARIO QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO URBANO DE LA TIERRA EJIDAL.**

#### **I.-PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO**

En el transcurso del presente trabajo de tesis, sea demostrado el problema que representan los asentamientos humanos, que de un momento a otro surgen como consecuencia de la explosión demográfica, la escasez de vivienda, la falta de tierras susceptibles de ser incorporadas al desarrollo urbano, el alto costo que representa para el Estado, introducir servicios y obras públicas indispensables para satisfacer un mínimo de necesidades de la población, y por otra, la solución que el gobierno federal ha planteado, y que consiste en un principio de carácter socio político y económico, que se regulen la formación de esos asentamientos, en zonas y tierras que se puedan encauzar a un crecimiento real y sostenido, con todos los elementos necesarios para evitar, corregir y planear, con la participación de los tres niveles de gobierno, opciones que de ser llevadas a la realidad resolverían en gran parte, el problema que representan los asentamientos humanos irregulares.

Así también dentro del Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual prevé que la población ascenderá aproximadamente a 100 millones de habitantes en el año 2000, previniendo la demanda de vivienda derivada de ese crecimiento, se requiere que los diversos organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los Estados y Municipios, coadyuven con su participación en la solución de este problema.

El desarrollo urbano se enfrenta a la incapacidad financiera de los gobiernos de

los estados, debido a los escasos recursos con que cuenta y a la limitación de los programas administrativos que impiden atender oportunamente las nuevas necesidades y las carencias acumuladas.

En lo que respeta al marco jurídico de desarrollo urbano, hay un gran avance que establece las atribuciones y responsabilidades de los diversos niveles de gobierno, para la ejecución de acciones de desarrollo urbano y la promoción del desarrollo rural, se cuenta con planes de desarrollo en las más importantes ciudades del país, sin embargo, la existencia de una oferta adecuada y suficiente del suelo urbano al alcance de todos los sectores económicos de la población, ha provocado que la expansión de las ciudades se haya dado a través de la invasión desordenada de terrenos ejidales.

Por su parte el sector de la reforma agraria en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural ha programado las siguientes acciones:

- I.- Establecer medidas para prevenir los asentamientos humanos irregulares.
- II.- Agilizar la regularización de los asentamientos humanos que así lo requieran.
- III.- Promover la constitución de sociedades inmobiliarias ejidales.
- IV.- Participar en la planeación y regulación del ordenamiento territorial.

Posteriormente a este programa, se llevo a cabo una Comisión Intersecretarial en la que participo el gabinete agropecuario estableciendo los compromisos que tiene el sector agrario incluyendo, a la Procuraduría Agraria, la CORETT, el Instituto de Desarrollo Agrario, el Registro Agrario Nacional y el FIFONAFE, entre los cuales consideramos los más importantes:

**Primero.**- Los organismos sectorizados a la S.R.A. se comprometen a unir sus esfuerzos para alcanzar en un período corto, la certificación y titulación de los núcleos agrarios antes de que concluya la actual administración, la incorporación de los ejidatarios al Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) es voluntaria, por lo que todos los organismos vinculados con este programa, tendrán que vigilar el cumplimiento de este principio y se abrirán espacios para la colaboración de las organizaciones campesinas, en cuanto a las acciones y criterios de operación del PROCEDE.

**Segundo.**- El sector agrario actualizará y mantendrá vigente el catastro rural y su información será permitida al público.

**Tercero.**- En lo que respecta a los asentamientos humanos, se reestructurará los sistemas tradicionales y se instrumentarán nuevos mecanismos regulatorios, con un carácter previsorio, a través de convenios con las instituciones públicas y organizaciones sociales, con el apoyo de la CORETT y los tres niveles de gobierno; el establecimiento de nuevas formas de pago de indemnizaciones que permitan que éstas sean justas y oportunas; la identificación del universo de ejidos que en el futuro inmediato, puedan ser absorbidos por la mancha urbana y que tengan posibilidades de ser urbanizados; la Procuraduría Agraria con apoyo de los núcleos ejidales promoverá la constitución de sociedades inmobiliarias que coadyuven al ordenamiento de los asentamientos humanos.

**Cuarto.**- Las indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales, debe ser entregada a los afectados en un corto plazo. El FIFONAFE tiene la obligación de actuar, cuando el caso específico así lo amerite y también cuando proceda demandará la reversión de los decretos expropiatorios, tomando en consideración lo dispuesto por la Ley Agraria, los recursos que obtenga por

este procedimiento ingresarán al patrimonio de esta institución, la que los empleará en beneficio de los campesinos.

En respuesta a los compromisos adquiridos por la S.R.A., contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 nace el llamado "Plan Sectorial Agrario 1995-2000" el cual fue creado por decreto presidencial del 9 de enero del presente año y publicado en el diario oficial de la federación el 10 del mismo mes y año.

Este programa, tiene como objetivos promover la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, procurar la justicia y el respeto a los derechos de los ejidatarios, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los ejidos, procurando una justa circulación de los derechos agrarios y de la propiedad rural. Cumple con la finalidad que establece el Plan Nacional de Desarrollo, que es, el de contar con programas que tiendan a solucionar un problema en específico, por lo que el programa sectorial agrario pretende ejecutar acciones que procuren el desarrollo socioeconómico del medio rural, el fortalecimiento del nuevo federalismo, toda vez que la realización del programa sucede preferentemente en los Estados y los Municipios, y los lineamientos propuestos en ese documento son la desconcentración y descentralización en la operación del sector agrario.

El programa sectorial, propone que la propiedad de la tierra sea la base del progreso y se traduzca en mayores beneficios y el bienestar de la familia. De manera particular, se orienta hacia la seguridad y certidumbre jurídica en las diversas formas de propiedad rural, procurando justicia a los ejidatarios y facilitándoles asesoría y protección a los núcleos de población.

El programa establece estrategias del sector agrario, con la finalidad de apoyar la coordinación de los gobiernos de los estados y municipios, e inducir y

convenir la participación del sector social y privado. Así como también establecer la gestación de reservas para el crecimiento de las ciudades, previsto en los planes de desarrollo urbano.

Por otra parte, la Secretaría y los organismos del sector agrario tienen la responsabilidad institucional de contribuir al desarrollo de los núcleos de población, aplicar los lineamientos contemplados en este programa, procurando el pleno ejercicio de los derechos y el exacto cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Agraria. Las Instituciones sectorizadas en su conjunto propiciarán la mejoría en el nivel de vida y la capitalización de la tierra ejidal.

En dicho programa supone, que alrededor del 90% de los ejidos del país, cuenta con su documentación legal aunque más adelante señala que aún falta mucho por regularizar.

De acuerdo a las reformas del artículo 27 constitucional y la expedición de la nueva Ley Agraria, disponen que los conflictos que se susciten en materia agraria, podrán ser resueltos por la conciliación de intereses, el arbitraje que soliciten las partes en conflicto y en última instancia a través del juicio agrario.

El acelerado crecimiento urbano, materia de esta exposición, crea una demanda de regularización de predios, que aún no es atendida en su totalidad, no obstante el trabajo realizado por la CORETT, ya que solo unos cuantos municipios cuentan con capacidad técnica para presentar planes de desarrollo urbano; este programa estima que el crecimiento urbano absorberá en los próximos cinco años, unas cien mil hectáreas de terrenos ejidales o comunales, razón por la que es necesario contar con formas de conversión del suelo rural a urbano, aunque creemos que es mucho más acelerado el crecimiento de la población, que la concertación y el establecimiento de programas que pretendan realmente solucionar o prevenir este problema.

