



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**T E S I S**

**“LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN Y SU IMPACTO EN EL  
ESTADO DE MÉXICO”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**RAÚL REYES SÁNCHEZ**

**ASESOR: MAESTRO DANIEL BARRITA SORIANO**

**CD. MX. 2024**



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.

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme educación de calidad y prepararme para ser una persona productiva y de provecho para la sociedad.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por la gran formación que adquirí a lo largo de los años de estudiante, por los conocimientos brindados y por la gran oportunidad de ser alguien en la vida.

Al maestro Daniel Barrita Soriano, por todos sus conocimientos y su gran dedicación, sin su ayuda, la presente tesis nunca hubiera sido posible.

A mis padres, por guiarme a lo largo de la vida, por inculcarme valores, por corregirme cuando era necesario y por brindarme su apoyo incondicional.

A Alejandra Corona, por su gran apoyo, su sabiduría, su paciencia, por impulsarme a ser mejor persona y mejor abogado cada día.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
---------------------------	----------

### **CAPITULO I**

#### **LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO EN MÉXICO**

1.1 EL DERECHO AGRARIO DE LOS AZTECAS.....	3
1.2 EL DERECHO AGRARIO EN LA NUEVA ESPAÑA.....	7
1.3 EL DERECHO AGRARIO EN LA INDEPENDENCIA.....	15
1.3.1 APORTACIÓN DE MIGUEL HIDALGO.....	17
1.3.2 APORTACIÓN DE JOSÉ MARIA MORELOS Y PAVÓN.....	17
1.4 LEYES DE REFORMA.....	19
1.5 EL DERECHO AGRARIO EN LA REVOLUCIÓN MEXICANA.....	22
1.5.1 PLAN DE SAN LUIS.....	23
1.5.2 PLAN DE AYALA.....	25
1.6 LEY AGRARIA DE 1915.....	26
1.7 INCORPORACIÓN DEL DERECHO AGRARIO A RANGO CONSTITUCIONAL.....	29
1.8 OTRAS DISPOSICIONES AGRARIAS.....	32
1.8.1 EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS EN MATERIA AGRARIA.....	34

### **CAPITULO II**

#### **EL DERECHO COMO OBJETO DE ESTUDIO Y SU RELACIÓN CON LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN**

2.1 CONCEPTO DE DERECHO.....	41
2.2 CLASIFICACIONES DEL DERECHO.....	44

2.2.1 DERECHO PÚBLICO.....	45
2.2.2 DERECHO PRIVADO.....	46
2.2.3 DERECHO SOCIAL.....	47
2.3 EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN.....	49
2.3.1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	52
2.3.2. EL DESARROLLO URBANO.....	53
2.3.3. ASENTAMIENTO HUMANO.....	55
2.4 EL DERECHO AGRARIO.....	56
2.4.1 LA ESTRUCTURA DEL EJIDO.....	60
2.4.2 LOS ORGANOS DEL EJIDO.....	64
2.5 LAS COMUNIDADES.....	66

### **CAPITULO III**

#### **LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN Y SU REGULACIÓN EN LA LEY AGRARIA DE 1992**

3.1 LOS SUJETOS DE DERECHO AGRARIO.....	74
3.1.2 LOS EJIDATARIOS.....	76
3.1.3 LOS AVECINDADOS.....	79
3.2 LOS ÓRGANOS DEL EJIDO Y SU INTERVENCIÓN EN LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN.....	80
3.2.1 LA ASAMBLEA.....	81
3.2.2 EL COMISARIADO EJIDAL.....	90
3.3 LOS DERECHOS SOBRE TIERRAS EJIDALES.....	92
3.3.1 LAS TIERRAS EJIDALES.....	93
3.3.2 TIERRAS DE ASENTAMIENTO HUMANO.....	94
3.3.3 TIERRAS DE USO COMUN.....	95
3.4 TIERRAS SUSCEPTIBLES DE ENAJENACIÓN Y LA LIBRE DISPOSICIÓN DE BIEN.....	97

3.4.1. LAS PARCELAS.....	97
3.4.2 EL SOLAR URBANO.....	104
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>LA REPERCUSIÓN A LOS HABITANTES DEL ESTADO DE MÉXICO COMO CONSECUENCIA DE LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN.....</b>	<b>109</b>
4.1. EL IMPACTO EN LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN.....	111
4.2 EL IMPACTO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	112
4.3 PROPUESTA A LA FALTA DE REGULACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	123
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>136</b>

## **INTRODUCCIÓN**

La libre disposición del bien trae consigo algunos problemas que se señalarán de manera detallada a lo largo de la investigación, de igual forma, se analizará la evolución del Derecho Agrario en México, comenzando desde la época pre colonial hasta la actualidad, así mismo, se hará mención de la importancia que tiene el mismo, sin embargo, se plantearán las problemáticas que trajo consigo la libre disposición del bien.

En el primer capítulo se analizará la historia del Derecho Agrario mexicano, comenzando en la época de los aztecas, parte aguas de lo que es hoy en día el Derecho Agrario, haciendo el estudio de las formas de la tenencia de la tierra en los últimos siglos.

En el segundo capítulo se analizará el Derecho como objeto de estudio y se dará una definición de mismo, de igual forma, se definirá el derecho agrario y los conceptos jurídicos clave para la presente investigación.

En el tercer capítulo se analizará la figura de la libre disposición del bien desde la perspectiva del Derecho Agrario, así mismo, se puntualizarán todas sus particularidades, así como los órganos del ejido que intervienen en dicha figura.

En el cuarto capítulo, se expondrá la problemática que ocasiona la falta de regulación administrativa en el Código Administrativo para el Estado de México, así como en el Reglamento del libro Quinto del Código Administrativo del Estado de

México, y las complicaciones que ocasiona para los adquirentes de inmuebles que provienen del régimen de propiedad ejidal.

Finalmente, el presente trabajo servirá como un análisis y una propuesta regulatoria en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano buscando la protección de los recursos naturales, el medio ambiente y, en general, el beneficio de la población del Estado de México.



## **CAPITULO I**

### **LOS ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO**

El Derecho Agrario en nuestro país ha sido uno de los pilares fundamentales para el Sistema Normativo mexicano, sin embargo, en la actualidad se encuentra en total abandono, por ello, en el presente trabajo se analizará el Derecho Agrario desde sus orígenes en México para así poder tener un panorama preciso de su creación y evolución a lo largo de la historia.

En el presente trabajo se analizarán los antecedentes del Derecho Agrario comenzando por la distribución y las formas de tenencia de la tierra de los aztecas, el cambio que se tuvo en los regímenes de propiedad con la llegada de los españoles, la evolución de la ciencia en estudio, a lo largo del México independiente hasta llegar al análisis del problema agrario en la tercera década del siglo XXI.

#### **1.1 EL DERECHO AGRARIO DE LOS AZTECAS**

Se puede hablar que el Derecho Agrario siempre ha estado presente en México prácticamente desde que comenzaran las primeras civilizaciones, es decir, ha sido algo tan natural, que inclusive existe desde antes de la conquista de los españoles y de igual forma, es algo tan relevante que se mantiene generando

constantes cambios hasta el día de hoy, es por ello que, esta rama del Derecho que actualmente está tan rezagada, es de suma importancia y para ello es necesario comprender los antecedentes en la nación mexicana.

Se puede señalar como una de las civilizaciones más avanzadas, por lo que se refiere al ordenamiento territorial, a los aztecas o mexicas, quienes tenían un avanzado sistema gubernamental y organización de clases sociales, y, dependiendo de estas clases sociales era la manera en la que repartían las tierras a las que tenían acceso e inclusive a las tierras de los pueblos conquistados.

Con relación a la estructura organizacional política y de aprovechamiento de tierras, Mendieta y Núñez señala:

Estos reinos, en su organización interior, se encontraban constituidos de una manera semejante. En cuanto a su gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta. El rey era la autoridad suprema, el señor de vidas y haciendas; a su alrededor, como clases privilegiadas, se agrupaban en primer término los sacerdotes, representantes del poder divino, que, por lo general, eran de noble estirpe; los guerreros de alta categoría, nobles también en su mayor parte, y, en segundo término, la nobleza en general, representada por las familias de abolengo. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas.<sup>1</sup>

Dicho lo anterior, se estudiará la forma de tenencia de la tierra por parte de los aztecas se dividía en 6 rubros que se describen de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *El Problema Agrario en México*, Editorial Porrúa, México 1987, p. 8.

Pillalli: Estas eran las tierras que detentaban los principales nobles, al efecto, Chávez Padrón las define de la siguiente manera: “eran posesiones antiguas de los pipitzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos al señorío”.<sup>2</sup>

Teotlalpan: Estas eran las tierras de los dioses, destinadas al mantenimiento de los gastos del culto. Con relación a lo anterior, Chávez Padrón señala: “Los productos de esta tierra llamada teotlalpan (tierra de los dioses) estaban destinadas a sufragar los gastos del culto”.<sup>3</sup>

Milchimali: Eran las tierras destinadas a sostener los gastos del ejército y gastos de guerra, se encontraban cerca de los calpullis y las personas colindantes con dichas tierras tenían la obligación de labrarlas.

Aunado a lo anterior, Chávez Padrón refiere: “Estas tierras estaban destinadas a proporcionar víveres al ejército en tiempo de guerra, las cuales se llamaban milchimalli o cacalomilli, según la especie de víveres que se daban”.<sup>4</sup>

Altepetlalli: Eran las tierras propiedad del barrio o de uso común. Chávez Padrón señala lo siguiente:

Había tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del pueblo, esto es, de los comunes de las ciudades, se dividían en tantas partes cuantos eran los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte con entera

---

<sup>2</sup> Chávez Padrón, Marta, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, 19ª Edición, México 2010, p. 143.

<sup>3</sup> *Ibidem* p.144.

<sup>4</sup>*Idem*.

exclusión e independencia de los otros. Esta institución tuvo perfiles similares a la que los españoles llamaron propios.<sup>5</sup>

Calpulli: Eran las pequeñas tierras repartidas al jefe de familia con la finalidad de cultivarlas y obtener el sustento necesario para su familia, tenemos entonces que esta figura es el antecedente más antiguo en nuestro país de lo que es el ejido. Con base en lo anterior, Chávez Padrón señala:

Como su génesis nominativa lo indica (calli, casa; pulli, agrupación), era una parcela de tierra que se le asignaba a un jefe de familia para el sostenimiento de esta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas, aunque muy al principio el requisito más que de residencia era el de parentesco entre las gentes del mismo barrio.<sup>6</sup>

Estas eran las principales formas de distribución de la tierra en la época prehispánica que perduraron el tiempo que tuvo auge el imperio azteca y que, desde luego, con la llegada de los españoles dio un cambio radical. No obstante lo anterior, podemos señalar que los aztecas no eran la única organización, sin embargo, las antiguas culturas eran muy similares en su forma de organización “gubernamental”.

Al efecto de lo anterior, señala Mendieta y Núñez:

Por otra Parte todos los reinos indígenas de la época se encontraban poco más o menos en el mismo grado evolutivo y estaban organizados de un modo semejante: el rey o cacique, la clase sacerdotal, los guerreros de alcurnia y la nobleza eran los dominadores del pueblo, los que gozaban de todas las

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

pertenencias, y estas desigualdades sociales se traducían, naturalmente en la organización de la propiedad.<sup>7</sup>

En virtud de lo anterior, se puede observar que, desde los tiempos de los aztecas, han existido distintas clases sociales, que básicamente son el parteaguas para la administración y distribución de la tierra.

## **1.2 EL DERECHO AGRARIO EN LA NUEVA ESPAÑA**

En este apartado se analizarán las bulas papales emitidas en el tiempo de la colonización de México, que como señala Jorge J Gómez de Silva Cano, el ordenamiento territorial se reestructuró de forma completa.

Como resultado de la conquista, el territorio de nuestro país pasó a formar parte de la Corona Española, conforme a la Bula Noverunt Universi, emitida el 4 de mayo de 1493 por el papa Alejandro VI, que repartió las tierras descubiertas del nuevo mundo – América – entre España y Portugal.<sup>8</sup>

Como señala Gómez de Silva Cano, fueron las bulas alejandrinas las que otorgaron a España y Portugal el derecho de apropiarse de las tierras descubiertas en el nuevo continente, como es sabido, España se apropió de lo que hoy en día es México y esto, desde luego provocó un cambio radical en la administración y tenencia de la tierra en virtud de que, los nativos colonizados serían despojados de

---

<sup>7</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., nota 1, p. 20.

<sup>8</sup> Gómez de Silva Cano, Jorge J, *El Derecho Agrario Mexicano y la Constitución de 1917*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p. 55.

sus tierras para ser así ocupadas por los españoles y desapareciendo de esta forma las figuras operantes por los aztecas que fueron señaladas en el tema anterior.

Con relación a la llegada de los españoles a México y al cambio en la estructura en el ordenamiento territorial, Chávez Padrón contempla lo siguiente:

“Es probable que con la llegada de los españoles la primera propiedad indígena que pasó a sus manos fue la particular y, sobre todo, aquella que correspondió a los señores, los guerreros y la casta sacerdotal. El teotlalpan, el milchimalli, tlatocalli y el pillalli, deben haber sido las propiedades que por su significado desaparecieron casi violentamente.”<sup>9</sup>

Como anteriormente se ha señalado, al llegar los españoles a México realizaron la conquista de los pueblos habitantes y del nuevo territorio descubierto, cambiando así, toda forma de organización, por lo que, durante el largo periodo de la colonia, los reyes de España expedieron numerosos ordenamientos que dejaron en manos de los virreyes, gobernadores, cabildos o procuradores, la tarea de distribuir las tierras con base en encomiendas o repartimientos.

De esta manera por medio de diversas leyes, cédulas y decretos emitidos en la península Ibérica, los antiguos pueblos fueron despojados de sus tierras, hasta quedar reducidos a la condición de peones, lo que provocó la concentración de grandes superficies en manos de los nuevos pobladores, de esta manera es como nació el latifundio en nuestro país.

---

<sup>9</sup> Chávez Padrón, Martha, op. Cit. Nota 2, p. 72

En virtud de lo anterior, señala Ruiz Massieu:

“La corona española desde el inicio de su aventura y una vez que tuvo conocimiento de que las tierras descubiertas se encontraban pobladas, se preocupó por encontrar fundamentaciones de su conducta de alguna manera justificaran sus excesos. Por tanto, el estudio de las bases jurídicas de la conquista y colonización de tierras americanas fue una preocupación constante en el siglo XVI y procuró en todo momento acallar las voces de protesta y las conciencias de muchísimos españoles que consideraron sumamente débil el derecho de España a someter a los indígenas y arrancarles no solo sus posesiones materiales sino su forma de vida y su ser espiritual”<sup>10</sup>

Desde luego que, una vez concertada la conquista por parte de los españoles, era necesario habitar las tierras conquistadas para evitar perderlas, dicho esto, con la llegada de los españoles, los nativos fueron despojados de sus tierras, como consecuencia de ello, y, como señalan algunos autores como el Doctor Rubén Gallardo Zúñiga y en el mismo sentido Ruiz Massieu, se crearon nuevas figuras de tenencia de la tierra, mismas que se describen de la siguiente forma:

Mercedes: estas tierras eran otorgadas por el rey por los servicios prestados a la corona, es decir, que estas tierras eran un premio en agradecimiento a todos aquellos soldados que combatieron a la par de Hernán Cortés.

Se otorgaban con la finalidad de que fueran cultivadas y se les exigía a quienes se les habían otorgado, que mantuvieran la posesión de dichas tierras por

---

<sup>10</sup> Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario Revolucionario*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987, p. 89.

un periodo de 4 a 6 años. Aunado a ello, era necesario que existiera una confirmación real por parte de la corona española para que la persona a quien se le había otorgado una tierra bajo la figura de una merced real se le pudiera considerar como propietario y, en caso de no existir dicha confirmación, no sería reconocido con tal carácter y podía ser despojado de las tierras.

En virtud de lo anterior, Chávez Padrón contempla lo siguiente:

A los conquistadores y colonizadores se les concedieron tierras mercedadas o de merced, para sembrar. La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se otorgaron al principio con calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad; de residencia y de labranza y una vez cumplidas estas condiciones; se debían confirmar.<sup>11</sup>

Esta forma de tenencia de la tierra dio origen a las caballerías y peonías, mismas que fueron tierras otorgadas a los españoles por conducto de cedula real, como agradecimiento por sus servicios a la corona, la diferencia de estas modalidades es que, las caballerías les eran otorgadas a los soldados que combatieron a caballo y las peonías a los soldados que combatieron a pie.

**Caballerías:** Esta figura representa una extensión de tierra que les era otorgada a aquellos que combatieron contra los mexicas y lo realizaron a caballo.

---

<sup>11</sup> Chávez Padrón, Martha, op. Cit. Nota 2, p. 163.



Chávez Padrón lo contempla de la siguiente manera “La caballería era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de caballería.”<sup>12</sup>

Peonías: Esta figura es una derivada de las mercedes y son muy similares a las caballerías, ya que, en este caso, se les repartía una extensión de tierra a los soldados que habían combatido a pie. Al efecto, Chávez Padrón señala lo siguiente: “La peonia era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería”<sup>13</sup>

Composiciones: Son otra figura de tenencia de la tierra, las cuales, si bien en un principio la corona española tuvo el afán de poblar el nuevo territorio conquistado regalando tierras a los soldados, con el paso del tiempo vinieron problemas económicos, de tal forma que se vieron obligados a vender las tierras que anteriormente eran regaladas. Básicamente son las tierras que fueron adquiridas por una compraventa o bien por la regularización de la tenencia de la tierra hecha por la corona española.

Con relación a lo anterior, Chávez Padrón señala:

En principio la Corona Española ordeno que se le devolvieran las tierras ilegalmente detentadas mediante la Ley para la distribución y arreglo de la propiedad; luego con la finalidad tanto de regularizar la titulación, como de obtener ingresos para el Tesoro Real, en 1589 empezó por ordenarse la revocación o composición de las tierras mercedadas que dieron los cabildos y en 1631 se dispuso en general que los que hubieren introducido y usurpado

---

<sup>12</sup> Ibídem p. 164.

<sup>13</sup> Idem.

más de lo que les pertenece, sean admitidos en cuanto a exceso, a moderada composición y se les despachen nuevos títulos. Al beneficio de la composición podían acogerse los poseedores que tuvieran 10 años de serlo y así lo acreditaran mediante testimonial, siempre que de su solicitud no se derivara perjuicio para los indios y que pagaran la suma moderada que se fijara como valor a la tierra. <sup>14</sup>

En virtud de lo citado, podemos encontrar que las composiciones servían principalmente como un mecanismo para poder regularizar la tenencia de la tierra y, a su vez, ayudaba a sanear las finanzas públicas.

Capitulaciones: Las capitulaciones eran grandes extensiones de tierra que les eran otorgadas a los españoles con la finalidad de crear pueblos.

En virtud de lo anterior, Chávez Padrón señala:

Para que los españoles residieran en la Nueva España, se ordenó que se fundaran pueblos a los cuales se les dieron tierras de uso individual y tierras de uso colectivo. La capitulación se le asignaba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras.<sup>15</sup>

Fundo legal: Esta es una figura que se remonta a la época colonial y que aun en nuestros días sigue vigente, el fundo legal constituye el lugar destinado y delimitado exclusivamente para construir las casas de los naturales, es una porción de tierra que les fue otorgada a los integrantes del pueblo para que estos

---

<sup>14</sup> Ibídem p. 166

<sup>15</sup> Ibídem p.166

podrían establecerse, por lo cual, el fundo legal desde un principio se estableció como algo inembargable e inalienable.

Con relación al fundo legal, Chávez Padrón lo define de la siguiente manera: “Era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, con edificios públicos y casas de los pobladores”<sup>16</sup>

Ejido: La figura del ejido se remonta a la época de la conquista, en aquellos días su significado provenía del latín *exitus* que significa salida. El diccionario de la Real Academia Española dice que, el ejido, es el campo común de todos los vecinos del pueblo, lindante con él.

En cuanto lo que era el ejido en la Nueva España, Chávez Padrón señala “el ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se le conoció desde hace muchos siglos”<sup>17</sup>

Dehesa: Eran las superficies de tierras destinadas para el ganado y el pastoreo de los animales de los españoles.

Con relación a este tipo de tierras, Chávez Padrón indica “La dehesa era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido”<sup>18</sup>

Propios: Esta figura constituía una porción de tierra dotada a los españoles e inclusive a los naturales, estas tierras podían manifestarse en predios urbanos o

---

<sup>16</sup> *Ibidem* p. 168.

<sup>17</sup> *Ibidem* p.p. 168, 169.

<sup>18</sup> *Ibidem* p. 169

rústicos, la principal finalidad de este tipo de predios era la obtención de recursos para así poder cubrir los gastos públicos.

Así mismo, con relación a los propios, Chávez Padrón refiere lo siguiente:

Esta institución era de un antiguo origen español, pero también coincide con el altepetlalli mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos. El propio también era inajenable; se cultivaba colectivamente en la Nueva España y el Ayuntamiento lo daba en censo o en arrendamiento.<sup>19</sup>

Tierras de común repartimiento: Eran aquellas tierras existentes y que desde antes de la fundación de los pueblos de indios ya venían poseyendo algunas familias, las cuales, aun después de la conquista de los españoles siguieron en posesión de las mismas.

En virtud de lo anterior, Chávez Padrón lo define de la siguiente manera: “Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes del pueblo a fin de que las cultivaran.”<sup>20</sup>

Es importante señalar que al ser los españoles quienes conquistaron, ellos se apropiaron de las mejores tierras, principalmente de las que eran explotadas por los mexicas puesto a que eran las más productivas, esto aunado a la discriminación por parte de los españoles hacia los naturales.

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Ibídem p. 170.

Respecto a las tierras de común repartimiento y las nuevas formas de tenencia de la tierra, Ruiz Massieu dice lo siguiente:

Un aspecto que merece ser tratado aparte es el concepto que en España se tenía de los pobladores autóctonos del continente americano porque a través de ello se podrán precisar las formas utilizadas para determinarlos como entes en estado de desarrollo y a partir de eso desposeerlos de sus bienes.<sup>21</sup>

Con relación a lo anterior, es sabido que los españoles, desde la conquista y creación de la Nueva España en el nuevo continente, tuvieron a bien imponer su voluntad, sus creencias y sobre todo sus leyes, a modo que como se ha descrito en el presente capítulo, cambiaron por completo la forma de tenencia de la tierra que manejaban los aztecas y demás nativos de la entidad.

De esta forma se puede decir que, los españoles sentaron las bases para la actual organización y para la creación de la propiedad tanto social como privada, ya que ellos en todo momento mantuvieron una propiedad privada de las tierras despojadas a los originarios y otorgándoles a estos últimos un régimen de propiedad social donde solamente se les otorga la posesión de las tierras.

Esto se ve reflejado en la actualidad, los ejidos se administran y pertenecen al régimen de propiedad social donde los núcleos de población mantienen solamente la posesión de las tierras mas no la propiedad, aunque bien, a esto debemos hacerle un paréntesis por la figura jurídica del dominio pleno, la cual, en capítulos subsecuentes será detallada.

---

<sup>21</sup> Ruiz Massieu, Mario, op. Cit. Nota 6 p. 19.

### **1.3 EL DERECHO AGRARIO EN LA INDEPENDENCIA**

Los regímenes y formas de tenencia de la tierra que comenzaron a surgir desde 1521 en nuestro país, se mantuvieron vigentes durante todo el tiempo que se mantuvo la colonia en la Nueva España y, como es sabido, las imposiciones y abusos del nuevo régimen provocaron descontento por aproximadamente 300 años, situación que desencadenó una lucha por la independencia y el surgimiento de una nueva nación.

En virtud de la lucha y de la consolidación de la independencia, las formas de tenencia de la tierra tuvieron algunos cambios. Así mismo, se buscó la forma de velar por los intereses de los desprotegidos, tratando así, de nivelar al menos en cierta forma, las desigualdades provocadas por la conquista.

El Derecho Agrario en esta etapa de la historia mexicana va tomando un carácter muy distinto y con esto podemos decir que se incluye en la rama del derecho social, ya que, desde este punto, la principal causa del derecho agrario fue velar por los intereses de las minorías buscando la restitución de tierras para los despojados.

En este apartado, es fundamental hablar de la independencia de México ya que esto marca un cambio radical, basado en las desigualdades e inconformidades generadas a lo largo del dominio de los españoles. Es así como en 1810 con las ideas de grandes pensadores entre los que se encuentran Miguel Hidalgo y Costilla

y José María Morelos Y Pavón, a quienes podemos señalar como puntos importantes en la historia del derecho agrario en nuestro país.

Lo anterior lo debemos a una serie de pensamientos que estos dos personajes tuvieron entorno a las problemáticas que se vivían en esa época. Al cura Miguel Hidalgo le impulsaron las injustas desigualdades existentes entre los españoles y los indios, es así, como encontramos que de estas desigualdades la principal de ellas era el problema agrario ya que los españoles tenían la mayor concentración de tierras y los indios estaban imposibilitados prácticamente para adquirir tierras.

### **1.3.1 APORTACIÓN DE MIGUEL HIDALGO**

Es así entonces, que el cura Miguel Hidalgo el 5 de diciembre de 1810 escribe el decreto de devolución de tierras a los pueblos indígenas, en dicho documento Miguel Hidalgo se dirige a los jueces y autoridades competentes para exigirles que recaudaran las rentas vencidas por los arrendatarios de las tierras de los pueblos indígenas para que así estos recursos ayudaran para el cultivo de las tierras, así mismo, se buscó la restitución de las tierras a sus legítimos propietarios. Al efecto señala Gómez de Silva Cano:

“El anhelo de libertad y de reivindicación de tierra fue escuchada por Miguel Hidalgo y Costilla, generalísimo de América, quien el 19 de octubre declaro en Valladolid la abolición de la esclavitud, disposición que confirmó en

Guadalajara en bando solemne del 29 de noviembre y en el decreto promulgado el 5 de diciembre del 1810, compilado por Manuel Fabila, que ordena se entreguen las tierras para su cultivo a las comunidades indígenas, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse”<sup>22</sup>

### **1.3.2 APORTACIÓN DE JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN**

Morelos fue uno de los principales líderes de la lucha de la independencia mexicana ya que al ser fusilado el cura Hidalgo, le correspondió a Morelos continuar con los ideales y buscar la independencia de México. Es por eso que, en 1813 Morelos escribió un documento de suma importancia llamado “sentimientos de la nación” donde entre otras cosas, pedía respeto por todas las personas y pedía eliminar los términos como “indios”, “mulatos” etc., así mismo habla acerca del respeto a las tierras y que las mismas les fueran devueltas a sus propietarios originales.

Después de una larga lucha por la consumación de la independencia, finalmente, el 8 de septiembre del 1821 se emite el acta donde por fin se proclama la independencia y absoluta separación de España surgiendo una nueva nación y formándose México.

En febrero de 1822 se creó el congreso constituyente, quien sentaría las bases normativas que regirían la nueva nación y un tema que se consideró

---

<sup>22</sup> Gómez de Silva Cano, Jorge J, op. Cit. Nota 8, p. 63.



fundamental en la nueva constitución (al menos por la mayoría de la población) era el tema de restituir tierras y extinguir el latifundismo, sin embargo, el tema no fue abordado.

En virtud de lo contemplado en el párrafo anterior, señala Gómez de Silva Cano:

“Con las medidas dictadas al triunfar el movimiento independentista, no se atendió la demanda de los indígenas respecto de la reivindicación de sus derechos sobre la tierra, pues no solo se atacó la gran concentración de superficie que se encontraba en manos de los antiguos terratenientes y del clero, sino que a través de numerosos bandos, acuerdos y decretos se concedieron diversas extensiones a quienes habían participado en la lucha armada, incluso se promovió que las haciendas de indios se redujeran a propiedad particular”<sup>23</sup>

Como resultado de lo anterior, al no atender a las demandas de la población, con el paso del tiempo fueron surgiendo nuevas familias acaudaladas quienes comenzaron por acaparar grandes extensiones de tierra, situación que generó aún más descontento ya que no solo no se resolvían los problemas por la tierra, sino que las nuevas normas dictadas generaban mayores problemáticas.

#### **1.4 LEYES DE REFORMA**

Las leyes de reforma, son un conjunto de normas expedidas con la finalidad de ordenar de una mejor manera el país, esto debido a que, desde la proclamación

---

<sup>23</sup> *Ibíd*em, p. 66.

de la independencia, los problemas nacionales y sobre todo, los problemas territoriales era cada vez más evidentes, por lo cual, con la creación de estas nuevas leyes, uno de los principales objetivos era erradicar la concentración de la propiedad rústica, que en esa época, se encontraba en poder principalmente de extranjeros y del clero, quien hasta ese entonces, continuaba siendo el principal latifundista del país.

Se puede observar que, de las 5 leyes de reforma, para el Derecho Agrario, solo dos de las leyes de reforma son parte importante para la historia, la primera de ellas es la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, la cual, también es conocida como la Ley Lerdo.

La Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas fue publicada el 25 de junio de 1856 durante el gobierno provisional de Ignacio Comonfort. Se le conoce mejor como Ley Lerdo, pues su promotor principal fue Miguel Lerdo de Tejada, quien era Ministro de Hacienda cuando la Ley se Promulgo. ¿Qué decretaba la Ley Lerdo? La venta a particulares de las propiedades rurales de la iglesia católica y las corporaciones civiles, con el fin de fomentar la actividad económica, crear una clase media rural y obtener impuestos de la misma.<sup>24</sup>

Es por esto que, se dictó, que todas las fincas rústicas y urbanas que fueran administradas o bien, que fueran propiedad de alguna corporación civil o de alguna

---

<sup>24</sup> Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas consultado el 27 de febrero de 2023 disponible en la siguiente liga: <https://www.cndh.org.mx/noticia/ley-de-desamortizacion-de-bienes-de-manos-muertas-o-ley-lerdo>

corporación eclesiástica, siempre y cuando no fueran de las consideradas como estrictamente necesarias para el ejercicio de sus funciones, debían ser enajenadas, en el caso de las tierras que fueren propiedad de estas instituciones y que estuvieren en arrendamiento, los arrendadores tenían derecho a adquirirlas de manera preferente.

Todo esto se realizó con el objetivo principal de sanear las finanzas públicas, a modo que, por cada venta de las fincas que fueran propiedad del clero o de las corporaciones, el Estado se quedaría con un cinco por ciento del precio de la compraventa, mismo que sería retenido por concepto de impuestos.