Las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, propician la apertura de nuevos espacios para la participación coordinada y concertada de los gobiernos estatales y municipales, con los sectores social y privado. Recalcando, las modificaciones al artículo 27 constitucional establecen la nueva base jurídica agraria, entre las cuales se encuentran las siguientes consideraciones.

-La S.R.A. como cabeza de sector, tiene delegada por el Estado la atribución de regular la propiedad rural.

-El R.A.N. organismo desconcentrado de la S.R.A. es la institución que se encarga de llevar el control documental de la propiedad ejidal y se le dota de facultades para otorgar seguridad jurídica a los actos jurídicos que los ejidatarios celebren.

-La Procuraduría Agraria como Institución protectora de los derechos ejidales y como órgano de representación de los mismos.

Y por último, una nueva figura jurídica denominada Instituto de Desarrollo Agrario que tiene como responsabilidad el capacitar, organizar a los núcleos agrarios, y fomentar el desarrollo y mejoramiento del nivel de vida de los campesinos.

El programa sectorial agrario, cuenta con estrategias que pretenden alcanzar un desarrollo agrícola, ganadero y principalmente urbano, adecuándose a la necesidad real que el país tiene, con la entrega de la tierra, otorgando la certeza en la tenencia de la tierra en las distintas formas de propiedad rústica y la prohibición del acaparamiento.



La agricultura comercial y el desarrollo urbano, han impuesto cambios en la estructura agraria, la explosión demográfica y las nuevas condiciones productivas, provocan la modificación en la distribución parcelaria y una circulación del usufructo de la tierra. Los cambios en la tenencia de la tierra sucedidos con anterioridad al marco jurídico vigente, se hacían al margen de la ley, a través de la renta, mediación o venta de los derechos ejidales, sin embargo, los diversos organismos del sector agrario se han agrupado con la finalidad de fomentar la organización y capacitación de los núcleos ejidales. Estas instituciones se encuentran en un profundo proceso de reestructuración, y para las cuales, es primordial alcanzar en la presente administración los siguientes objetivos:

- a).- Conclusión del rezago agrario y finiquito del PROCEDE.
- b).- Actualización y modernización de los organismos pertenecientes al sector agrario.
- c).- Acciones directas y permanentes encaminadas al desarrollo agrario, la procuración de la justicia agraria, el ordenamiento y regularización de la propiedad rural.
- d).- Programas en las que participen diversas instituciones de desarrollo social con el sector agrario.

La participación ordenada de objetivos y responsabilidad de este último (sector agrario) es requisito obligado para el cabal cumplimiento de este programa; la concurrencia de atribuciones y el interés de los gobiernos estatales y municipales es necesaria, ejemplo de esto lo tenemos en los diferentes programas agrarios en los que participa la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para el ordenamiento y regularización de los asentamientos

humanos y la creación de reservas territoriales, expropiación de terrenos ejidales.

En el marco de este programa sectorial, se encuadra el compromiso que el ejecutivo federal tiene para solucionar el problema jurídico que representa la incertidumbre en la propiedad de la tierra, actuando el sector agrario, como un organismo previsor de los asentamientos humanos irregulares, cuyos objetivos más importantes tenemos los siguientes:

**a).- Culminación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.(PROCEDE)**

Este programa comprende, la regularización de la tenencia de la tierra por medio de la entrega gratuita de certificados o títulos de propiedad, tanto de derechos parcelarios como de tierras de uso común, y de títulos de solares urbanos en favor de quienes lo soliciten.

**b).- Regularizar los asentamientos humanos y crear zonas de reservas territoriales.**

De acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000, el crecimiento urbano abarcará 150 mil hectáreas de terrenos ejidales, por lo que el gobierno federal en la actualidad ha formulado programas para la incorporación de estos, al desarrollo urbano y la vivienda, e incentivar y proporcionar capacitación a los núcleos ejidales, para que sus tierras puedan ser susceptibles de constituirse dentro de sociedades civiles o mercantiles, con la finalidad de crear proyectos de desarrollo con la participación del sector privado, público y los gobiernos estatales y municipales.

Estos proyectos de carácter estatal o municipal, e incluso de ciudades

importantes, toman muy en cuenta acciones preventivas surgidos de planes de desarrollo urbano vigentes, sobre los asentamientos humanos irregulares, a través de la delimitación y regularización de zonas urbanas, considerando a la expropiación como la última vía para la regularización de las tierras; y ejecutar nuevos proyectos donde la tierra aún no ha sido ocupada y que es factible de planear. Por lo que instituciones del sector agrario como lo es la CORETT participe con los propietarios de las tierras en la realización de trabajos de infraestructura, y por otra FIFONAFE, quien aportaría los recursos financieros haciendo viable en la etapa inicial el proyecto de desarrollo (urbanización de cuatro o cinco manzanas), en tanto que la Procuraduría Agraria realiza gestiones ante las autoridades estatales y municipales para obtener permisos, licencias y en general facilidades en la urbanización y fraccionamiento del proyecto inmobiliario.

En conclusión, el presente programa establece los siguientes objetivos:

- 1.-Promover de acuerdo con la competencia de las instituciones del sector agrario, el ordenamiento del desarrollo urbano en las tierras ejidales.
- 2.-Fomentar entre los núcleos ejidales la creación de reservas de crecimiento y de ordenamiento territorial.
- 3.-Impulsar en los ejidos cercanos a la mancha urbana proyectos de desarrollo inmobiliario.
- 4.-Evitar la venta ilegal de tierras ejidales

Estos objetivos se encuentran condicionados a la participación de los tres niveles de gobierno, las Secretaría de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, el

**Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el sector agrario.**

**Como es de observarse, este programa es muy ambicioso, y necesita un cambio substancial en la estructura de los diversos organismos integrantes del ramo agrario, circunstancia que ha continuación analizaremos.**

**a).- COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

Como antecedente de este organismo, tenemos que por acuerdo presidencial del 7 de agosto de 1973, publicado en el diario oficial de la federación el 20 del mismo mes y año, se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal.

Los motivos principales que dieron origen a este Comité fueron fundamentalmente: el incremento demográfico, la migración del campo a la ciudad, que dicha migración se fue asentando en terrenos de origen ejidal o comunal, causando problemas sobre posesiones al margen de la ley, ausencia de servicios públicos, y viviendas sin condiciones mínimas para ser habitadas.

Estos problemas ocasionaron un desorden de dos tipos a saber:

**a).- Desorden Legal.-** Consistente en disputas legales individuales o colectivas sobre el control de los asentados, dada la naturaleza jurídica de los bienes ejidales y comunales, los cuales no se pueden vender, gravar, donar, ceder etc... surgiendo conflictos entre dos o más poseionarios sobre un mismo lote, teniendo como consecuencia inmediata el tráfico ilegal de la tierra, los despojos, liderazgos corruptos de gestión, la inseguridad en todos los ordenes.