De igual manera, a partir de este momento se le estableció a la iglesia la prohibición de adquirir tierras salvo las que fueran estrictamente indispensables para el ejercicio de su religión. Esto tuvo un impacto significativo ya que, a partir de este momento, la iglesia comenzó a perder demasiadas tierras, perdiendo rápidamente su lugar como el más grande latifundista en nuestro país.

Si bien podemos decir que esta ley tuvo un factor fundamental para el país, también es de señalar que el efecto provocado no fue del todo positivo ya que, como señala Gómez de Silva Cano:

[...] se expidió el reglamento de la ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas de México, que incluía dentro de las corporaciones civiles objeto de la prohibición referida a las comunidades y parcialidades indígenas. Esta medida provocó graves perjuicios a los derechos de los pueblos indígenas, al permitir que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los

vecinos de las mismas. Si bien es cierto que la ley suprimió la amortización y le quitó la personalidad jurídica al clero como terrateniente, también lo es que, al no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, se fortaleció el latifundismo.<sup>25</sup>

Si bien esta ley tenía como finalidad equiparar los derechos de los desprotegidos, la consecuencia provocada fue totalmente distinta y provocó gran desigualdad en el país, situación que no fue abordada en la constitución de 1857, ya que, no se consideraba como una problemática, sin embargo, la realidad fue muy diferente, por lo cual, se trató de subsanar la ausencia del reparto de tierras mediante la expedición de otra ley.

Otro antecedente que es fundamental para su análisis en el presente trabajo, es la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, la cual fue promulgada en el 12 de julio 1859 durante el gobierno del Presidente Benito Juárez, esta ley fue un complemento para la Ley Lerdo.

El objetivo principal era evitar el latifundio, buscando de esta forma sanear las finanzas públicas de la nación en aquellos tiempos, así mismo, esta ley sirve en parte a modo de beneficencia y apoyo a los servicios públicos ya que en varias de las fincas extraídas del dominio del clero se construyeron hospitales gracias al decreto de hospitales y establecimientos de beneficencia de 1861.

Con la expedición de esta ley y su puesta en ejecución, trajo como consecuencia la pérdida de cientos de terrenos por parte de la iglesia católica

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 75.

principalmente, sin embargo, las demás corporaciones religiosas también sufrieron pérdidas con la puesta en ejercicio de esta ley, sin embargo, fue algo que trajo como resultado un beneficio para la población y, en cuanto al clero se refiere, perdió poder y recursos como consecuencia.

Con relación a lo anterior, el maestro Jorge J Gómez de Silva Cano señala

[...] por medio de la cual todos los bienes del clero secular y regular entrarían al dominio de la nación; también estableció la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos y la libertad de cultos. Al día siguiente, promulgó el Reglamento de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, para regular el procedimiento y designar a las autoridades para la administración de los bienes nacionalizados del clero.<sup>26</sup>

## **1.5 EL DERECHO AGRARIO EN LA REVOLUCIÓN MEXICANA**

La revolución mexicana fue una de las etapas más importantes para la historia de nuestro país y, jurídicamente, fue el acto que dio pauta para sentar las bases de nuestro sistema normativo actual, ya que como consecuencia del movimiento revolucionario tuvo lugar la constitución de 1917.

Haciendo referencia a lo anterior, podemos encontrar que el movimiento revolucionario fue el factor fundamental para la consolidación del derecho social debido a que la revolución mexicana en realidad fue una lucha de clases sociales,

---

<sup>26</sup> *Ibíd*em p. 78.

fue una lucha donde campesinos y obreros (en su gran mayoría) se levantaron en armas para pelear por el respeto a sus derechos.

### **1.5.1 PLAN DE SAN LUIS**

El plan de San Luis es uno de los más importantes para marcar el inicio de la Revolución Mexicana para luchar por la igualdad de clases sociales y en sus inicios para quitar a Porfirio Díaz de la presidencia puesto a que se había reelegido por más de 30 años, aunado a ello, el pueblo mexicano estaba cansado de la explotación tan inhumana que vivía, de las grandes facilidades otorgadas a los extranjeros bajo el pretexto de atraer la inversión a nuestro país y aun mas, los grandes latifundios que existían y la forma en que, las personas eran despojadas de sus tierras.

El plan de San Luis fue proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, este plan refleja de manera directa las bases ideológicas del movimiento revolucionario y es que en el podemos encontrar que Madero se hizo de la ayuda del pueblo y por ende les prometió la restitución de sus tierras para lo cual en dicho plan señaló en su artículo tercero la restitución de las tierras que hubieran sido materia de despojo en contravención a las disposiciones legales aplicables, a tal efecto, el artículo tercero del Plan de San Luis contempla lo siguiente:

“...Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos

de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”<sup>27</sup>

Derivado del Plan de San Luis surgen tres principios fundamentales los cuales son la restitución de tierras a los poblados que hubieren sido despojados de las mismas, el fraccionamiento de latifundios debido a la pobreza extrema de la gran mayoría de los ciudadanos, por ello, en dicho plan se ordenaba la expropiación de un tercio de dichos latifundios para el establecimiento de ejidos y campos para siembra, y finalmente la confiscación de propiedades a todos aquellos que se opusieran al plan.

Es de mencionar que al mismo tiempo en todo el país existían luchas por los intereses de las clases desprotegidas, en el sur con Emiliano Zapata y en el norte con Francisco Villa, en todos los movimientos iban inmersas las ideas de restitución de las tierras, y es que podemos decir que el problema agrario en nuestro país nació con la llegada de los españoles.

---

<sup>27</sup> Ibídem p. 80.

## 1.5.2 PLAN DE AYALA

Este plan publicado el 28 de noviembre de 1911 fue la forma de hacer frente a las diferencias que Emiliano Zapata tenía con Francisco I. Madero respecto a la restitución de las tierras. Podemos decir que este plan es uno de los antecedentes más importantes para el Derecho Agrario Mexicano.

Mediante este plan, Zapata llamaba a las armas a todos aquellos que hubieren sido despojados de sus tierras para restituir las mismas, pues se estaba en el entendido de que las tierras les habían sido arrebatadas al pueblo por los caciques, hacendados, terratenientes y extranjeros a los que tanto apoyó el gobierno de Porfirio Díaz.

El plan de Ayala, Como señala Gómez de Silva Cano

En él se alude de manera contundente a la situación de numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, que habían sido despojados en virtud de las leyes del porfirismo, y se plantea como solución al problema agrario la restitución a sus antiguos dueños de los terrenos de los que habían sido privados de forma arbitraria, estableciendo para los propietarios un pago indemnizatorio.<sup>28</sup>

El plan se basaba en que quien creyera tener algún derecho sobre alguna tierra que se presentara con los documentos que le acreditaran el interés legítimo

---

<sup>28</sup> *Ibíd*em, p. 87.



para así buscar una restitución, el lema del movimiento zapatista fue reforma, libertad, justicia y ley.

Este plan se plasma en una verdadera lucha de clases, donde los desposeídos buscan justicia y que se les restituyan sus tierras, es aquí donde realmente nace el Derecho Agrario en nuestro país.

Podemos encontrar en el Plan de Ayala, un gran precursor de la revolución, del descontento poblacional y sobre todo del derecho agrario, ya que, como señala Gómez de Silva Cano:

Este plan permitiría a los pueblos despojados que entraran en posesión de sus tierras y que la cuestión de afectados se ventilara en tribunales especiales, agregando que la experiencia del campesino había sido que la acción reivindicadora, ante los tribunales comunes, era un procedimiento por el cual siempre perdían, debido a su rigorismo formalista y al poco conocimiento específico del problema agrario nacional.<sup>29</sup>

## **1.6 LEY AGRARIA DE 1915**

El 6 de enero de 1915 el General Venustiano Carranza promulgo la primera Ley Agraria en nuestro país, compuesta por 12 artículos y con la principal finalidad

---

<sup>29</sup> *Ibíd*em p. 88.

de declarar nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y que fueron realizadas en contravención a la Ley Lerdo.

Primeramente, hay que mencionar que dicha ley no hace mención expresa de lo que es una corporación, sin embargo, diversos autores contemplan que anteriormente así se les conocía a las comunidades de nuestro país, por ende, al hablar de la Ley Lerdo entendemos entonces que esta propicio la venta de terrenos rústicos del clero, pero no solo eso, sino que obligó a las corporaciones (comunidades) a vender varios de sus terrenos aun en contra de su voluntad.

Este despojo fue consumado con el apoyo de diversas autoridades administrativas, judiciales, entre otras, además, la constitución de 1857 no reconocía tal cual el carácter de las comunidades por lo cual prácticamente estaban impedidas para adquirir y poseer bienes raíces y por lo tanto tampoco les reconocía personalidad jurídica para poder defender sus derechos.

Gómez de Silva Cano señala lo siguiente:

Se considera necesaria la devolución de las tierras a los pueblos, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres; lo que confrontaba los intereses creados de los que adquirieron las tierras en abuso de las leyes que autorizan el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos y no su enajenación en favor de extraños.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibíd*em p. 93

No obstante, Porfirio Díaz llegó a la presidencia en el tiempo más complicado del agrarismo mexicano debido a que el descontento estaba en su máximo esplendor como consecuencia de tantos años de abuso y violación a los derechos de las comunidades de nuestro país.

Porfirio Díaz colaboró al descontento puesto que apoyó de manera desmedida a los caciques, los terratenientes, los grandes hacendados y peor aún, en su afán de atraer inversión de los países de Europa a nuestro país, concedía todo tipo de facilidades a las empresas mineras y petroleras que desde luego despojaban de las tierras a los indígenas mexicanos, por ello, es que surge la necesidad fundamental de restituirles las tierras.

Finalmente, se expone que el propósito de este reparto era dotar de tierras a suficientes a los desposeídos para cubrir las necesidades básicas de los pueblos, con la finalidad de que al devolverles sus tierras se pudieran desarrollar libremente y de manera plena.

Es así, que surge la necesidad de no solo restituirle las tierras a los pueblos, sino que había que buscar una estrategia en la que no se pudiera repetir la historia, evitando así que las personas fueran despojadas de sus tierras, una estrategia para evitar los latifundios e inclusive que las tierras cayeran en manos de extranjeros.

De esta forma, es como entonces surge la naturaleza jurídica de los ejidos y comunidades de nuestro país, se les concede el usufructo de las tierras y las pueden aprovechar como mejor les plazca, sin embargo, es imposible enajenar dichas

tierras para no caer nuevamente en las consecuencias vividas durante la reforma y el porfiriato

## **1.7 LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO AGRARIO A RANGO CONSTITUCIONAL**

En 1916 Venustiano Carranza como jefe del ejército constitucionalista y titular del ejecutivo convoca al congreso constituyente en la Ciudad de Querétaro, donde por cada sesenta mil habitantes, cada estado tenía derecho a enviar un representante, fue así entonces, como el primero de diciembre de 1916 se instala el constituyente y entra en sesiones hasta el 31 de enero de 1917 para promulgar una nueva constitución.

Podemos decir al respecto que, es aquí donde se consolida el Derecho Social y esto es gracias a la incorporación del Derecho Laboral y del Derecho Agrario a rango constitucional puesto a que antes eran regulados por otras ramas del Derecho, como por ejemplo el derecho civil.

Se puede hablar de la consolidación del derecho social en virtud de que, anteriormente, en las diversas constituciones anteriores a 1917 (1824, 1836, 1847 y 1857) no se abordó el problema del ordenamiento territorial ni de restitución de tierras a los desposeídos sino hasta la constitución de 1917 mediante la redacción del artículo 27 donde se logran materializar los anhelos de los campesinos mexicanos.

Al efecto, señala Ruiz Massieu

La constitución mexicana de 1917 no fue ajena a las nuevas ideas sobre la propiedad, dándole un carácter profundamente social que posibilitó al Estado a imponer a la propiedad privada, y desde luego a la social, limitaciones y deberes que le permitan cumplir con los fines individuales y sociales que de acuerdo con esta moderna concepción debe tener la propiedad.”<sup>31</sup>

En efecto es de suma importancia la aportación de Ruiz Massieu ya que como bien señala, con esto se cumplieron las exigencias de la revolución mexicana y del gran movimiento por el que pelearon tantos obreros y campesinos para luchar por sus derechos, por ello, fue fundamental la incorporación del Derecho Agrario en el artículo 27 constitucional donde Venustiano Carranza amplió sus ideas plasmadas en la Ley Agraria de 1915.

Es de señalar también que, el artículo 27 constitucional, fue uno de los que más análisis requirieron, además, de que la redacción del mismo le tomó al congreso constituyente varios días en virtud de que, en este artículo, se trató de subsanar toda la problemática social y económica del país. Con relación, Gómez de Silva Cano señala:

Finalmente, se aborda el tema del problema agrario nacional y de la urgente necesidad de encontrarle una solución adecuada. Se reconoce, sin embargo, que a falta de tiempo para dar una solución detallada a la cuestión

---

<sup>31</sup> Ruiz Massieu, Mario Op. Cit. Nota 10 p. 210.

agraria, la Comisión se limita a proponer cuando menos, ciertas bases generales [...] <sup>32</sup>

Resulta relevante hacer énfasis a las desigualdades económicas propiciadas por el desequilibrio en la tenencia de la tierra, señalando el maestro Jorge J. Gómez de Silva Cano

En el dictamen se asienta que siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de aquella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. <sup>33</sup>

Se puede observar aquí, que no solo se limitan a la desigualdad del reparto de tierras, sino que, al existir aun los grandes acaparamientos de tierra, la situación se analiza como un problema social y económico que impide el libre desarrollo del país, por ello, la redacción del artículo 27 constitucional toma suma importancia.

Otro aspecto que es importante analizar en este apartado, es que, la constitución de 1917 incorporó por primera vez la expropiación, pero señalando, que para poder realizarla debería de existir una causa manifiesta de utilidad pública que debía ser declarada como tal por la autoridad administrativa.

Así mismo, fue fundamental incorporar en el mismo artículo que los extranjeros que desearan adquirir tierras en nuestra nación debían renunciar a la protección de su gobierno ya que de hacerlo perderían estas tierras en favor de la nación mexicana, esto es también conocido como la cláusula calvo y fue de vital

---

<sup>32</sup> Gómez de Silva Cano, Jorge J. Op. Cit. Nota 8 p. 104.

<sup>33</sup> Idem

importancia ya que con todo el movimiento revolucionario, el país se vio amenazado en todo momento por los intereses extranjeros basados en los petroleros y mineros que se aprovechaban al máximo de las tierras y despojaban a los mexicanos de ellas, por ende, al incorporar esta condición se estableció más control respecto a la adquisición de tierras.

Finalmente, el punto clave para la materia agraria fue que en este artículo se incorporó de manera expresa la mención de que las tierras que ya vinieren poseyendo, las que les fueren restituidas o bien las nuevas que les fueren dotadas a los ejidos, deberían de ser aprovechadas en común por todos sus habitantes.

Esto último, es de suma importancia pues da la pauta y define la naturaleza jurídica del ejido hasta la actualidad salvo sus variantes, sin embargo, esto no brinda la certeza de que en el ejido se tiene solamente el derecho real de usufructo pero nunca el de propiedad, ya que es aprovechado en conjunto y no en lo individual por lo cual no se puede disponer del dominio de dichas tierras.