**b).- Desorden Urbano.-** El establecimiento de los asentamientos humanos irregulares en zonas no aptas para el desarrollo, puesto que se dan en barrancas, zonas de alto riesgo, sobre ductos o bajo líneas de alta tensión, particularmente, sin ninguna planeación urbana, fuera de los límites de desarrollo urbano aprobados por las autoridades estatales y municipales, siendo lo más grave la carencia de servicios públicos y que posteriormente

representaban un alto costo.

Por las razones anteriormente expuestas, fue que se creó este Comité cuyos objetivos principales fueron: regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares así como impedirlos; por la vía expropiatoria regularizar no solo los asentamientos humanos constituidos sobre terrenos ejidales y comunales sino también aquellos de origen particular; obtener de la federación por conducto de la Secretaría de Estado correspondiente y mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que señalen las leyes de la materia, poner a disposición del Comité, los terrenos que tuviesen asentamientos humanos irregulares.

Al año siguiente, por decreto presidencial del 6 de noviembre de 1974, publicado el 8 del mismo mes y año, se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, reordenando los objetivos del Comité a fin de favorecer el crecimiento homogéneo de las zonas urbanas de los centros de población.

Mediante acuerdo publicado en el diario oficial de la federación el 17 de enero de 1977 se dispuso que las entidades de la administración pública paraestatal se agruparían por sectores, a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realizarán a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, precisándose en la letra "N" de dicho acuerdo, que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra quedaba sectorizada a la S.R.A.

Posteriormente, por decreto del 26 de marzo de 1979, publicado el 3 de abril del mismo año, se reformó el decreto de la creación de la CORETT, donde se

ven reducidas sus funciones y restringiéndose sus objetivos, exclusivamente a:

- 1.- Regularizar la tenencia de la tierra en asentamientos humanos de origen ejidal y comunal;
- 2.- Promover ante las autoridades competentes la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal;
- 3.- Suscribir las escrituras públicas o títulos de propiedad que certifiquen la propiedad de los particulares;
- 4.- Coordinarse con las dependencias y los organismos públicos cuyas finalidades concurren con las de esta Comisión;
- 5.- Celebrar los convenios que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto y.
- 6.- Garantizar y/o entregar las indemnizaciones a los núcleos de población ejidal o comunal.

De esta manera la CORETT, ha venido trabajando durante más de 20 años, desde su creación, en 1974 hasta 1995 ha regularizado aproximadamente 1'600,000 lotes que podríamos analizar de la siguiente manera:

Desde 1974 hasta 1988 ese organismo, regularizó tan solo 285,000 predios, y el mayor número de lotes regularizados por la CORETT devienen del año 1989 a 1995 cuando se regularizaron 1'315,000 predios.

Durante este lapso, se dio un gran apoyo para ese organismo, con el objeto de

promover la regularización de la tenencia de la tierra en favor de los posesionarios de los lotes asentados de manera irregular, sin embargo, su actividad vino descendiendo. Actualmente se estima que todavía existen poco más de 1'000,000 de predios por regularizar.

Esta institución enfrenta la siguiente problemática: existe un proceso de invasión de predios de origen ejidal y comunal que se viene dando, porque opera como un círculo vicioso de invasión-regularización, en donde se han aprovechado de la ignorancia de nuestros campesinos y comuneros. Empero, en la actualidad esta institución enfrenta problemas más complejos, la Ley Agraria en su artículo 94 dispone que para la ocupación de un predio expropiado se debe hacer el pago de la indemnización, como un requisito previo a la ocupación o bien garantizarlo directamente al núcleo agrario afectado o mediante su depósito en FIFONAFE. De lo descrito anteriormente la CORETT ha venido celebrando convenios con los ejidatarios.

Frente a los procesos de facto, con frecuencia se da una oposición física, que no permite la regularización y en algunos casos se resuelve por la vía judicial. Para enfrentar lo antes descrito y para regularizar los asentamientos humanos irregulares, la CORETT ha empleado como mecanismo, el procedimiento expropiatorio, como único instrumento legal.

**El asentamiento humano irregular crea dos problemas:**

El primero se genera por la compra que realiza un tercero a los ejidatarios o a los comureros sobre un pedazo de tierra. Los bienes ejidales o comunales que no han obtenido el dominio pleno ante el PROCEDE, son imprescriptibles, inembargables, intransmisibles por lo que están fuera del comercio, de tal forma que cualquier acto jurídico que se realice sobre ellos no existe, porque no es objeto que pueda ser materia de alguna operación comercial. Las personas ahí



asentadas creen tener un derecho por haber adquirido el predio, que es ilegítimo, aunque por él han pagado un costo. Este costo de la tierra es mínimo, pero para el vecindado significa una compraventa, y algunas veces los comisariados ejidales, permiten que se lleven a cabo dobles y hasta triples cesiones de derechos sobre un mismo predio, en donde además se establecen mecanismos de ocupación, sino se ha construido en el plazo de un año nada les impide volver a venderlo y así sucesivamente.

Bajo este modus operandi, se generan los conflictos sobre la tenencia de la tierra y que solo puede resolverse con la desincorporación de los bienes de origen ejidal o comunal y haciéndolos susceptibles de apropiación particular, posibilidad que no se tenía antes de la promulgación de la Ley Agraria.

El segundo problema como hemos dicho, es el urbano, puesto que los asentamientos se dan sobre zonas no aptas para el desarrollo, fuera de los límites urbanos que impiden la introducción de servicios públicos y como consecuencia de ello es muy difícil obtener la autorización para regularizar estos lotes.

Aún y cuando el procedimiento que permite regularizar esos asentamientos, es la vía expropiatoria, es necesario resolver esta problemática urbana, no es posible que se entreguen escrituras así por así, es necesario además, seguir un proceso de reordenación urbana, en otras palabras, se requiere abrir calles, establecer superficies aptas para la vivienda, destinar áreas para servicios públicos y la carencia de estos, constituye una de las características del desorden urbano.

El procedimiento que utiliza la CORETT es muy largo, que va desde la detección de los asentamientos humanos, trabajos técnicos informativos, solicitud de expropiación (por parte de la S.R.A.), dictamen técnico de

procedencia emitido por la Sedesol, avalúo elaborado por la Cabin en relación a los bienes que presumiblemente se expropiarán etc... hasta el proyecto de decreto de expropiación elaborado por la S.R.A. el cual será puesto a consideración del ejecutivo federal, y por último, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Después de este largo camino, es necesario pasar por la ejecución de ese decreto, inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad, así como también en el R.A.N., para posteriormente pasar a la entrega física de los terrenos expropiados, ante la presencia de los representantes del núcleo ejidal afectado, autoridades de la S.R.A., de la P.A. y del organismo beneficiado, levantándose el acta respectiva, la cual contendrá el deslinde de los puntos del polígono expropiado, para poder proceder a su ejecución y próxima regularización.

La problemática más frecuente en este procedimiento es que el monto de la indemnización es muy bajo, por lo que generalmente los ejidatarios piden más del doble de lo que determina la CABIN.

Con motivo de la expedición de la nueva Ley Agraria, los amparos deben agotar el principio de definitividad, es decir, primero tienen que ocurrir a dilucidar sus intereses ante los Tribunales Agrarios.