## **1.8 OTRAS DISPOSICIONES AGRARIAS**

Después de la promulgación de la constitución de 1917 surgieron algunas disposiciones como la Ley de Ejidos, el Reglamento Agrario, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, los Códigos Agrarios y la Ley Federal de Reforma Agraria

Todas estas disposiciones legales coinciden, en regular la forma de cómo deberían de hacerse las dotaciones y restituciones de tierras a los desposeídos, tratando de regular el procedimiento y la autoridad que sería responsable de tal actuación, sin embargo, algo que tienen en común es que todas estas disposiciones fallaron de manera rotunda sin importar las reformas y adiciones que se hicieran.

Algo que es importante de señalar es que en el código agrario de 1934 se incorporó por primera vez que las tierras ejidales y comunales tendrían el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, principios que siguen vigentes hasta nuestros días, aunque con algunas variantes como se analizará en el desarrollo del presente trabajo.

De igual forma, es de señalar que, ninguna de estas disposiciones fue suficiente para hacerle frente al gran problema social que aún existía por lo que, fue fundamental una reforma en materia agraria y la creación de nuevas instituciones para poder terminar con el problema agrario en nuestro país.

### **1.8.1 EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS EN MATERIA AGRARIA**

Para efectos de la presente investigación, resulta de suma importancia el análisis del artículo 27 constitucional, así como de las reformas que el mismo ha sufrido, sin embargo, solamente serán analizadas aquellas que están ligadas al



reparto de tierras y, en general, las que tengan una relación estrecha con la materia agraria.

Para empezar el análisis del artículo 27 constitucional hay que resaltar que este es elaborado como respuesta al descontento social y al despojo de tierras que se había venido arrastrando desde la época de la conquista, generando descontentos sociales. Por ello, fue de suma importancia atender la problemática territorial y como respuesta a ello (entre otros asuntos) fue creado el artículo 27.

Con relación a lo anterior, el Doctor Rubén Gallardo Zúñiga refiere “El tema de la tierra en México es, sin duda, uno de los que motivó a lo largo del siglo XX el nacimiento del derecho social y, por ende, la seguridad social”<sup>34</sup>

Aunado a ello, Gómez de Silva Cano señala:

Desde su promulgación en 1917 a la fecha, este precepto ha sido modificado en numerosas ocasiones, con la finalidad de ajustar su texto a las orientaciones políticas de los diversos regímenes gubernamentales posteriores, lo cual define el perfil histórico de la cuestión agraria nacional y la evolución que ha registrado el programa de reforma agraria impulsado por la revolución mexicana de 1910, al mismo tiempo que identifica las características del moderno derecho agrario mexicano, resultante de este largo proceso.<sup>35</sup>

En ese sentido y como puntualmente señalan los dos autores citados, se puede resaltar, como ya se ha venido diciendo, que el artículo 27 constitucional es

---

<sup>34</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, *Derecho Contractual Agrario*, Editorial Porrúa, México 2018, p. 105.

<sup>35</sup> Gómez de Silva Cano, Jorge J, op. Cit. Nota 8, p. 151.

el pilar del derecho agrario mexicano, el cual, principalmente surge como necesidad a la restitución, ampliación y dotación de tierras a los campesinos mexicanos.

Cabe resaltar que este artículo sentaba las bases para la regulación de las figuras jurídicas de la ley agraria de 1915, cuya finalidad, era regular el reparto de tierra mediante la restitución, ampliación y dotación de tierras, así mismo, regulaba el procedimiento a seguir, así como las figuras que intervenían en dichos procesos.

Ahora bien, resulta de suma importancia analizar las reformas del artículo 27 constitucional, por lo menos, las que se refieren a la materia agraria por lo que a continuación, se refieren las reformas realizadas.

En primer lugar, se comenzará con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934 en la cual, se reforma el artículo 27 constitucional y se abroga la ley agraria de 1915. Gómez de Silva Cano menciona:

Esta reforma modifica el párrafo tercero y establece que el fraccionamiento de latifundios se orientará al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola. Igualmente, se regulan los procedimientos para la tramitación de las solicitudes de restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, estableciendo las facultades de las autoridades y órganos agrarios previstos en la propia constitución.<sup>36</sup>

En esta reforma se puede observar como principal cambio que se abroga la ley agraria de 1915 y cambian las autoridades que intervienen en los principales

---

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 152,

actos en materia agraria, así como también sienta las bases para ejercer las acciones por parte de los campesinos.

La siguiente reforma a analizar es la publicada en el diario oficial de la federación el 6 de diciembre de 1937 y con relación a ello, señal Gómez de Silva Cano:

Se adiciona la fracción VII del artículo 27 constitucional, para reconocer el derecho de los núcleos de población comunal para disfrutar en común las tierras, los bosques y las aguas que les pertenezcan o que se les restituyeren. También declara que serán de jurisdicción federal todas las controversias por límites de terrenos comunales, cualquiera que fuere su origen. Asimismo, establece la facultad del ejecutivo federal para resolver en definitiva estos expedientes y el recurso de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como medio de impugnación.<sup>37</sup>

Se puede observar que a partir de esta reforma se busca darles mayor certeza jurídica a las comunidades del país, permitiéndoles el uso y disfrute de su territorio con plena independencia, de igual manera, esta reforma contempla que las controversias deberán resolverse ya no ante la autoridad local sino ante la autoridad federal.

La siguiente reforma que es necesario analizar, se trata de la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, la cual, indica Gómez de Silva Cano:

---

<sup>37</sup> Ibídem p. 153

Establece la procedencia del juicio de amparo para los propietarios afectados por resoluciones agrarias que cuenten con certificado de inafectabilidad. Asimismo, se fija la superficie considerada como pequeña propiedad agrícola y ganadera, y la unidad mínima de dotación individual en los ejidos de 10 hectáreas.<sup>38</sup>

Con relación a ello se puede vislumbrar que esta reforma fue fundamental para los núcleos de población ejidal ya que, a partir de esta reforma se fijan las medidas mínimas en los ejidos, principalmente para aquellos dedicados a la agricultura y la ganadería.

La siguiente reforma en materia agraria, y que resulta pertinente analizar, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la cual, nos señala Jorge J. Gómez de Silva Cano:

Se modifican el párrafo tercero. Declara el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y para regular el aprovechamiento de los recursos naturales en aras de una justicia distributiva de la riqueza pública, para procurar la conservación de dichos recursos e impulsar el desarrollo equilibrado del país. Igualmente, se otorgan facultades a la federación para ordenar los asentamientos humanos y establecer reservas territoriales para la realización de obras de infraestructura y apoyar el crecimiento de los centros de población, así como para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo y la protección de la pequeña propiedad agrícola.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Ibídem, p. 155.

En virtud de dicha reforma, se puede observar que, esta reforma realizada en 1976 es una de las más importantes y de mayor impacto hablando en cuanto al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano ya que, establece de manera precisa que la nación puede imponer las modalidades que se necesiten para salvaguardar el interés público.

Es de resaltar que, se busca con esta reforma una correcta distribución de la tierra y la riqueza de los recursos naturales obtenidos de la misma, así como también, con esto se busca sentar las bases para la protección y desarrollo de la ganadería.

La siguiente reforma que resulta pertinente analizar, es la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1987, a lo cual, Gómez de Silva Cano señala:

[...] Se adicionan las fracciones XIX y XX, para reconocer la necesidad de impartir justicia agraria honesta y expedita, garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, ejidal, comunal y a la pequeña propiedad. Establece también la asesoría legal a los campesinos, obligando al Estado a promover el desarrollo rural integral.<sup>40</sup>

Es importante resaltar que esta reforma tenía como finalidad, la impartición de justicia en el campo mexicano, sin embargo, esto no terminó en la creación de tribunales, por lo cual, la justicia en materia agraria le seguía correspondiendo a la autoridad administrativa.

---

<sup>40</sup> Idem

Finalmente, la última reforma a señalar es la del 6 de enero de 1992, la cual, marca las bases para la creación del nuevo Derecho Agrario, el cual, se encuentra vigente en la actualidad. Con relación a dicha reforma, Jorge J. Gómez de Silva Cano refiere en lo conducente:

[...] Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII, y XIX, se derogan las fracciones X a XIV y XVI del artículo 27, para cancelar el derecho de los núcleos agrarios al reparto de tierra. Se autoriza a las sociedades mercantiles poder adquirir en propiedad terrenos rústicos hasta por 25 veces el límite de la pequeña propiedad. Asimismo, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos agrarios y se garantiza la propiedad de sus tierras, tanto para el asentamiento humano como para sus actividades productivas, así como la integridad de las tierras de los grupos indígenas. Se autoriza el aprovechamiento por terceros de las tierras ejidales y comunales, la transmisión de los derechos parcelarios, la adquisición del dominio pleno y la enajenación de parcelas [...] <sup>41</sup>

Se puede percibir que la reforma de 1992 fue un cambio estructural y organizacional, fue un cambio radical que marcó un antes y un después para el Derecho Agrario mexicano, incorporando figuras innovadoras como la libre disposición del bien, la cual, se analizará en los capítulos subsecuentes de la presente investigación.

Resulta sustancial la reforma realizada en materia agraria en 1992 marca el fin de una época, es decir, con dicha reforma se marcó el fin del reparto de tierras,

---

<sup>41</sup> Ibídem, p. 156.

ya que por más de 70 años la autoridad administrativa se dedicó a tratar los asuntos relacionados a la dotación, restitución y ampliación de tierras.

Con relación a lo anterior, el doctor Rubén Gallardo Zúñiga remite:

Han pasado siete décadas de que se estableció formalmente la política de reparto agrario, mediante diversas acciones agrarias tratadas con anterioridad. Al llegar a los años 70 se habían creado o reconocido un gran número de ejidos y comunidades, lo que permitió valorar la necesidad de reorientar la política de reparto agrario, en especial por falta de tierras para continuar con dicho reparto; pero, sobre todo, buscando dar certeza jurídica a la tenencia de la tierra [...] <sup>42</sup>

En conclusión, El Derecho Agrario mexicano trasciende desde la época prehispánica, de acuerdo a lo desarrollado en la presente investigación, ha estado presente en México desde antes de la llegada de los españoles, en materia agraria los aztecas fueron la civilización más desarrollada en el aspecto de la distribución de tierras. Si bien es cierto, en sus inicios fue muy distinto, también es cierto que sufrió todo un proceso de adaptación al igual que todo el derecho, sin embargo, aun en la actualidad se mantienen algunos al Calpulli de los Aztecas en el Derecho Agrario actual, por ello, es importante darle reconocimiento al Derecho Agrario ya que, no obstante su rezago, sigue siendo un pilar del Derecho Mexicano.

La tierra es un factor fundamental para el sostenimiento de la vida en sociedad en virtud del destino que se le dé a las mismas, por ello, es importante observar los movimientos sociales que han surgido en México a lo largo de la historia, ya que, en todo momento, se ha buscado una mejor distribución para el

---

<sup>42</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, op. Cit. Nota 33, p. 118.

beneficio de la población en general, por ello resulta importante conocer la historia del Derecho Agrario Mexicano para conocer sus antecedentes, sus dolencias, las causas que lo motivaron y la forma en la que ha evolucionado para comprender así, su trascendencia a lo largo de la historia mexicana y su impacto en la sociedad.



## **CAPÍTULO II**

### **EL DERECHO COMO OBJETO DE ESTUDIO Y SU RELACIÓN CON LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN**

En este capítulo se analizará lo que es el Derecho como objeto de estudio, de igual forma, se analizarán algunas de las ramas del mismo, para ello, se utilizará el método de investigación deductivo ya que se comenzará analizando lo que es el Derecho hasta llegar al objeto de estudio de la presente investigación que es el Derecho Agrario.

#### **2.1 CONCEPTO DE DERECHO**

Para comenzar con este capítulo, se puede decir que, el Derecho, como señala Eduardo García Máynez, “El Derecho en su sentido objetivo, es un conjunto de normas.”<sup>43</sup>

Partiendo de esta premisa, surge la necesidad de analizar qué es una norma, a lo cual, Eduardo García Máynez lo define de la siguiente manera: “La palabra norma suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: lato sensu aplíquese

---

<sup>43</sup> García Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 65ª edición, segunda reimpresión, México 2014, p. 37.

a toda regla de comportamiento, obligatoria o no; stricto sensu corresponde a la que impone deberes o confiere derechos.”<sup>44</sup>

Con relación a lo comentado por Eduardo García Máynez, se puede entender entonces que, una norma, impone deberes y que confiere derechos.

Por lo anterior, se puede entender que, en un sentido abstracto que el derecho es un conjunto de normas, en virtud de que es conformado por reglas que buscan moderar el comportamiento de los individuos, confiriendo derechos y obligaciones al mismo tiempo.

En un sentido más complejo o bien, en un sentido más acertado, el derecho es definido por Eduardo García Máynez de la siguiente manera:

Derecho es un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas –integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible- son sancionadas y, en caso necesario, aplicadas o impuestas, por la organización que determina las condiciones y los límites de su fuerza obligatoria<sup>45</sup>

Analizando la definición de derecho que brinda García Máynez, encontramos que se habla de un orden que es creado por el ser humano, naturalmente en el sentido de que se buscan normas cuya finalidad es moderar la conducta de los individuos.

---

<sup>44</sup> Idem

<sup>45</sup> Ibídem p. 135

Aunado a lo anterior se puede observar que el autor establece también dentro de su concepto, la palabra coercible, la cual, vista desde un punto de vista, significa que, si la norma no es acatada, alguien deberá exigir su cumplimiento.

Por otro lado, el autor Hans Kelsen, define al Derecho de la siguiente manera:

El Derecho es el conjunto de normas que imponen deberes y normas que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia<sup>46</sup>.

Ahora bien, es de resaltar que, en la definición de Hans Kelsen, se puede observar el concepto de convivencia social. Con esto, el autor hace alusión a que la finalidad del derecho es moderar la conducta de los individuos para que pueda existir una adecuada convivencia, es decir, se busca un orden social.

En virtud de lo anterior, para efectos de esta investigación debe entenderse el Derecho como un orden normativo, lógico, sistematizado y coercible que sienta las bases mínimas de la convivencia entre particulares, entre entidades o entre entidades y particulares, persiguiendo en todo momento el orden social.

---

<sup>46</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982, p. 44.

## 2.2 CLASIFICACIONES DEL DERECHO

Es importante señalar que el Derecho es sumamente amplio y que existen varias clasificaciones, sin embargo, es indispensable analizar las grandes ramas del Derecho.

Se puede encontrar en este ámbito, que inicialmente se hablaba de categorizar al Derecho entre Público y Privado, con relación a ello García Máynez distingue:

Uno de los temas más discutidos por los juristas es el de la distinción entre derecho privado y derecho público. Mientras ciertos autores, como Radbruch, estiman que dichos conceptos son categorías apriorísticas de la ciencia del derecho, otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política, y no pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación.<sup>47</sup>

Como se puede analizar del párrafo anterior, el Derecho se catalogaba únicamente en 2 grandes rubros como contempla Ruíz Massieu:

La clasificación del derecho en público y privado se origina con el derecho romano, con la doctrina de Ulpiano, quien determina: derecho público es aquel que se ocupa de las cosas que interesan al Estado y derecho privado el que atañe exclusivamente al interés de los particulares.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> García Máynez, Eduardo, op. Cit. Nota 42, p. 129

<sup>48</sup> Ruiz Massieu, Mario, op. Cit. Nota 10, p. 107.