Pero suponiendo que el núcleo agrario, está consciente de que sus integrantes vendieron indebidamente las tierras, y que es necesario regularizar a los posesionarios, se inicia otro proceso, en el que teniendo definido la superficie expropiada se pasa a la elaboración de los planos cartográficos con sus memorias descriptivas, los que serán inscritos ante la autoridad correspondiente y que en su momento, permiten el otorgamiento de títulos de propiedad de cada uno de los posesionarios.

Muchas veces alguna autoridad considera que la CORETT en este proceso actúa como un fraccionador, lo cual es falso porque se trata de un organismo con carácter técnico y social, y cuyo objetivo es la regularización de los asentamientos humanos irregulares en situaciones de hecho, esto es, donde no existió ninguna planeación por lo que se tiene que reordenar, establecer afectaciones que impidan un crecimiento desordenado, y acorde con los planes y programas de desarrollo que los Estados y Municipios han elaborado.

Otro de los problemas que enfrenta este organismo, es en cuanto a la definición de los ámbitos de competencia que tiene con el PROCEDE.

El PROCEDE es un programa cuyo objetivo es certificar y titular de manera gratuita a los ejidatarios, he inclusive a todos aquellos que se encuentren asentados sobre tierras ejidales, mientras que la CORETT tiene que hacerlo vía expropiación y pagando indemnizaciones costosas. Empero, en corto tiempo, estas instituciones firmarán un convenio en donde los predios expropiados en favor de la CORETT no los puede regularizar PROCEDE porque ya salieron del dominio ejidal. Se han establecido las bases para determinar la zona urbana o ejidal que debe regularizar PROCEDE y cual es la que deberá regularizar la CORETT, a mayor abundamiento, las tierras legalmente constituidas por dotación o ampliación de los ejidos le corresponde regularizar al PROCEDE y a la CORETT aquellas que han sido expropiadas a su favor.

Hasta aquí hemos dado un pequeño bosquejo, sobre la actividad que realiza esta institución, aunque en la actualidad este organismo no busca tan solo solucionar el problema de asentamientos humanos, va más allá, prevenir en el futuro inmediato su proliferación.

Es pues con esto, que de acuerdo al programa mencionado paginas atras, la CORETT se reestructure, con nuevas facultades, que pretenden la planificación, el desarrollo y la certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra. Tan en así, que es muy posible se modifique su decreto de creación, devolviendole una característica que anteriormente tenía, y que es, el de poder fraccionar, función que aunada a las demás le dará un contenido mayor al que hasta entonces tiene.

Por otra parte, siendo la CORETT el organismo del Gobierno Federal, encargado de la regularización de la tenencia de la tierra en terrenos de origen ejidal o comunal, ha venido simplificando sus complejos procedimientos intersectoriales, procurando la reordenación urbana en lo posible por tratarse de situaciones de hecho, y modernizando su estructura administrativa en todo el territorio nacional, para dar respuesta a los asentamientos humanos irregulares. Nos permite vislumbrar que en los próximos años, de no abordarse soluciones integrales, se continuará con un acelerado cambio de uso del suelo, pasando de agrícola a urbano, con lo cual se estará fomentando la irregularidad urbana, la especulación, que son el resultado del desarrollo desigual del campo-ciudad, de manera que, la regularización de los asentamientos humanos irregulares es una respuesta de retaguardia, en otras palabras, una vez que el asentamiento humano irregular se encuentra suficientemente consolidado, es como se obtiene un dictamen que determina la procedencia de la expropiación, esto es caminar después, atrás de dichos asentamientos irregulares, mientras no se rompa ese circulo vicioso de invasión-regularización de manera definitiva, las tierras cercanas a los centros de población, seguirán padeciendo la fuerte presión del asentamiento irregular, proponiéndose por ello que la regularización se lleve a cabo, independiente del tradicional procedimiento expropiatorio, por convenio con la asamblea, cuando el poblado este asentado en tierras ejidales, en el que la CORETT se comprometa, entre

otras cosas, a aportar la infraestructura técnica y humana para la delimitación de la zona de urbanización del ejido.

Asimismo y en virtud de que tanto en bienes propiedad de la Administración Pública Federal, o de particulares, existen asentamientos humanos irregulares fruto de invasiones, se propone que la CORETT, potestativamente lleve a cabo la regularización de dichos asentamientos, a petición expresa de sus titulares, dada la experiencia regularizadora con que cuenta este organismo.

El proceso de regularización de terrenos de origen ejidal y comunal, implica la necesaria y estrecha coordinación de las autoridades federales y las locales, ya que afecta de inmediato el futuro crecimiento de los centros de población, por lo que en todo caso y en atención a lo previsto por la Ley Suprema y por la Ley General de Asentamientos Humanos, la CORETT deberá considerar las opiniones que emitan los gobiernos de los estados y los ayuntamientos respectivos.

Por ello, se ha considerado que la CORETT, se convierta en un instrumento de vanguardia, que antes de regularizar, su papel sea el de proponer alternativas de solución, que constituyen uno de los requerimientos más importantes que reciben los gobiernos de los estados y de los municipios del país, en consecuencia, se propone ampliar las atribuciones de la CORETT a efecto de que no se constriña únicamente a la regularización de asentamientos humanos irregulares, sino considerarla como un ente coordinador interinstitucional de las reservas territoriales, a partir de la incorporación de la tierra ejidal o comunal al desarrollo urbano, con el respecto irrestricto al marco legal

La ampliación de facultades del organismo comprenden también la de asesorar técnicamente a los núcleos agrarios, en relación a los proyectos inmobiliarios que estos desarrollen, en los terrenos que la asamblea haya delimitado como

tierras de uso común, lo que posibilita a los ejidatarios obtener alternativas altamente redituables, pues les permite aportar sus tierras a empresas mercantiles, distribuir equitativamente las ganancias entre sus integrantes, recibir mejor precio para la venta de tierra y beneficios a corto, mediano y largo plazo. Para las autoridades estatales y municipales les permitirá dar respuesta legal y ordenada a la creciente demanda de suelo para vivienda popular, ejercitar oportunamente su derecho de preferencia, dirigir el desarrollo urbano y ordenar el mercado del suelo, y finalmente, para los inversionistas privados representa la posibilidad de realizar obras urbanísticas importantes, mediante la ejecución de fraccionamientos sociales y la venta de lotes con servicios o pie de casa, así como otros proyectos de mayor relevancia, obras de servicios públicos y cualquier otro que demanden los planes y programas de desarrollo urbano.

Dentro de las atribuciones con que cuenta el organismo, esta la de celebrar los convenios necesarios para el cumplimiento de su objetivo; se contempla ahora, realizar con la Secretaría de Desarrollo Social, aquellos convenios en que se otorguen financiamientos en favor de los proyectos que incorporen tierras ejidales o comunales, como reserva territorial para el desarrollo urbano; la introducción de servicios públicos en los fraccionamientos sociales, como para la construcción de viviendas de tipo social, así como su mejoramiento, recabando en todo caso la opinión y participación de las autoridades municipales, de desarrollo urbano y obras públicas, en lo referente a los servicios públicos y al desarrollo urbano mismo, con esta facultad de coordinación, se tendrá como consecuencia inmediata dar respuesta a la gran demanda de vivienda popular que existe.