En ese sentido, se puede observar que estas dos grandes clasificaciones de derecho van a acoger a todas las ramas del mismo, a lo que Eduardo García Máynez señala “La distinción entre derecho privado y público es el eje en torno del cual gira la jurisprudencia técnica, en su aspecto sistemático. Cada una de las dos grandes ramas divídese en varias disciplinas, a las que suele darse el nombre de especiales.”<sup>49</sup>

### **2.2.1 DERECHO PÚBLICO**

Derivado de lo que se ha venido analizando en este capítulo, se puede observar que el Derecho se divide en 3 grandes ramas, por lo cual, resulta importante analizar a profundidad cada una de ellas.

Como se ha venido planteando en el desarrollo de la presente investigación, estas son las grandes divisiones del derecho casi por costumbre. Con relación a ello, García Máynez refiere acerca del Derecho Público lo siguiente:

De acuerdo con la clasificación generalmente aceptada, pertenecen al público los derechos constitucional, administrativo, penal y procesal. Esta división refiérese al derecho interno, es decir al orden jurídico de cada estado. Pero como las relaciones jurídicas pueden rebasar el ámbito de validez de un determinado sistema de derecho, cabe hablar de aquellas disciplinas no solo en su aspecto nacional, sino en su faceta internacional.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Ibídem p. 135

<sup>50</sup> Ibídem p. 136

Ahora bien, aunado a las clasificaciones del Derecho, el autor Rubén Delgado Moya refiere por Derecho Público:

[...] El estado monopoliza el sistema de coacción existente en un país determinado. Por esto el indicado estado puede y debe asegurar la sanción de las reglas del derecho que se aplican a otras personalidades que no sean los gobernantes. Pero como el derecho público es el derecho del Estado. Las disposiciones de derecho público que crean obligaciones a cargo del estado no pueden ser sancionadas directamente por medio de la coacción, puesto que el estado, dueño de la coacción, no puede ejercerla directamente contra sí mismo.<sup>51</sup>

En virtud de lo anterior, se puede establecer entonces que, el Derecho Público, es aquel que se encarga de regular al propio Estado, así como su relación con los particulares.

### **2.2.2 DERECHO PRIVADO**

Una vez que se ha definido el Derecho Público, es importante entrar en el análisis del Derecho privado y, para ello, es importante resaltar lo que señala García Máynez respecto del tema a ello: “Una relación es de coordinación cuando los

---

<sup>51</sup> Delgado Moya, Rubén, *Estudio del Derecho Agrario*, editorial Sista, Segunda edición, México, 2005 p. 10.

sujetos que en ella figuran encuentranse colocados en un plano de igualdad, como ocurre verbigracias, si dos particulares celebran un contrato [...] <sup>52</sup>

En esta ocasión, puede examinarse entonces que, el Derecho Privado se encarga de regular las relaciones entre los particulares, ya sean personas físicas o morales, ya que, al no ser entidades gubernamentales ni dependientes del Estado, se presume que se encuentran en un estado de igualdad y no de subordinación, es decir, que al entablar una relación jurídica, se encuentran en igualdad de circunstancias.

### **2.2.3. DERECHO SOCIAL**

Una vez que se han definido los conceptos de Derecho público y privado, resulta pertinente tratar el tema acerca del Derecho social y es que, anteriormente solo se hablaba de 2 grandes divisiones, sin embargo, es fundamental identificar de dónde surge esta nueva rama del Derecho y su objeto de estudio.

Con relación a lo anterior, es importante destacar lo que señala el Doctor Rubén Gallardo Zúñiga:

Nada sencillo resulta encontrar el origen, sustento y desarrollo del Derecho Social. ¿En dónde hallarlo? Sin duda, se inscribe en el primer movimiento revolucionario social del mundo del siglo XX, nos referimos a la Revolución

---

<sup>52</sup> García Máynez, Eduardo, op. Cit. Nota 42, p. 131

Mexicana. A diferencia de la ubicación dentro del derecho público de las otras disciplinas, se puede concluir que tanto el derecho agrario como el laboral y la seguridad social constituyen una tercera rama o clasificación del derecho, como lo es el social. Tal afirmación se inscribe en la participación activa y comprometida del gobierno y, sobre todo, de los sectores que protegen las legislaciones eminentemente de carácter social, sus destinatarios son los hombres y mujeres del campo, los obreros y, en general, los más débiles económica, social y culturalmente hablando.<sup>53</sup>

De igual forma, se puede observar que, respecto al Derecho social, Delgado Moya contempla lo siguiente:

El derecho social, considerado como derecho único e indivisible, desde la perspectiva de las doctrinas denominadas monistas, es de establecerse que siempre ha existido y aún subsiste por las razones siguiente:

1. Es un derecho que considera al ser humano como un ente integrante de la sociedad.
2. Es un derecho que no establece privilegios ni beneficios en favor de un sector o de una clase determinados
3. Comprende las ahora llamadas garantías sociales provenientes de las ideas de comunión y coordinación entre los seres humanos; y
4. Combate cualquier clase de hegemonía y, por tanto, abroga la subordinación en cualquiera de sus manifestaciones.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, op. Cit. Nota 33 p. 101.

<sup>54</sup> Delgado Moya, Rubén, op. Cit. Nota 50, p. 11.



Ahora bien, de acuerdo a lo manifestado por el Gallardo Zúñiga, el Derecho ya no solo se enfoca en regular las relaciones de los particulares ni tampoco se limita a regular de manera interna al propio estado y a regular sus relaciones con los particulares.

Por consiguiente, esta rama del Derecho se enfoca también en velar por los intereses de las clases que son notoriamente desprotegidas y esto, se dio a partir de la revolución mexicana.

Se puede hablar de un derecho social surgido como ya se ha señalado, a partir de la revolución mexicana ya que fue un movimiento social que se generó por el descontento de la población y se realizó en búsqueda de una mejora para la sociedad en general.

Una vez que se han analizado los conceptos de Derecho Social y Derecho Público, los cuales son fundamentales para el desarrollo de la presente investigación, resulta necesario analizar o bien, profundizar dichas áreas.

### **2.3 EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN**

Resulta importante analizar las ramas del Derecho para poder comprender el contexto en el que se desenvuelve el Derecho Agrario. En este capítulo se ha hablado acerca del Derecho Privado, el Derecho Público y el Derecho social, es importante resaltar que el Derecho Agrario se desprende del Derecho social.

Por esta razón, resulta pertinente realizar una acotación y esto es debido a que, los actos jurídicos relacionados con las tierras provenientes de ejidos, dependiendo del caso, se van a regir por el Derecho Agrario, el Civil y el Administrativo, relacionándose de manera estrecha los 3 grandes rubros del Derecho. Con relación a ello, en el siguiente capítulo se analizarán los actos derivados de estos inmuebles.

Para efectos de esta investigación resulta pertinente analizar el Derecho administrativo por lo que se refiere al Derecho Público, por lo cual, primero se debe revisar su concepto.

Por lo que respecta a esta rama de Derecho Público, el autor Alfonso Nava Negrete contempla lo siguiente:

Es necesario reconocer que el derecho administrativo tiene doble naturaleza: de ciencia y de norma. Como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías, de conceptos fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas. Si consultamos cualquier texto de derecho administrativo nacional o extranjero, se podrá verificar que en el mismo se analizan y estudian conceptos fundamentales como son el de servicio público, el de acto administrativo, el de procedimiento administrativo, etcétera, así como teorías o doctrinas que buscan la esencia de lo jurídico administrativo.

Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados. Es así como el derecho administrativo mexicano se integra con numerosas leyes como son, a guisa de ejemplo, la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Obras Públicas, etcétera, y muy numerosos son los reglamentos, decretos, acuerdos; todos ellos forman el derecho administrativo como ordenamiento normativo.<sup>55</sup>

Con relación a lo anterior, se puede observar que el Derecho Administrativo puede ser analizado desde diversas perspectivas. Por ende, es importante señalar el surgimiento de esta rama del derecho como objeto de estudio, a lo cual, el autor Jorge Fernández Ruiz indica:

Lo que ocurre es que, cuando se configura un orden regulador de la estructura y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los administrados de índole diversa, en lo sustancial, al orden jurídico ordinario con excepciones para para casos específicos de nuevo cuño que no admitían la aplicación del derecho ordinario, que es el derecho administrativo.

La circunstancia antes señalada la relativa reciente aparición del derecho administrativo, cuya formación se efectúa en la Francia revolucionaria, durante la época de la Asamblea Constituyente, como producto de la sistematización de los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del poder público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991, p. 14.

<sup>56</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México 2016, p.p. 49, 50.

Conforme a ello, se puede resaltar que el derecho administrativo surge de la necesidad de administrar, de la necesidad de fijar las atribuciones del Estado y de regular también su actividad frente a terceros.

Ahora bien, ya que se ha analizado el surgimiento del Derecho Administrativo, es importante atender el concepto que da Fernández Ruiz:

El derecho administrativo tiene una estrecha vinculación con el poder público, especialmente con el órgano en el que se inserta el área más grande de la administración pública, lo que le da un notorio matiz político, empero, con afán de precisar el concepto de derecho administrativo, conviene hacer las siguientes consideraciones:

El derecho administrativo no se ocupa de toda la estructura, organización y funcionamiento ni de la actividad total del sector público del Estado, sino solo de una de sus partes: la administración pública, cuyo universo rebasa los límites del poder ejecutivo, habida cuenta de la existencia de sendas áreas de administración pública en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, aun cuando el área mayor de la misma se inserte en el Poder Ejecutivo. El derecho administrativo también atañe a las relaciones de las dependencias y entidades de la administración entre si y de ellas con otras instituciones del Estado y con los particulares.<sup>57</sup>

Con relación a lo anterior, se puede decir que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho que se encarga de regular la administración pública de un

---

<sup>57</sup> *Ibíd*em p.p. 57, 58.

Estado, así como también, se encarga de regular las relaciones del Estado con los particulares.

### **2.3.1. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Dentro del Derecho Administrativo, se encuentran normas que regulan lo relativo al territorio, por ello, es menester resaltar esta rama de lo administrativo denominada ordenamiento territorial.

Para la presente investigación resulta indispensable analizar el concepto del Ordenamiento territorial y para ello, hay que tomar en consideración lo siguiente:

El ordenamiento territorial se plantea como una política pública de mediano y largo plazo que busca contribuir a la reducción de las desigualdades sociales; construir asentamientos humanos, rurales y urbanos más sostenibles, seguros e incluyentes; y promover un uso más racional de los recursos naturales, teniendo como ámbito de actuación al territorio.

Por su complejidad, esta política es transversal a todas aquellas políticas, estrategias y acciones que inciden en el territorio, tanto de la Administración Pública Federal, como de los otros órdenes de gobierno, así como de los sectores social y privado. Por ello requiere amplios procesos de discusión y coordinación para lograr los acuerdos necesarios entre todos los actores.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la SEDATU, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu-2020-2040>

Por ello, se puede concluir que el ordenamiento territorial es una política propiciada por el Estado con la finalidad de seccionar a todo un país atendiendo a sus características sociales, económicas, ecológicas y geográficas.

Dicho esto, la finalidad del ordenamiento territorial es distribuir por sectores las diferentes entidades federativas, en atención al desarrollo urbano y al bienestar social.

### **2.3.2 EL DESARROLLO URBANO**

En este apartado resulta de suma importancia el análisis del Desarrollo Urbano, el cual deriva del Ordenamiento Territorial y por ende del Derecho Administrativo. Con relación a ello, hay que resaltar que también tiene una estrecha relación con el Derecho Agrario como consecuencia de los actos jurídicos que derivan de las tierras de procedencia ejidal como se explicará en el siguiente capítulo.

En virtud de lo anterior, se comenzará definiendo al Desarrollo Urbano de la siguiente manera:

Para empezar, entenderemos el desarrollo urbano como la parte del proceso global del desarrollo de un país que atiende la distribución territorial de la población y sus actividades económicas en el territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en los centros de población.

Su objetivo, por tanto, es lograr una distribución territorial de los asentamientos humanos, equilibrada de acuerdo a un ordenamiento que permita que los

habitantes gocen en los centros de población de un ambiente saludable y niveles mínimos de bienestar urbano. El desarrollo urbano considerado como proceso, constituye un encadenamiento dinámico de obras y acciones que, de acuerdo a planes, convierte el fenómeno del crecimiento urbano en desarrollo; es decir, en crecimiento ordenado, con una mejor realización de sus potencialidades y mejores niveles de bienestar urbano.<sup>59</sup>

Con relación a lo anterior, y, para efectos de la presente investigación, se debe entender por desarrollo urbano al conjunto de acciones realizadas por la administración pública, tanto federal, estatal o municipal, encaminadas a regular la distribución del territorio, la forma de ocupación y las reglas mínimas para controlar el crecimiento poblacional.

Una vez establecido esto, es importante señalar que el desarrollo urbano va de lo general a lo particular, es decir, la administración pública a nivel federal, en búsqueda del ordenamiento territorial, establece un plan de desarrollo urbano en el cual, como ya se ha señalado, se realiza en función de las características de cada territorio en particular.

De igual forma, las administraciones públicas a nivel estatal, (en cada entidad federativa), elaboran planes de desarrollo urbano buscando explotar el máximo provecho y previendo un crecimiento social.

Por último, la administración pública a nivel municipal, prevé un crecimiento poblacional buscando una estructura para aprovechar al máximo las condiciones sociales, culturales y geográficas de su ámbito territorial para con esto, organizar

---

<sup>59</sup> Aguilar Narváez, José Antonio, *Administración del Desarrollo Urbano*, INAP, México, 1980, p. 10.

los sectores tratando de satisfacer las necesidades de educación, salud, trabajo y libre esparcimiento social.

### **2.3.3 ASENTAMIENTO HUMANO**

Es importante tomar en consideración el concepto de asentamiento humano ya que forma parte importante en el conflicto que se vive en la actualidad.

Con relación a lo anterior, la SEMARNAT define a los asentamientos humanos como “el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de los mismos elementos naturales y las obras materiales que las integran”<sup>60</sup>

En virtud de lo anterior y, para efectos de esta investigación, se debe entender como asentamiento humano a todas aquellas poblaciones establecidas dentro de un determinado territorio.

## **2.4. EL DERECHO AGRARIO**

---

<sup>60</sup> Sistema Urbano Nacional, SEMARNAT, México 2009, consultado el 7 de septiembre de 2022, disponible en [https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio\\_2009/compendio\\_2009/10.100.8.236\\_8080/ibi\\_apps/WFServletcb0b.html#:~:text=Asentamiento%20humano,obras%20materiales%20que%20lo%20integran](https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2009/compendio_2009/10.100.8.236_8080/ibi_apps/WFServletcb0b.html#:~:text=Asentamiento%20humano,obras%20materiales%20que%20lo%20integran).



Para el desarrollo de esta investigación es necesario analizar lo que es el derecho agrario ya que es la parte medular de este trabajo, para así, comprender cómo se desempeña esta rama del Derecho en la actualidad.

Es importante conocer lo que significa el Derecho Agrario y lo que implica el mismo, por ello, a continuación, se mencionan algunas definiciones que dan diversos autores.

Mendieta y Núñez define al Derecho Agrario como “el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rustica y a las explotaciones de carácter agrícola.”<sup>61</sup>

Ruiz Massieu lo define como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el bien de la comunidad en general y en especial de la comunidad rural.”<sup>62</sup>

De igual forma Chávez Padrón lo define como:

Parte del sistema jurídico que regula la organización territorial rustica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderos y forestales y algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlas a cabo.<sup>63</sup>

Gallardo Zúñiga nos dice que el Derecho Agrario es el conjunto de normas jurídicas, doctrina y jurisprudencia de carácter social tendiente a regular las diversas

---

<sup>61</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, op. cit. Nota 1, p. 13.