#### **b) FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE FOMENTO EJIDAL.**

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal es un fideicomiso de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero fracción III, 47 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sectorizada en la S.R.A. y dentro de sus objetivos se encuentra, coadyuvar en la promoción del desarrollo del sector rural, a través del mejoramiento de las condiciones de producción y mediante acciones sociales en beneficio de los campesinos. Para el cumplimiento de sus fines se encuentra facultado para ejecutar los programas que por mandato le encomiende la S.R.A. como coordinadora de sector, y los cuales deberán sancionarse y aprobarse por el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, apegándose estrictamente a sus objetivos.

Por otra parte, para este organismo existen dos aspectos fundamentales para el desarrollo rural y que son; la regularización de terrenos ejidales que se encuentran dentro de los planes y programas como reserva territorial, y ejidos en los cuales existen asentamientos humanos irregulares.

El primero, es indiscutible que los ejidos y comunidades, tenderán al cambio del uso del suelo, por lo que resulta importante, construir alternativas de proyectos para el mejor aprovechamiento de estas tierras, en favor de sus titulares y en función del interés público que representa la constitución de reservas territoriales. La falta de una estrategia de atención adecuada puede generar un sólo camino: la adquisición del dominio pleno de las mismas y la enajenación de parcelas sin posibilidades para el ejidatario de obtener un beneficio adicional. En caso extremo, como está sucediendo, se dará la enajenación ilegal de parcelas, a un precio muy por debajo de su valor real.

La Ley General de Asentamientos Humanos pondera, al igual que la Ley Agraria, esquemas asociativos, para mayor beneficio de los núcleos agrarios, se recomienda como vía preferente de incorporación de tierras ejidales al

desarrollo urbano, la constitución de Inmobiliarias Ejidales, sin desconocer que está vigente el procedimiento de adquisición del dominio pleno sobre las tierras parceladas.

La aportación de tierras ejidales de uso común a una sociedad mercantil, que tenga por objeto la incorporación de estas al desarrollo urbano, resulta una alternativa altamente redituable desde la perspectiva ejidal, gubernamental o privada, ya que presenta las siguientes ventajas:

**Para los ejidatarios.-** Distribución equitativa de ganancias; mejor precio para la tierra y beneficios de largo plazo.

**Para la autoridad.-** Direcciona el desarrollo urbano; ordena al mercado de tierra urbana y le permite hacer efectivo oportunamente su derecho de preferencia.

**Para los Inversionistas.-** Evita su descapitalización y posibilita la realización de proyectos de urbanización de corto, mediano y largo plazo.

Empero, es necesario que la asamblea decida delimitar las tierras ejidales como tierras de uso común y aportarlas a una sociedad; que la constitución de un modelo de inmobiliaria ejidal, así como la promoción del establecimiento de ésta, cuente con la aceptación y apoyo de las instancias gubernamentales; que se contemple un mecanismo de financiamiento para que, hasta en tanto no madure el proyecto, los ejidatarios tengan un ingreso básico.

Cuando se trata de tierra ejidal parcelada, su incorporación al desarrollo urbano implicará necesariamente la adquisición del dominio pleno sobre la misma, en virtud de que el cambio de uso de suelo y su posible comercialización sólo podrá darse una vez que dicha tierra quede fuera del régimen ejidal.



El procedimiento para adoptar el dominio pleno se determina a partir de los supuestos de que el ejido esté o no formalmente parcelado, por lo que es potestativo de cada asamblea, acordar que el ejidatario que así lo desee adquiere el dominio pleno; la adopción del dominio pleno no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras que conforman el ejido, ni cambio en el uso de suelo.

Aunque las posibles desventajas, de la adopción del dominio pleno sobre tierra parcelada, para el ejido significa, no obtener una distribución equitativa de ganancias, ni el mejor precio para la tierra; y para la autoridad al darse la comercialización de fracciones de tierra, no podrá ordenar un crecimiento urbano planificado.

El segundo, por lo que hace a los ejidos y comunidades que se encuentran ocupados por asentamientos humanos irregulares, se caracterizan por constituirse en tierras que por su destino, no debieron haberse ocupado para satisfacer la demanda habitacional y generando una presión social, por parte de los avocindados amparados por la situación de hecho.

Si bien es cierto que los individuos asentados irregularmente, no cuentan con documentos jurídicos suficientes para poseer las tierras a título de dueño y/o legítimo poseedor, y que ello, justificaría la decisión de la autoridad de no reconocerles los derechos creados, de revertir dichas tierras al uso o destino originalmente otorgado, es necesario procurar alternativas de solución.

En la actualidad, el marco jurídico de que dispone el Estado para llevar a cabo la regularización de los asentamientos humanos en tierras ejidales o comunales, plantea dos alternativas:

e) Que la autoridad competente expropie los terrenos de que se trate y se regularice la tenencia de la tierra de los poseedores, a través de la CORETT.

b) Que la asamblea ejidal regularice dichos asentamientos.

La Ley Agraria le otorga a la asamblea plena facultad para delimitar y destinar las tierras ejidales como mejor convenga al núcleo de población, así como para delimitar como zona de urbanización, las tierras donde se encuentre asentado el poblado ejidal.

Asimismo, la Ley General de Asentamientos Humanos en el artículo 39 establece que... "para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectivamente, deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad".

Con base en dicha disposición, el mecanismo para la regularización de los asentamientos humanos pudiera establecerse en un convenio de concertación que suscribirían el ejido y la autoridad municipal.

En este convenio, el ejido se comprometería a delimitar las tierras ocupadas como zona de urbanización y el municipio aportaría la infraestructura técnica y humana para la delimitación de los lotes.

La suscripción de convenios individuales sobre cada poseedor, compromete al pago de una contraprestación y al cobro de la misma.

Propiamente es el esquema de regularización que desarrollo la CORETT sin necesidad del procedimiento de expropiación.

Esta alternativa de regularización por parte de la asamblea ejidal, también se puede realizar en coordinación con la CORETT y otra autoridad técnica y jurídicamente capacitada para ello.

Aunque es necesario que los asentamientos humanos irregulares sean técnica y políticamente susceptibles de sujetarse a la acción regularizadora de la asamblea; que exista la voluntad del núcleo ejidal de regularizarlos, gratuitamente o a cambio de una contraprestación; Que participen en estos trabajos la autoridad municipal o la CORETT, apoyando operativamente al núcleo en la concertación y en la regularización; que en aquellas tierras cuyos asentamientos presentan un entorno de conflicto político, económico, social y/o técnico urbano, se opte por la vía expropiatoria de la S.R.A. y la acción regularizadora de la CORETT; en caso de establecerse una contraprestación a favor del ejido, que se consigne en un instrumento jurídico y que traiga aparejada ejecución.

Otra de las atribuciones que tiene este organismo, es el de impulsar la constitución de sociedades inmobiliarias ejidales y que para combatir el problema de los asentamientos humanos irregulares se enfrentan a la escasez de recursos, que lo obligan hacer selectivo respecto de lo posibles proyectos a realizar, por ello sigue los siguientes pasos:

1.- Firmar un convenio en el que participen la Secretaría de la Reforma Agraria, sus entidades coordinadas y sus órganos desconcentrados, así como la Secretaría de Desarrollo Social y el Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad. En ese instrumento se determinarían los compromisos de orden genérico de cada participante.