<sup>62</sup> Ruiz Massieu, Op. cit. Nota 10, p. 89.

<sup>63</sup> Chávez Padrón, Marta, Op. Cit. Nota 2, p. 72.

formas de propiedad en el medio rural, así como su producción, distribución y comercialización de los productos.

En lo particular considero que la definición más apegada a la realidad es la que da el Doctor Rubén Gallardo Zúñiga, sin embargo, creo que en la actualidad el Derecho Agrario va más allá.

Para esta investigación se debe entender por Derecho Agrario como la rama del derecho social que se encarga de regular todo lo relativo a las formas de la tenencia de la tierra y las modalidades de la propiedad como son los ejidos y comunidades de México, así como también, regula las controversias que surgen como consecuencia de la tenencia de la tierra, así como de la producción y distribución de diversos productos.

De igual forma, se puede decir acertadamente que el Derecho Agrario es el pilar para la regulación de los asentamientos humanos, el correcto ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

Una vez que se ha definido lo que es el Derecho Agrario en México resulta pertinente analizar las formas de tenencia de la tierra que regula esta rama del derecho.

Como consecuencia de lo anterior, es indispensable analizar lo que es un ejido y lo que es una comunidad.

Por lo que respecta al ejido, Delgado Moya lo define de la manera siguiente:

Persona moral de pleno derecho, con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio del cual se da en

propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio sujeto a un régimen de propiedad inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible para que se exploten racional e íntegramente como una unidad de producción organizada perfectamente en forma colectiva e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión.<sup>64</sup>

Con relación al concepto de ejido, Gallardo Zúñiga indica:

El antecedente más remoto del ejido es el Calpulli o tierra de los barrios. Un aspecto significativo es la sanción impuesta en contra del jefe de familia que dejara de trabajar la tierra que se le hubiere concedido, a quien, por cierto, se le sancionaba con la prohibición para seguir formando parte de dicho Calpulli.

Es oportuno señalar las diversas formas en que se ha definido el ejido. En principio, a partir de su raíz etimológica, exitus, que significa salida, es decir, que se establecería en las afueras de la ciudad. Recordemos que tal circunstancia se ha registrado a lo largo de la historia del agrarismo mexicano y que, si bien actualmente existen ejidos dentro de la mancha urbana, obedece al crecimiento en tierras de carácter ejidal y comunal, particularmente de aquellos ubicados en las afueras de ciudades medianas y grandes , o bien cercanas a la ciudad.<sup>65</sup>

Actualmente la figura del ejido ha evolucionado a sobremanera, por lo cual, se puede decir que el ejido, es un conjunto de tierras, aguas y bosques que les han

---

<sup>64</sup> Delgado Moya, Rubén, op. Cit. Nota 50, p. 89.

<sup>65</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, op. Cit. Nota 33, p.p. 108, 109

sido dotadas a un determinado núcleo de población para satisfacer sus necesidades en atención a sus formas de organización y distribución de las tierras.

Para efectos de esta investigación, es importante no confundir los conceptos de ejido y fundo legal, ya que pudiera presentarse alguna confusión entre ambas figuras en inclusive se pudiera llegar a pensar que se trata de lo mismo o de algo muy parecido, sin embargo, podemos señalar que la diferencia entre el fundo legal y el ejido.

Por esta razón, es importante destacar que el primero de ellos sirve como un lugar para establecerse y el segundo es un lugar para aprovechamiento y explotación, es decir, en este caso, los habitantes del núcleo de población pueden utilizar estas tierras para el cultivo (el cual era principalmente para un autoconsumo ya que no se tenía un fin preponderantemente económico) o bien para el ganado, siendo esta la principal diferencia entre estas dos figuras.

#### **2.4.1 LA ESTRUCTURA DEL EJIDO**

Una vez que se ha explicado lo que es un ejido y lo que representa para el Derecho Agrario, resulta importante conocer su estructura. Para ello, a continuación, se detallan las 3 partes en las que se divide un ejido.

1. Tierras para el asentamiento humano
2. Tierras de uso común
3. Tierras parceladas

Ahora que se conoce cuáles son las zonas del ejido, resulta pertinente explicar cada una de ellas como a continuación se detalla.

Para Delgado Moya, las tierras para el asentamiento humano representan lo siguiente:

Integran el área necesaria para el desarrollo de la vida en comunidad del ejido; se compone por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal.

Estas tierras forman el área irreductible del ejido, y son inalienables e inembargables, salvo el caso de que el núcleo de población aporte tierras de este tipo al municipio o a la entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos.<sup>66</sup>

Con relación a lo anterior, se puede encontrar entonces que este tipo de tierras son aquellas que utilizan los ejidatarios para establecerse y, en la actualidad, las podemos asimilar al Calpulli.

Por lo que se refiere a las tierras de uso común, Delgado Moya Refiere lo siguiente:

Constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento humano del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

---

<sup>66</sup> Delgado Moya, Rubén, op. Cit. Nota 50, p.91.

La propiedad de estas tierras es inalienable e inembargables, excepto cuando por causa de utilidad pública manifiesta, el núcleo de población ejidal transmita estas tierras a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido o los ejidatarios.<sup>67</sup>

Siguiendo con este razonamiento, se puede encontrar que este tipo de tierras se constituyen con la finalidad de que las mismas sean explotadas y que, los rendimientos que generen, sean para el beneficio del ejido.

Aunado a lo anterior, se habla acerca del aprovechamiento de tierras de uso común por parte de terceros y, de acuerdo a ello, es importante mencionar que en la actualidad existe un tipo de sociedad que se llama sociedad de producción rural.

Como posteriormente se explicará en la presente investigación, este tipo de sociedades son reguladas por la ley agraria y tienen como finalidad la explotación de estas tierras mediante el cultivo principalmente, buscando en todo momento un beneficio para el núcleo de población ejidal.

Por último, se encuentran las tierras parceladas las cuales, de acuerdo con el autor Rubén Delgado Moya, son las siguiente:

Los ejidatarios tienen el derecho de uso, aprovechamiento y usufructo de estas tierras, y en ningún caso la asamblea y el comisariado ejidal las pueden usar, disponer, o determinar su explotación colectiva sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Ibídem, p.92.

En consecuencia, se puede observar que estas tierras corresponden de uso exclusivo a un ejidatario en particular, quien puede aprovechar para si dichas tierras que son denominadas parcelas. Estas parcelas son asignadas a una persona en particular, quien tendrá la tierra a su libre disposición y podrá utilizarla para su beneficio personal.

Una vez que se analizaron los 3 sectores en los que se divide un ejido, resulta de suma importancia analizar la figura que se denomina zona de urbanización o zona urbana.

En consecuencia de la Zona de Urbanización, Delgado Moya indica: Cuando aparezca la situación de que los terrenos del ejido que se encuentran ubicados dentro del área de crecimiento de la población, estas tierras podrán ser urbanizadas siguiendo las leyes, los reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.<sup>69</sup>

Dicho lo anterior, se puede encontrar una nueva zona dentro del ejido, sin embargo, es necesario realizar una precisión. Si bien este autor contempla la zona urbana como un sector del ejido, en la realidad no lo es.

Como se explicará de manera detallada en el capítulo posterior de la presente investigación, en materia agraria existe una figura jurídica que se llama "Dominio Pleno", esta figura implica la desincorporación del régimen de propiedad ejidal a un régimen de propiedad privada.

---

<sup>69</sup> Idem

Dicho lo anterior, cabe resaltar que la zona de urbanización, desde que es constituida por los ejidatarios, se reparte entre los mismos, pero bajo el dominio pleno, es decir, su característica es que estas tierras ya no pertenecen al ejido, pertenecen a cada ejidatario a manera de propiedad.

En conclusión, es de considerar que la zona de urbanización no es un sector del ejido ya que, en estricto sentido, no forma parte de la propiedad social, por lo cual, no debe ser considerado parte del ejido.

#### **2.4.2 LOS ORGANOS DEL EJIDO**

Con relación a los órganos del ejido, es necesario analizar cuáles son las máximas autoridades del mismo y para ello, es de resaltar las siguientes figuras:

- Asamblea
- Comisariado ejidal
- Consejo de vigilancia

Una vez que se han mencionado cuales son las autoridades, es momento de explicar cuáles son las funciones de cada uno de ellos.

Con relación a la asamblea, Delgado Moya denota:

Es el órgano supremo del ejido, en que participan todos los ejidatarios; se reúne por lo menos una vez cada seis meses, o con mayor frecuencia si así lo



determina su reglamento o la costumbre, pudiendo ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitaran al menos 20 ejidatarios o el 20% del total de los ejidatarios que integra el núcleo ejidal.<sup>70</sup>

En virtud de lo anterior, se puede encontrar entonces que el máximo órgano de representación en un ejido es la asamblea de ejidatarios, y, como se observará de manera detallada en el próximo capítulo, existen 2 tipos de asambleas, una “normal” y la otra es de “formalidades especiales” las cuales, se adoptan en virtud de los actos jurídicos que se pretendan acordar.

Por otro lado, se tiene la figura del comisariado ejidal y al efecto Delgado Moya refiere: “Es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido; está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes.”<sup>71</sup>

Con relación al comisariado ejidal, se puede encontrar que esta figura es la encargada tanto de la administración como de la representación legal del ejido, por lo cual, es un órgano de suma importancia.

Ahora bien, el último órgano del ejido es el consejo de vigilancia, el cual, es definido por Delgado Moya de la siguiente manera:

Es el órgano encargado de vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno y por la

---

<sup>70</sup> Ibídem p. 90

<sup>71</sup> Ibídem p. 91.

asamblea, además revisa las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlos a conocer a la asamblea y denunciar ante esta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado y convoca a la asamblea cuando este no lo haga.

Este órgano está constituido por un presidente y dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes.<sup>72</sup>

En virtud de lo anterior se puede encontrar que el consejo de vigilancia, es quien se encarga básicamente de revisar al comisariado ejidal, así como de revisar sus cuentas y hacerlas públicas para los ejidatarios.

Para concluir con los órganos del ejido, se puede observar que son muy similares a los de una sociedad mercantil ya que la asamblea es el máximo órgano, el comisariado ejidal es el representante legal (como un consejo de administración) y el consejo de vigilancia es el encargado de verificar la legalidad de los actos y la veracidad de las cuentas (al igual que en una sociedad mercantil).

## **2.5 LAS COMUNIDADES**

Otra de las figuras que se debe analizar y, que forma parte del régimen de propiedad social, son las comunidades. Estas extensiones territoriales tienen ciertas similitudes a los ejidos, pero, a su vez, tienen ciertas diferencias, por lo cual, en este

---

<sup>72</sup> Idem.

apartado se detallará en que consiste una comunidad y en qué se diferencia de un ejido.

Con referencia a las comunidades, Gallardo Zúñiga las define de la siguiente manera:

Es la propiedad más antigua que existe en nuestro país, su antecedente remoto lo encontramos en la sociedad azteca, con el altepetlalli. Durante la conquista tuvo reconocimiento a través de la figura de las tierras de común repartimiento; incluso se expedían los títulos de propiedad correspondientes.<sup>73</sup>

Ahora bien, respecto al régimen de propiedad social al que pertenecen, el doctor Rubén Gallardo Zúñiga señala:

Al igual que el ejido, se ha considerado a la comunidad como propiedad social por su constitución o reconocimiento y por las limitaciones o características que conserva, como son: inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.<sup>74</sup>

Por último, es importante resaltar cuales son las figuras de representación de las comunidades, a lo cual, Rubén Gallardo Zúñiga indica:

Ateniendo a su naturaleza, y en razón de las peculiaridades de ambas formas de tenencia de la tierra (ejidos y comunidades), debe considerarse que en cuanto a los órganos se encuentran diversos puntos de convergencia: ambos

---

<sup>73</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, op. Cit. Nota 33, p. 116.

<sup>74</sup> *Ibídem* p. 117

cuentan con comisariado, consejo de vigilancia y con asamblea de ejidatarios y comuneros.<sup>75</sup>

Una vez dicho lo anterior, se puede decir que las comunidades son similares a los ejidos, inclusive, los órganos de administración son los mismos que los mencionados para los ejidos.

Sin embargo, es importante resaltar que la principal diferencia entre un ejido y una comunidad es que, en el ejido, las tierras que se reparten son asignadas (por lo que se refiere a parcelas) a una persona en lo individual, y en las comunidades, se les concede a los comuneros el uso y disfrute de toda la extensión territorial que conforma la comunidad.

Con relación al segundo capítulo de la investigación resulta importante comprender al Derecho como objeto de estudio, primeramente, con ello se busca obtener un enfoque más adecuado, haciendo énfasis en las grandes divisiones del mismo y las sub-ramas que derivan, siempre relacionando de manera estrecha las diversas materias existen para vincularlas con un tema específico como lo es el Derecho Agrario en este caso y, más adelante, la libre disposición de bien.

Las tierras ejidales tienen una especial importancia en la actualidad, esto como consecuencia de la reforma constitucional de 1992 y la promulgación de la actual Ley Agraria del mismo año. Para poder comprender la naturaleza jurídica de un ejido y de las tierras que provienen del mismo, primero resulta de suma importancia comprender la estructura del propio ejido y las partes en las que se

---

<sup>75</sup> Idem.

divide para así, poder comprender quienes son las partes y los intervinientes, así como también, cuales son los procesos susceptibles de celebrarse dentro de los ejidos en México.

### **CAPTULO III**

#### **LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN Y SU REGULACIÓN EN LA LEY AGRARIA DE 1992**

Para el desarrollo del tercer capítulo de esta investigación, se analizará la multicitada figura de la libre disposición del bien y es que, es necesario comprender el contexto marcado por la ley agraria, así como sus requisitos y alcances legales, por ello, en el presente capítulo se realizará el análisis de diversos preceptos jurídicos relativos a la libre disposición del bien.

Como se ha venido señalando, el año de 1992 marcó un antes y un después en la historia del Derecho Agrario Mexicano, todo ello, como consecuencia de la reforma al artículo 27 constitucional, a lo cual, Gallardo Zúñiga se refiere a dicha reforma de la siguiente manera:

“Sin duda la reforma más profunda en la materia, entre otros aspectos se dio por terminado el reparto agrario, se modificaron las características de la propiedad social, hoy en día, las tierras ejidales pueden ser motivo de cualquier tipo de contrato de aprovechamiento [...]”<sup>76</sup>

De acuerdo con Gallardo Zúñiga, una de las grandes características de la actual legislación en materia agraria es que, las tierras ejidales, pueden ser sujetos

---

<sup>76</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, Op. Cit. Nota 33, p. 17.

de todo tipo de contrato de aprovechamiento, e inclusive, profundizando más en la materia, la actual ley permite enajenar las tierras ejidales, desde luego, para ello hay que cumplir con toda una serie de requisitos que a lo largo de este capítulo se irán analizando.

En primera instancia, resulta pertinente realizar el análisis del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, es importante resaltar que, para efectos de esta investigación, solo se analizará lo concerniente al Derecho Agrario, por ello, a continuación, se copia en lo conducente:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como 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 destinos de tierras, 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.

[...]

Con relación a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, se debe entender que la nación mexicana es la dueña originaria de la tierra y puede conceder su uso a los particulares y atender el interés público, con ello, da lugar a la propiedad privada y a la propiedad social.