2.- Solicitar a las Coordinaciones Agrarias y las Delegaciones de la Procuraduría Agraria, información específica sobre las tierras de uso común de los ejidos que bordean los asentamientos humanos del Programa de las Cien Ciudades.

3.- Solicitar a la Procuraduría Agraria y al INDA que se acerquen a esos núcleos agrarios, los sensibilicen y, en su caso, den los pasos iniciales para la firma de un contrato de promesa para la constitución de una sociedad inmobiliaria, con la participación de la CORETT y el FIFONAFE.

4.- Efectuar los estudios de prefactibilidad de cada posible sociedad inmobiliaria y, de ser favorable el resultado, someterlo a la consideración de todos los participantes, a fin de establecer compromisos concretos. En el caso del FIFONAFE, solicitar la autorización expresa de su Comité Técnico y de Inversión de Fondos.

#### **Participación específica del FIFONAFE**

Como es conocido, el Fideicomiso no recibe apoyo de recursos fiscales para el cumplimiento de sus objetivos. Es por esto que su labor se ha reducido desde hace muchos años a administrar los fondos comunes de los ejidos y comunidades, en especial los originados por el pago de indemnizaciones por expropiaciones. La participación del FIFONAFE en empresas ejidales y contratos de asociación ha sido muy escasa, en proyectos con muy poca o nula factibilidad. La información disponible permite suponer que las decisiones para aportar recursos a esos proyectos fueron de orden político y no social.

En el presente caso se cuidará de modo fundamental la viabilidad de cada proyecto, pues lo que aportará el FIFONAFE es parte de su patrimonio. Sin

embargo, como éste es pequeño en comparación con las necesidades, a fin de contar con mayores recursos, se emprenderán de inmediato todas las posibles acciones de reversión de expropiación para así incrementar su patrimonio.

Un somero análisis de los decretos de expropiación en los que no se cumplió parcial o totalmente con la causa de utilidad pública, señala que hay 70 que corresponden a proyectos de industrias o de parques industriales en los que procedería ejercer la reversión. El C. Secretario de la Reforma Agraria autorizó al Fideicomiso establecer compromisos con los gobiernos estatales beneficiarios de esas expropiaciones, con el propósito de que el monto compensatorio para no ejercer la reversión se invierta en las propias entidades federativas, de preferencia en sociedades inmobiliarias ejidales.

La realización exitosa de ese propósito, contribuiría a resolver varios asuntos:

- 1) La propiedad incuestionable del gobierno estatal respecto de la tierra expropiada;
- 2) Obtener recursos para la constitución de sociedades inmobiliarias ejidales;
- 3) El gobierno estatal sabría que su contraprestación onerosa queda en el propio estado y para beneficio de los campesinos;
- 4) El FIFONAFE cumpliría con sus obligaciones y compromisos sin afectar su patrimonio actual.

En síntesis de lo expresado anteriormente, los apoyos que otorgue el FIFONAFE pueden ser de dos tipos: directos (participación accionaria y otorgamiento de capital de riesgo), e indirectos (otorgamiento de avales,

intermediación bancaria, servicios de agencia financiera, servicios de asesoría, gestoría y promoción).

Finalmente, en la medida que cada sociedad inmobiliaria ejidal, llegue a un punto de madurez mínimo, tanto el FIFONAFE como los demás participantes del sector público enajenarían sus acciones al precio de mercado del momento, y los recursos recuperados se invertirían en nuevas inmobiliarias.

#### **c).- REGISTRO AGRARIO NACIONAL.**

Este es un organismo público y desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, fundamentado jurídicamente en la Ley Agraria, en su artículo 148, y que entre sus objetivos, se encuentra llevar el control y la seguridad documental de la tenencia de la tierra de origen ejidal y comunal; así como la inscripción de los documentos en que consten las operaciones y modificaciones que tenga la propiedad de las tierras y los decretos constituidos sobre las mismas, la elaboración de los planos cartográficos para la titulación y certificación de cada uno de los poseedores, a petición expresa del comisariado ejidal, el artículo 152 dispone que se deberán inscribir en el Registro Agrario Nacional:

**Fracción I.-** Todas las resoluciones administrativas o judiciales en el que se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;

**Fracción II.-** Los certificados o títulos de propiedad sobre terrenos de uso común y de parcelas;

**Fracción IV.-** La constitución de sociedades mercantiles, en términos de la Ley Agraria.

**Fracción VII.-** Los decretos expropiatorios sobre tierras ejidales.

También tendrá la obligación de inscribir los planos y la delimitación de las tierras que estén bajo este régimen.

Como antes sea analizado en este trabajo, el R.A.N. llevará a cabo el control informativo de quienes son los accionistas de la serie "T"; el porcentaje de cada uno, así como todo lo relacionado a las sociedades mercantiles; el registro de operaciones que impliquen la cesión de derechos en terrenos ejidales y la garantía, en el caso de que las tierras se encuentran rentadas o alquiladas de acuerdo a lo señalado por el artículo 46 de la Ley Agraria y quizás lo más importante, es que participará en la regularización de la tenencia de la tierra, en los términos que señala el artículo 56 de la misma ley.

Por otra parte, los notarios tienen la obligación de avisar al Registro Agrario Nacional, los cambios o conversión que se den en cuanto al régimen de tierras de propiedad ejidal a propiedad privada y viceversa, así como del traslado de dominio que se tengan en terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles. (Art. 156 de la Ley Agraria)

#### **d).- PROCURADURIA AGRARIA.**

Este es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado a la Secretaría de la Reforma Agraria y cuyas funciones son de servicio social y de protección a los sujetos del Derecho Agrario.

La Ley Agraria señala en su artículo 136 las atribuciones de este organismo, entre las cuales resalta para su mejor comprensión las siguientes:

**Fracción I.- Representar a los sujetos del Derecho Agrario ante las Autoridades Agrarias;**

**Fracción V.- El fortalecer la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra;**

**Fracción VI.- Denunciar las Irregularidades que se den en las instituciones de carácter agrario y de la impartición de la justicia agraria;**

**Fracción IX.- Asesorar a los individuos sujetos al régimen agrario, en relación a los tramites de regularización y titulación de sus derechos ante las Autoridades Administrativas y jurisdiccionales.**

**La Procuraduría Agraria es el ente que se encarga de vigilar las actividades de los diversos organismos de la administración, que tienen que ver con los núcleos de población ejidal y comunal, protegiendo en todo momento, los derechos que les corresponden y procurando el mejor aprovechamiento de las tierras rurales y la incorporación de estas, al desarrollo económico, jurídico y social del país.**

**En razón de lo anterior, esta Procuraduría elaboro un proyecto que páginas atras hemos analizado con la finalidad de que las tierras ejidales o comunales, puedan en su oportunidad, incorporarse al desarrollo urbano, ya que como es sabido en el futuro inmediato, muchas de las tierras ejidales serán invadidas por el crecimiento demográfico del país, y es necesario que esta situación este muy bien reglamentada, cuestión que ya ha sido contemplada en la Constitución y en leyes reglamentarias.**

**Posteriormente se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, llamado comúnmente PROCEDE y que a continuación presentamos.**