Ahora bien, relacionado al artículo 27 constitucional, resulta pertinente analizar el artículo primero de la Ley Agraria el cual contempla lo siguiente:

Artículo 1°. La presente ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

En virtud de lo anterior, se debe señalar que la base del Derecho Agrario, es el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de manera general y, la Ley Agraria, es la encargada de regular lo contemplado por la carta magna ya de manera particular.

De igual forma, resulta pertinente observar lo dispuesto por la Ley Agraria en su artículo segundo en cual señala lo siguiente:



Artículo 2°. En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

Con relación a lo anterior, es importante comprender que la actual Ley Agraria tiene estrecha relación con el Código Civil Federal cuando se habla de enajenación de tierras procedentes de ejidos, por ejemplo. Por el contrario, tiene relación con la materia mercantil tratándose de aportaciones de tierras ejidales a sociedades mercantiles para su explotación y aprovechamiento.

En cualquiera de los casos anteriormente señalados, es importante entender su naturaleza y la forma en la que los regula tanto la ley agraria, como la ley de la materia en particular del acto jurídico que se lleve a cabo.

Un factor fundamental para poder comprender la naturaleza de los actos jurídicos que derivan de las tierras ejidales es la libre disposición del bien. Anteriormente, en la presente investigación, se ha hablado acerca de este concepto, sin embargo, no ha sido definido el mismo ya que es una característica muy particular de la materia agraria y que se ha dejado el concepto hasta este capítulo en virtud de que resulta necesario el análisis de varios preceptos jurídicos de la ley Agraria.

Con relación a lo anterior, para efectos de la presente investigación, se debe entender por libre disposición del bien a la capacidad jurídica que tienen los ejidatarios y los avecindados de un determinado núcleo de población ejidal para poder enajenar a su libre arbitrio las tierras de las cuales son propietarios.

Es importante su definición y análisis en el presente capítulo ya que es de suma importancia la observancia de diversos preceptos jurídicos contemplados en la Ley Agraria, ya que, de lo contrario, no sería posible realizar una explicación adecuada y, sobre todo, sería imposible comprender los alcances jurídicos de la libre disposición del bien.

Es importante señalar que hasta antes de 1992 la enajenación de tierras ejidales era jurídicamente imposible, sin embargo, con la promulgación de la Ley Agraria de 1992 se les concedió a los ejidatarios la posibilidad de realizarlo.

Primeramente, para poder entender de una manera más precisa los cambios que trajo consigo la ley agraria de 1992 resulta pertinente señalar y comprender qué significa el concepto enajenar.

En virtud de lo anterior, se debe observar lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, el cual, en su artículo 14 señala lo siguiente:

Artículo 14. Se entiende por enajenación de bienes:

- I. Toda transmisión de propiedad
- II. Las adjudicaciones, aun cuando se realicen a favor del acreedor
- III. La aportación a una sociedad o asociación
- IV. La que se realiza mediante el arrendamiento financiero

[...]

Para entender la naturaleza jurídica, una vez analizado el artículo 14 del código fiscal de la federación, se debe entender por enajenación, hacer ajeno un

determinado bien, es decir, se entenderá enajenación, cuando un bien salga del patrimonio de una persona, sea cual sea la figura jurídica mediante la cual se transmita la titularidad.

Aunado a la libre disposición del bien, resulta pertinente estudiar lo que dispone la Ley Agraria en su artículo noveno, mismo que contempla lo siguiente:

Artículo 9°. Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Con relación al artículo noveno de la Ley Agraria, Gallardo Zúñiga refiere:

En primer término, es necesario precisar que se debe hablar de ejidos y comunidades, acorde a lo preceptuado por la fracción VII del artículo 27 constitucional, a ambos, actualmente se les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio; ya que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el núcleo beneficiado era propietario de las tierras concedidas.<sup>77</sup>

Gallardo Zúñiga hace énfasis que la personalidad jurídica y patrimonio propio no es solo efecto de los ejidos, sino que también incluye a las comunidades, así mismo, al gozar de esta personalidad y patrimonio, se habla entonces que son susceptibles de adquirir la titularidad de derechos y obligaciones, por ende, las tierras adquiridas o dotadas, las adquiere a manera de propiedad.

---

<sup>77</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, *Ley Agraria Comentada Doctrina y Jurisprudencia*, Porrúa Quinta Edición, México 2016, p. 46

De igual forma, resulta pertinente analizar el siguiente comentario de Aguilar Molina:

Los ejidos, como casi toda persona moral, se rige por las disposiciones que establecen las personas que las forman, en este caso, por el reglamento interno que deberá inscribirse en el RAN. El reglamento interno debe contener las bases generales para la organización económica y social del ejido; las reglas para admitir nuevos ejidatarios; reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común; y las demás que establezca la ley y las que considere convenientes la asamblea.<sup>78</sup>

Con relación a lo señalado por Aguilar Molina, es importante resaltar que dicho autor se refiere a los ejidos como una persona moral, sin embargo, es cierto que los ejidos tienen muchas similitudes con las sociedades mercantiles, sin embargo, hay que analizarlos como un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Aunado a lo anterior, si bien la ley contempla a los ejidos y comunidades, para efectos de esta investigación se analizarán únicamente los ejidos mexicanos y, para ser más exactos, se analizarán los ubicados dentro del Estado de México.

---

<sup>78</sup> Aguilar Molina, Víctor Rafael, *La Actividad Notarial en el Nuevo Derecho Agrario*, Porrúa, 2ª Edición, México, 2007, p. 19.

### **3.1 LOS SUJETOS DE DERECHO AGRARIO**

Una vez que se ha definido en el presente capítulo el concepto de la libre disposición del bien, con relación a las enajenaciones de bienes en atención a lo señalado por el código fiscal de la federación, resulta importante señalar los sujetos de derecho en los núcleos de población ejidal, así como la capacidad y requisitos para que el ejidatario pueda disponer libremente de sus bienes. Así mismo, se presentarán todas las consecuencias producidas como efecto de la disposición del bien por parte de los ejidatarios.

En consiguiente, se analizará el impacto tanto social como territorial dentro del Estado de México que trajo consigo la reforma constitucional de 1992 al permitir la desincorporación de tierras ejidales y su transformación en propiedad privada.

En el capítulo pasado se habló a grandes rasgos de la estructura del ejido, sin embargo, ahora surge la necesidad de analizar todos los sujetos de derecho agrario desde la perspectiva de la propia ley agraria, resaltando la importancia que tienen y la función que desempeñan dentro los núcleos de población ejidal vinculándolos hacia la enajenación de tierras de ejidales. Con esto, se busca tener un panorama claro acerca de la libre disposición del bien y todas las partes que componen esta figura jurídica.

Con relación a lo anterior, en los siguientes temas se detallará quienes son los intervinientes en las enajenaciones de tierras de procedencia ejidal, es decir, quiénes son todas las partes que intervienen en la libre disposición del bien, como

lo son los ejidatarios, los avecindados, la asamblea general de ejidatarios y el comisariado ejidal, por ello, se observará la intervención y prerrogativas que tiene cada una de estas figuras.

### **3.1.2 LOS EJIDATARIOS**

En primera instancia, resulta necesario comprender quienes son susceptibles de ser titulares de derechos ejidales, por ello, hay que atender a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Agraria, que señala quienes son al efecto, dicho precepto legal contempla lo siguiente:

Artículo 12. Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales.

En virtud de lo anterior, se puede observar entonces que, un ejidatario es aquella persona, que posea algún documento emitido por las autoridades en materia agraria mediante el cual, pueda acreditar que es titular de algún tipo de derecho sobre tierras de un determinado ejido, esto puede traducirse en que sea poseedor de una parcela o bien, tenga derechos sobre las tierras de uso común, como se detallará más adelante en el presente capítulo.

Es importante señalar que los requisitos para ser reconocido como ejidatario son señalados en el artículo 15 de la Ley Agraria, el cual, contempla lo siguiente:

Artículo 15. Para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere:

- I. Ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario; y
- II. Ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento.

Así mismo, la forma como se puede acreditar la calidad de ejidatario es señalada en el artículo 16 de la Ley Agraria, el cual, señala lo siguiente:

Artículo 16. La calidad de ejidatario se acredita:

- I. Con el certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente
- II. Con el certificado parcelario o de derechos comunes; o
- III. Con la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario.

Con relación a lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Agraria, Gallardo Zúñiga contempla lo siguiente:

Es importante poder acreditar el carácter de ejidatario o comunero, lo que podrá hacerse con la presentación del certificado de derechos agrarios que se expidió al amparo del artículo 69 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria; con el certificado de derechos parcelarios o de derechos comunes, ambos expedidos como resultado de la realización de los trabajos del PROCEDE; sentencia o resolución de los tribunales agrarios; ello, como resultado del reconocimiento como ejidatario o bien, de la atención de algún asunto considerado como rezago agrario.

Finalmente, no podemos pasar por alto que la calidad de ejidatario puede acreditarse además, con la constancia expedida por el Registro Agrario Nacional [...]<sup>79</sup>

En virtud de lo señalado por Gallardo Zúñiga, es importante resaltar que en todo momento la calidad de ejidatario debe acreditarse mediante un documento expedido por autoridad competente, no solo basta vivir en el ejido, así mismo, al tener un documento que acredite la calidad de ejidatario, también se acreditará la posesión sobre las parcelas que le sean asignadas al ejidatario.

Finalmente, en cuanto a la figura del ejidatario, es de señalar que dicho carácter puede perderse, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 20 de la ley agraria que contempla lo siguiente:

Artículo 20. La calidad de ejidatario de pierde:

- I. Por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes;
- II. Por renuncia a sus derechos, en cuyo caso se entenderán cedidos en favor del núcleo de población;
- III. Por prescripción negativa, en su caso, cuando ora persona adquiera sus derechos en los términos del artículo 48 de esta ley

Con relación a lo anterior, Gallardo Zúñiga refiere:

El carácter de ejidatario se puede perder de manera voluntaria o como sanción impuesta por la autoridad agraria. El primero de los casos se presenta

---

<sup>79</sup> Gallardo Zúñiga Rubén, op. Cit. Nota 76, p.p. 50 y 51.



cuando el ejidatario enajena sus derechos de conformidad a lo previsto por el artículo 80 de esta ley. Por otra parte, la figura de la prescripción por primera vez se incorporó a la materia agraria, lo que posibilita la pérdida de un derecho en contra de la persona que haya abandonado su parcela por más de 5 y 10 años, si fuera de buena o mala fe, respectivamente, lo que debe ser reconocido y resuelto por el Tribunal Unitario Agrario correspondiente.<sup>80</sup>

Contrario a lo pudiera pensarse, en el entendido de que los derechos ejidales son inalienables, inembargables e imprescriptibles desde tiempos remotos, la actual legislación agraria hace jurídicamente posible que un ejidatario pueda perder dicho carácter, ya sea de manera voluntaria o no, y esto a su vez, permite el aprovechamiento de las parcelas en favor de otras personas.

### **3.1.3 LOS AVECINDADOS**

En segunda instancia existe la figura del avecindado, la cual, viene contemplada en el artículo 13 de la Ley Agraria y señala lo siguiente:

Artículo 13. Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente [...]

---

<sup>80</sup> *Ibíd*em, p. 53

Con relación a la figura de vecindado, Gallardo Zúñiga señala lo siguiente:

Por primera vez, la legislación agraria reconoce el carácter del vecindado como sujeto de derecho agrario; siempre y cuando, lo haya reconocido la asamblea o el Tribunal Unitario Agrario correspondiente. Es importante la asignación y reconocimiento de derecho a solar urbano, en razón de que con ello, material y jurídicamente podemos hablar de la existencia de los vecindados [...] Es importante, el reconocimiento como vecindado y, no solamente el hecho de vivir en el ejido, ya que en ese caso, se podrá ser únicamente vecino, que jurídicamente no es lo mismo que vecindado.<sup>81</sup>

Por tanto, se puede observar que, el vecindado es una persona susceptible de adquirir la titularidad de bienes ejidales inclusive, si bien es cierto que requiere cumplir ciertos requisitos señalados por la Ley Agraria (mismos que serán detallados en el presente capítulo) es importante resaltar esta figura para poder comprender la libre disposición del bien.

### **3.2 LOS ÓRGANOS DEL EJIDO Y SU INTERVENCIÓN EN LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN**

La libre disposición del bien es el eje rector del presente capítulo, se empezó definiendo la figura jurídica y se relacionó con los sujetos de derecho agrario.

---

<sup>81</sup> Ibídem, p. 49.

Se ha hablado en el presente capítulo acerca de los sujetos de derecho agrario, sin embargo, ahora surge la necesidad de explicar el alcance de sus facultades y la forma en la que intervienen en la libre disposición del bien, por lo cual, se realizará un análisis de los preceptos legales que regulan a estas figuras.

### **3.2.1 LA ASAMBLEA**

La asamblea es el máximo órgano de representación del ejido y sirve a los ejidatarios para tomar decisiones sobre todo el núcleo de población y sobre sus tierras. Con relación a ello, el artículo 22 de la Ley Agraria contempla lo siguiente:

Artículo 22. El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios. El comisariado ejidal llevará un libro de registro en el que se asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente. La asamblea revisará los asientos que el comisariado realice conforme a lo que dispone este párrafo.

De acuerdo al artículo 22 de la Ley Agraria, Gallardo Zúñiga refiere:

Al considerarse a la asamblea como el máximo órgano de decisión en los núcleos de población, debe tomarse en consideración, que en ella, participan todos los ejidatarios y comuneros según corresponda, que tengan sus derechos legalmente reconocidos y, por ende, que no tengan alguna sanción que impida participar con voz y voto; por lo anterior, es importante tener presente que, además del padrón de ejidatarios o comuneros que al efecto expida el Registro

Agrario Nacional, tal carácter se puede acreditar con los documentos contemplados por el artículo 16.<sup>82</sup>

Una vez que se ha señalado que el máximo órgano del ejido es la asamblea, resulta fundamental analizar el alcance de las facultades que tiene, por ello se debe hacer un análisis al artículo 23 de la Ley Agraria el cual contempla lo siguiente:

Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;

---

<sup>82</sup> *Ibíd*em p. 54

- VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;
- VIII. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
- IX. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley;
- X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación;
- XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;
- XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia;
- XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;
- XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y
- XV. Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

Con relación a la fracción tercera, Gallardo Zúñiga señala lo siguiente: “Corresponde a los órganos de representación y vigilancia, rendir informes respecto a su actuación y, sobre todo, por lo que se refiere a la administración de los recursos del ejido”.<sup>83</sup>

Con relación a la fracción quinta, Gallardo Zúñiga refiere:

Recordemos que actualmente las tierras de uso común ejidales y comunales son susceptibles de darse en aprovechamiento a favor de terceros, a través de la firma de alguno de los contratos previstos por los artículos 45, 75, 79 y 80 de esta ley. En el caso de las tierras de uso común deberán de ser aprobados por la asamblea como el máximo órgano de decisión en el núcleo.<sup>84</sup>

Con relación a la fracción séptima, Gallardo Zúñiga refiere:

Se estima que esta distribución hace suyos los principios de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria, que concedía facultades a la asamblea para asignar tierras, para crear o ampliar la zona urbana ejidal, o bien, para asignar tierras a favor de las escuelas del lugar, de las, mujeres o de los jóvenes, a todas ellas actualmente se les denomina parcelas con destino específico. Respecto a las tierras para el asentamiento humano (área de urbanización) y el fundo legal, se considera que la ley contempla en exceso el termino, tomando en consideración que el destino final será necesariamente donde se habrán de establecer las casas-habitación de los ejidatarios y de los avecindados.<sup>85</sup>

Con relación a la fracción novena de este artículo, Gallardo Zúñiga refiere:

---

<sup>83</sup> *Ibídem* p. 55

<sup>84</sup> *Ibídem* p. 56

<sup>85</sup> *Ibídem* p. 57

Se alude a dos momentos, en ambos casos, se podrá dar la desincorporación del régimen ejidal de las tierras; en el primero de ellos, a favor de los ejidatarios que, previo acuerdo de asamblea, decidan cambiar la naturaleza jurídica de la propiedad; es decir, que mediante un trámite de orden administrativo ante el Registro Agrario Nacional se podrá cancelar la propiedad ejidal y a través de la expedición de los títulos de propiedad se incorpora a la materia civil. En consecuencia, deberán inscribirse los títulos en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio correspondiente. Por lo que hace al segundo supuesto, se deberá de aprobar en asamblea (de formalidades especiales) la aportación de tierras de uso común para la constitución de sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras.<sup>86</sup>

Con relación a lo dispuesto por la fracción decima segunda, Gallardo Zúñiga refiere:

Hoy día, la terminación de régimen ejidal podrá darse cuando las condiciones material y jurídicamente hablando hagan imposible su permanencia; para ello, la Procuraduría Agraria, a petición de parte, podrá emitir un dictamen en el que se establezcan las razones por las que se dará por terminado el régimen ejidal.<sup>87</sup>

Con relación a la fracción decima cuarta, Gallardo Zúñiga refiere:

En cualquier momento, se podrá modificar el régimen de explotación colectiva. Aunque en los tiempos actuales, se estima que un alto porcentaje de núcleos ya la han modificado, particularmente, de aquellos que han concluido con los trabajos de certificación.