**Este programa, se estableció por decreto presidencial del 5 de enero de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año denominado " Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos" nace como complemento a las modificaciones que se dieron al artículo 27 constitucional y acorde con lo dispuesto en la Ley Agraria.**

**Además, tiene como propósito, otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, permitiendo su desarrollo y su mejor aprovechamiento en favor de los núcleos ejidales y comunales, y con respeto a la autonomía que los núcleos de población tienen, sobre el destino y delimitación de sus tierras individuales y de uso común; la regularización y certificación de sus derechos ejidales, así como la debida delimitación de las tierras destinadas al asentamiento humano; la regulación de las tierras donde se encuentre asentado el poblado ejidal, la protección del fundo legal y la titulación de solares.**

**El contenido de este programa, establece los lineamientos y procedimientos para la regularización jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, así como su titulación, de acuerdo a lo señalado por la Ley Agraria en sus artículos 43 al 89 y demás relativos.**

**El artículo tercero de este reglamento, establece que son tierras parceladas aquellas que han sido asignadas por resolución agraria administrativa, resolución judicial y por acuerdo de la asamblea ejidal. Y las demás tierras ejidales en las que no se localice el poblado ejidal o de aquellas destinadas al asentamiento humano, el parcelamiento que se dé en estas, tendrá el carácter económico o de hecho.**

Este ordenamiento en sus artículos cuarto y quinto disponen que el ejecutivo federal establecerá la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El procedimiento para la certificación y delimitación, asignación y destino de las tierras parceladas y de uso común, está a cargo de la Asamblea, y tomando en consideración lo establecido por la Ley Agraria en su artículo 56 podrá:

I.- Destinarlas al asentamiento humano, al uso individual o colectivo;

II.- Reconocer el parcelamiento económico o de hecho;

III.- Regularizar la tenencia a los ejidatarios que carezcan de su certificado correspondiente;

IV.- Regularizar la tenencia de la tierra a sus posesionarios;

V.- Ejecutar el parcelamiento que realice, respetando en todo momento los derechos existentes sobre las tierras que cualquier individuo tenga sobre las mismas. (Art. 19 )

La asignación de tierras se hará a partir del plano general del ejido, el que se encuentra integrado por el plano de ejecución del decreto presidencial, y por el cual se entregaron o se confirmó la posesión de las tierras dotadas al ejido, y por último el plano elaborado por la autoridad competente (R.A.N.).

Por otra parte, en cuanto al procedimiento para la delimitación de las tierras destinadas al asentamiento humano, se hará atendiendo a las formalidades que se requieren para la celebración de la Asamblea General y en términos del artículo octavo de éste reglamento. La Asamblea podrá constituir o ampliar la

zona de urbanización, proteger el fundo legal y constituir una reserva territorial para el crecimiento, siempre y cuando se cumpla con las normas y reglas dispuestas por las autoridades estatales y municipales, así como por la SEDESOL y de aquellas que señalen los planes y programas de desarrollo urbano.

Como es de observarse, se tiene muy bien regulado el futuro inmediato de las tierras ejidales y comunales, que se tendrán que incorporar al desarrollo del país.

Empero, este programa como ya hemos mencionado, regulariza terrenos ejidales y comunales, promueve la expedición y entrega de certificados y títulos de propiedad, de manera gratuita para los interesados, invadiendo con esta función la actividad que realiza la CORETT, quien también tiene a su cargo la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, por lo que creemos prioritario se determine las funciones que ha cada organismo le corresponde, ya que aún nos encontramos con núcleos de población cuyas tierras han sido expropiadas en favor de CORETT con el objetivo de regularizarlas a sus poseedores, y que con anterioridad, han sido ya regularizadas por el PROCEDE.

## **II.-COORDINACION DEL GOBIERNO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

La coordinación entre las distintas formas de gobierno es indiscutible, ya que de todas es necesaria su participación y de acuerdo a sus respectivas competencias, para que en el futuro inmediato se resuelva el problema que representan los asentamientos humanos irregulares; por medio de la incorporación que se haga de terrenos aptos para el desarrollo urbano, con una planeación urbana adecuada, evitando con ello, el crecimiento desmedido de las ciudades y en donde sea viable la aplicación de la infraestructura, dotación de obras y servicios públicos indispensables para su desarrollo, y de manera general, el bienestar de la población.

Es pues así, que se ha llevado acabo una alianza entre los tres sectores de gobierno, organismos descentralizados e instituciones sociales y privadas que de manera individual se han comprometido a cumplir con los objetivos siguientes:

**: El Gobierno Federal a través de las siguientes Secretarías de Estado:**

**a) La Secretaría de Desarrollo Social.**

**I.- Coordinar, promover y dar seguimiento a las acciones que surjan de esta alianza e impulsarlo en todas las entidades federativas;**

**II.- Promover y apoyar el mejoramiento de servicios financieros para la vivienda;**

**III.- Apoyar la desregulación y desgravación de la vivienda de interés social y popular ante los Gobiernos Estatales:**

**a) Simplificación Administrativa;**

**b) Instalación de oficinas municipales de trámites para vivienda;**

**c) Promover la modernización de las oficinas de Catastro y Registro Público de la Propiedad en todo el país, en coordinación con SECODAM;**

**d) Establecer a nivel nacional, un criterio uniforme de cobros por derechos registrales.**

**e) Reducción de impuestos, licencias para construcción y servicios de infraestructura y titulación de la vivienda.**

**II.- Propiciar la oferta de tierra para vivienda en coordinación con los Gobiernos Estatales, así como con la SECODAM y la S.R.A. a través de sus organismos sectorizados, de acuerdo a sus respectivas competencias y de conformidad con lo establecido en los planes y programas de desarrollo urbano, mediante la incorporación del suelo ejidal o comunal y la formulación de acuerdos específicos con las autoridades de la materia.**

**b).- La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.**

**Por conducto de la Comisión Nacional del Agua se compromete:**

**I.- Agilizar los trámites administrativos para otorgar asignaciones y concesiones de agua y demás servicios.**

**c).- La Secretaría de Energía.**

Con la participación de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro se compromete a atender pronta y eficazmente las solicitudes de autorización de proyectos de instalación de energía eléctrica.

**d).- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.**

En coordinación con la SEDESOL se comprometen a promover y apoyar a los Gobiernos Estatales en la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad.

**e).- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.**

En coordinación con la SEDESOL se comprometen a coadyuvar con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, para incrementar la oferta de tierra, de acuerdo a lo señalado en los planes y programas de desarrollo urbano, a través de la desincorporación de bienes de propiedad federal.

**f).- La Secretaría de la Reforma Agraria.**

Por conducto de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal se comprometen en el ámbito de sus respectivas competencias a:

I.- Constituir 150 000 Has. de reservas territoriales para el desarrollo urbano;

II.- Agilizar los programas de regularización de la tenencia de la tierra ejidal;

III.- Impulsar la constitución de inmobiliarias ejidales;

**IV.- Promover los procedimientos de incorporación de terrenos ejidales o comunales con la participación de las autoridades estatales y municipales, y solo respecto de aquellos núcleos de población ejidales que hayan sido certificados, por el programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) y de conformidad con lo dispuesto en los planes de desarrollo urbano.**

**Y por los Gobiernos de los Estados se comprometen a:**

**a).- Autorizar los proyectos habitacionales que se realizan en terrenos de origen ejidal y/o comunal;**

**b).- Establecer un procedimiento único en oficinas relacionadas con los trámites para vivienda (Permisos, Autorizaciones, Licencias, etc.);**

**c).- Suministrar obras y servicios que garanticen el funcionamiento apropiado en los proyectos de incorporación de terrenos ejidales al desarrollo urbano;**

**d).- Actualización de los Registros Públicos de la Propiedad y de las oficinas de Catastro;**

**e).- Reducción de impuestos y derechos estatales y municipales sobre la adquisición de terrenos que se incorporan al desarrollo urbano.**

**Como se ha expresado a lo largo de la presente exposición la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano es casi un hecho. Se tiene el marco jurídico que deberá normar con un carácter previsorio a los asentamientos humanos irregulares y estableciendo las bases legales para que, con la colaboración y participación de los tres niveles de gobierno creen zonas de crecimiento urbano en terrenos que sean adecuados, y para su incorporación al**

**desarrollo urbano nacional, extinguiendo de esta manera el desorden jurídico sobre la tenencia de la tierra ejidal.**



## CONCLUSIONES

- 1.- El ejido es el conjunto de tierras que se encuentran sujetas a una forma especial de organización y funcionamiento.
- 2.- La propiedad ejidal en el Código Agrario de 1934, estableció que ésta era sujeta a las limitaciones que el interés público le dictará.
- 3.- Este primer Código Agrario, únicamente reconoció y delimitó, la zona urbana ejidal, incorporando en ésta algunos servicios públicos, sin prevenir el crecimiento urbano futuro.
4. El Código Agrario de 1940, consideró la necesidad de prevenir el crecimiento de la población y el establecimiento de servicios públicos.
- 5.- Los ejidatarios desde su reconocimiento han podido, cumpliendo con la Ley, enajenar los terrenos que les fueron dados en la zona urbana ejidal, provocando irregularidad en la tenencia de la tierra.
- 6.- La Ley Federal de Reforma Agraria, resolvió el problema de los núcleos de población que no tenían delimitada la zona urbana ejidal por medio de su constitución, o por resolución dotatoria y por adjudicación de solares hecha por la Asamblea con la aprobación de la Autoridad correspondiente
- 7.- Los nuevos centros de población, quedaban sujetos a planes y programas y elaborados por las autoridades estatales y municipales, con la finalidad de que contaran con la infraestructura social y económica, para su sostenimiento.
- 8.- Las reformas al artículo 27 Constitucional publicadas el 6 de enero de 1992, reconoce la personalidad jurídica y patrimonio propio a los ejidatarios, quienes podrán adquirir el dominio pleno, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Reglamentaria.

9.- Las reformas a los artículos 73 fracción XXIX-C y 115 Constitucionales, han otorgado facultades al municipio, para que éste pueda intervenir en el desarrollo urbano del mismo, así como la regularización de la tenencia de la tierra.

10.- La Ley Agraria, faculta a la Asamblea General, para que ésta pueda aportar las tierras ejidales para la integración de una sociedad mercantil o civil, que tenga como objetivo el mejoramiento, aprovechamiento y explotación de las mismas.

11.- La Ley establece una nueva figura jurídica denominada Junta de Pobladores, que tiene como función la organización de los miembros de una población, para el establecimiento de servicios públicos.

12.- El Estado tiene la facultad de obtener bienes ejidales para la incorporación al desarrollo urbano, por la acción de expropiación, señalando la causa de utilidad pública y mediante indemnización.

13.- La Ley Agraria ha establecido que además de la expropiación, se pueden incorporar bienes ejidales a través de la concertación del núcleo ejidal con los interesados en participar en la planeación de los asentamientos humanos.

14.- La nueva Ley ha otorgado mayor flexibilidad, para que el problema de los asentamientos humanos irregulares, pueda ser no tan solo resuelto, sino además, con la aportación de las tierras ejidales que sean aptas para la convivencia social, se podrán incorporar al desarrollo de proyectos inmobiliarios, en los cuales puedan participar, tanto el ejidatario, las autoridades y terceros, adecuándose a lo señalado en los planes y programas de desarrollo y como resultado la prevención y planeación de dichos asentamientos, y acabando con la incertidumbre en la tenencia de la tierra.

15.- El Gobierno Federal, Estatal, Municipal y el Sector Agrario, se han aliado con los ejidatarios, para establecer planes y programas, en los cuales la incorporación de terrenos ejidales es la base del desarrollo del medio rural.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Arroyo, J. Pablo.- El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía. Facultad de Economía. México 1991.
- 2.- Caballero, Gloria y otros.- Mexicano esta es tu Constitución. Editorial Miguel A. Porrúa. México 1994.
- 3.- Chávez, Padrón Martha.- El Proceso Social Agrario y su Procedimiento. Editorial Porrúa. México 1986.
- 4.- Chávez, Padrón Martha.- Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa. México 1991.
- 5.- Fernández, Díaz del Castillo Germán.- La Propiedad y la Expropiación. Escuela Libre de Derecho. México 1987.
- 6.- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1987.
- 7.- Ibarrola, Antonio de.- Derecho Agrario. Editorial Porrúa. México 1983.
- 8.- Lemus, García Raúl.- Derecho Agrario Mexicano. Editorial Porrúa. México 1991.
- 9.- Manzanilla, Schaffer Victor.- Reforma Agraria Mexicana. Editorial Libros de México. México 1966.
- 10.- Medina, Cervantes José Ramón.- Derecho Agrario. Editorial Harla. México 1987.
- 11.- Mendieta y Nuñez, Lucio.- El Sistema Agrario Constitucional. Editorial Porrúa. México. 1966.

12.- Péreznieto, Castro Leonel.- Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. Editorial Porrúa. México 1992.

13.- Ruiz, Massieu Francisco y otro.- Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1983.

14.- Silva, Herzog Jesús.- Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Editorial Porrúa. México 1977.

#### **LEGISLACION CONSULTADA.**

1.- Código Agrario de 1934. Diario Oficial de la Federación publicado el 12 de abril de 1934.

2.- Código Agrario de 1940. Diario Oficial de la Federación publicado el 29 de octubre de 1940.

3.- Código Agrario de 1942. Diario Oficial de la Federación publicado el 27 de abril de 1943.

4.- Ley Federal de Reforma Agraria. Berbera Editores. 1990.

5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa 108a. Edición. 1995.

6.- Artículo 27 Constitucional. Reformas, Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de enero de 1992.

7.- Artículo 115 Constitucional Reformas, Diario Oficial de la Federación publicado el 3 de febrero de 1983.

8.- Ley Agraria. Secretaría de la Reforma Agraria 1992.

9.- Ley General de Asentamientos Humanos. Editorial Porrúa. 12a. Edición. 1993.

10.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Diario Oficial de la Federación publicado el 4 de enero de 1996.

11.- Programa Sectorial Agrario. Diario Oficial de la Federación. publicado el 10 de enero de 1996.

12.- Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000.

13.- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos y Titulación de Solares Urbanos. Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de enero de 1993.

14.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa 24a. Edición 1990.

15.- Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Diario Oficial de la Federación publicado el 6 de noviembre de 1974.

16.- Alianza Para la Vivienda. Diario Oficial de la Federación. publicado el 19 de junio de 1996.