---

<sup>86</sup> Ibídem p.p. 57 y 58

<sup>87</sup> Idem

En atención a lo señalado por Gallardo Zúñiga, es de recordar que, actualmente la Ley Agraria permite que los núcleos de población ejidal aporten las tierras de uso común para la constitución de sociedades tanto civiles como mercantiles, siempre y cuando, este acto traiga consigo beneficios para el ejido.

Con relación a la fracción decima quinta, Gallardo Zúñiga refiere:

Además de las atribuciones conferidas en la Ley Agraria, son muy importantes las que se le conceden al núcleo en su propio reglamento interno o estatuto comunal; siempre y cuando, no sea contrario a la legislación agraria.

En otro orden de ideas, en la práctica se ha considerado que existen asambleas de formalidades simples y de formalidades especiales, las primeras contempladas de la fracción I a la VI, en las que se tratan asuntos que por su propia naturaleza no modifican la estructura del ejido; tal es el caso de la elaboración y aprobación del reglamento interno o estatuto comunal, la elección o remoción del comisariado o consejo de vigilancia, entre otros asuntos. En este tipo de asambleas participan únicamente los integrantes del núcleo; por tanto, no es necesaria la presencia de otro tipo de personas.<sup>88</sup>

Respecto a los asuntos contemplados de las fracciones de la VII a la XIV, deben cumplirse formalidades especiales, como por ejemplo el termino de las convocatorias es mayor y, es requisito de validez la presencia de un representante

---



de la Procuraduría Agraria y de un fedatario público. En este tipo de asuntos puede modificarse parcial o totalmente el ejido [...]»<sup>89</sup>

Siguiendo con este razonamiento, es de señalar que el artículo 23 de la Ley Agraria sienta las bases de la celebración de las asambleas de ejidatarios y el alcance de sus facultades, así como cuales son los actos jurídicos que se pueden tratar.

Así pues, también sienta las bases para realizar cambios en la estructura del ejido, situación que es de suma importancia en virtud de que, por primera vez en la historia del Derecho Agrario, la ley confiere de manera expresa la prerrogativa de adquirir el dominio pleno de las parcelas, así como adquirir la titularidad de tierras en la zona urbana del ejido como más adelante se explicará.

Otro punto que resulta importante analizar son los requisitos exigidos por la ley para la celebración de una asamblea de formalidades especiales y es que, se vuelve fundamental el análisis de esto para dar paso a la libre disposición del bien, ya que las asambleas son el primer paso para la realización de este derecho.

En virtud de lo anterior, se vuelve pertinente analizar el artículo 28 de la Ley Agraria que al efecto señala lo siguiente:

Artículo 28. En la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de la asamblea,

---

<sup>89</sup> Ibídem p.p. 59 y 60

con la misma anticipación requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público. La Procuraduría verificará que la convocatoria que se haya expedido para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se haya hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de esta ley.

Con relación al artículo 28 de la Ley Agraria, Gallardo Zúñiga indica lo siguiente:

Recordemos que los asuntos que pueden tratarse en las asambleas de formalidades especiales por su propia naturaleza pueden modificar la estructura del núcleo, tal como se observa en el artículo 23, fracciones VII a la XIV; es necesaria la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público. En el primero de los casos, se justifica la asistencia de un representante de la Procuraduría Agraria, ya que de acuerdo a lo contemplado por los artículos 134, 135 y 136, es una institución de servicio social encargada de la defensa de los derechos agrarios; por lo tanto, al acudir a este tipo de asambleas puede orientar y evitar en su caso, la violación a los derechos de sus representados.

Por lo que se refiere a la presencia del fedatario público, que no necesariamente notario público, tiene como propósito dar fe de todo lo actuado en la propia asamblea, haciéndolo constar en el acta que al efecto se levante. La ausencia de uno o ambos, provoca la nulidad de todo lo actuado y, por ende, de los acuerdos aprobados [...] <sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Ibídem p. 63

Es importante resaltar que este artículo se vuelve de suma importancia, esto debido a que, hay ciertos actos jurídicos tales como la constitución de la zona de urbanización o la adopción del dominio pleno, que confieren derechos sobre bienes inmuebles que representan una particularidad, esto se debe a que, como más adelante se señalará, son regulados por el derecho común, es decir, están sujetos a las disposiciones señaladas por el código civil.

Con relación a las asambleas de ejidatarios, resulta pertinente analizar por ultimo lo señalado por el artículo 31 mismo que indica:

Artículo 31. De toda asamblea se levantará el acta correspondiente, que será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia que asistan, así como por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo. En caso de que quien deba firmar no pueda hacerlo, imprimirá su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre. Cuando exista inconformidad sobre cualesquiera de los acuerdos asentados en el acta, cualquier ejidatario podrá firmar bajo protesta haciendo constar tal hecho. Cuando se trate de la asamblea que discuta los asuntos establecidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, el acta deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asistan a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional.

Con relación a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Agraria, hay que observar lo que señala Gallardo Zúñiga quien refiere:

Al igual que en todas las legislaciones anteriores, de toda asamblea debe levantarse el acta correspondiente, la que deberá ser firmada por los integrantes

de los órganos de representación y vigilancia que asistan. Por lo que se refiere a los ejidatarios o comuneros podrán firmar los que deseen hacerlo e inclusive, de ser necesario, podrán estampar su huella digital y cuando fuere necesario, lo podrán hacer bajo protesta. Por otra parte, en las asambleas de formalidades especiales es requisito de validez, que dicha acta se pase ante la fe del fedatario público y la firma del representante de la Procuraduría Agraria [...] <sup>91</sup>

Es importante hacer énfasis en que, las actas que se realicen con las formalidades especiales tienen que inscribirse en el Registro Agrario Nacional, el cual, es un organismo de carácter administrativo que tiene como finalidad dar publicidad y certeza de los derechos que tienen los ejidatarios sobre sus tierras, esto debido a que, dependiendo de los acuerdos de la asamblea, los ejidatarios pueden adquirir derechos sobre mas tierras.

### **3.2.2 EL COMISARIADO EJIDAL**

Como se ha observado dentro del análisis del artículo 23, el cual sienta las bases de las asambleas de ejidatarios, el comisariado es una figura esencial ya que, como se ha comentado, es una figura clave para los núcleos de población ejidal.

En virtud de lo anterior, se vuelve de suma importancia el análisis del artículo 32 de la Ley Agraria mismo que contempla lo siguiente:

---

<sup>91</sup> Ibídem p.p. 65 y 66

Artículo 32. El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente.

Acerca del comisariado ejidal, Gallardo Zúñiga comenta:

Una vez ejecutada la resolución presidencial o sentencia que haya concedido tierras, deberá nombrarse al comisariado ejidal el que estará integrado por un presidente, un secretario y tesorero y sus respectivos suplentes. De conformidad con el artículo 33 de la ley, este órgano de representación tiene el carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas, inclusive puede promover a nombre y representación del núcleo de población el juicio de garantías. Es importante recordar que en el reglamento interno o estatuto comunal, deben considerar en forma precisa, si la actuación del órgano de representación es en forma individual o colegiada, si nada dispone al respecto, se entenderá que es en forma conjunta.<sup>92</sup>

Resulta de suma importancia comprender lo anterior en virtud de que, para comprender de una mejor forma la figura del comisariado ejidal, se puede asimilar a la figura del consejo de administración que se pueden encontrar en las sociedades anónimas.

---

<sup>92</sup> *Ibíd*em p. 66.

En este caso, es de resaltar que, la materia agraria, por lo menos en cuanto a la operación de los ejidos, se asimila a las sociedades mercantiles, en ese sentido, se puede comparar el comisariado ejidal como un consejo de administración, es decir, en todo momento será el representante legal (en este caso del núcleo de población ejidal).

De igual forma, resulta pertinente realizar el análisis al artículo 33 de la Ley Agraria, mismo que contempla lo siguiente:

Artículo 33. Son facultades y obligaciones del comisariado:

- I. Representar al núcleo de población ejidal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, con las facultades de un apoderado general para actos de administración y pleitos y cobranzas;
- II. Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios;
- III. Convocar a la asamblea en los términos de la ley, así como cumplir los acuerdos que dicten las mismas;
- IV. Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos, así como informar a ésta sobre los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que éstas se encuentren;
- V. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

Con relación a lo anterior, Gallardo Zúñiga refiere:

El comisariado ejidal es considerado representante legal del núcleo; pero además, tiene la encomienda de administrar sus bienes comunes. De igual

forma, debe procurar sean respetados los derechos de sus representados y, convocar a la asamblea de conformidad a lo preceptuado por el artículo 24 de esta ley.<sup>93</sup>

### **3.3 LOS DERECHOS SOBRE TIERRAS EJIDALES**

En este tema se analizará cuáles son las tierras ejidales, si bien, en el capítulo pasado se señaló cuáles son, es momento de centrarse en la Ley Agraria para explicar cuáles son los derechos que los ejidatarios tienen sobre dichas tierras, por ello fue fundamental detallar el concepto de la libre disposición del bien, así como las facultades de la asamblea de ejidatarios.

Con relación a lo anterior, se puede observar que el Derecho Agrario se ha encontrado en constante evolución a lo largo de la historia de México y en virtud de ello, es importante resaltar que el último cambio existente para la materia objeto de la presente investigación, fue realizada en 1992 y trajo consigo una serie de cambios, así como una reestructura en cuanto a las instituciones y a las formas de tenencia de la tierra.

Es momento de señalar y comprender, que no todos los bienes ejidales son susceptibles de enajenación, por ello, se analizará cuáles son los que son

---

<sup>93</sup> *Ibíd*em p. 67

susceptibles de ser enajenados como lo son las parcelas y los solares urbanos, así mismo, planteará la perspectiva de la repercusión social que trae consigo la libre disposición del bien.

### **3.3.1. LAS TIERRAS EJIDALES**

Para comenzar el análisis de las tierras ejidales es importante observar lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley Agraria que contempla lo siguiente:

Artículo 44. Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en:

- I Tierras para el asentamiento humano,
- II. Tierras de uso común y,
- III. Tierras parceladas.

Se puede observar que este precepto sienta las bases para la distribución de las tierras ejidales, las cuales, tienen un destino en específico y no todas son susceptibles de ser enajenados como se planteará en el desarrollo del tema.

En el capítulo pasado, se habló acerca de las tierras ejidales y su función dentro del núcleo de población ejidal, por lo cual, por lo que se refiere a las tierras para el asentamiento humano y las tierras de uso común, se harán comentarios breves, para así, centrarse en las parcelas y los solares urbanos, los cuales, constituyen el objeto de estudio de la presente investigación.



### **3.3.2 TIERRAS DE ASENTAMIENTO HUMANO**

Con relación a las tierras para el asentamiento humano, el artículo 64 de la Ley Agraria contempla lo siguiente:

Artículo 64. Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho. Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fondo legal del ejido. A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo [...]

En virtud de lo anterior, se puede observar una restricción expresa en cuanto a la libre disposición del bien, es decir, al ser estas tierras inalienables, imprescriptibles e inembargables, no son susceptibles de celebración de actos jurídicos que le permitan a los ejidatarios transmitir sus derechos.

Con relación a las tierras para el asentamiento humano es importante observar lo que señala Aguilar Molina:

La tierra para el asentamiento humano, es aquella superficie que la asamblea, previa delimitación por la aprobación del plano al interior del ejido, destinó para ese fin, la superficie debe ser la necesaria para el desarrollo de la vida

comunitaria, compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y el fundo legal.<sup>94</sup>

De igual forma se debe señalar que estas tierras forman la zona mínima e irreductible del ejido, por lo cual, no es posible transmitir los derechos sobre estas tierras. En virtud de ello, hay que recordar que la libre disposición del bien es la facultad que tienen los ejidatarios para transmitir sus derechos sobre un determinado bien, por lo cual, en cuanto a estas tierras, no se puede hacer ejercicio de la libre disposición del bien.

### **3.3.3 TIERRAS DE USO COMUN**

Siguiendo con las tierras ejidales, se encuentran las tierras de uso común, señaladas por el artículo 73 de la Ley Agraria

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

Con relación a lo anterior, Gallardo Zúñiga refiere:

Por eliminación, son tierras de uso común, las que no se hayan asignado en forma individual o formen parte de las tierras del asentamiento humano.

---

<sup>94</sup> Aguilar Molina, Víctor Rafael, op. Cit, Nota 77, p. 30.

Consecuentemente, el destino de este tipo de tierras, son aprovechadas por todos los ejidatarios, entre otras actividades, para el pastoreo de animales, explotación forestal o bien explotación de recursos renovables y no renovables. Lo anterior, permite el trabajo conjunto de los integrantes del núcleo y, por ende, aprovechar de igual forma de todos los beneficios.<sup>95</sup>

De igual forma, resulta importante atender a lo señalada por Aguilar Molina que señala lo siguiente:

A esta clasificación corresponden las que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, al igual que las anteriores, la propiedad es del ejido, son inalienable, imprescriptible e inembargable, estas son: en primer lugar, las clasificadas expresamente por la asamblea, las que no tienen un destino o no han sido parceladas por la asamblea. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación en proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.<sup>96</sup>

En virtud de lo anterior, se puede observar que estas tierras son fundamentales para el ejido ya que pueden ser aprovechadas y generar frutos para todo el núcleo de población ejidal, inclusive, es de señalar que estas tierras son propiedad del ejido y todos los ejidatarios gozan el mismo derecho sobre ellas. Así mismo hay que recordar que estas tierras pueden ser aportadas a sociedades mercantiles.

---

<sup>95</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, op. Cit. Nota 76, p. 93

<sup>96</sup> Aguilar Molina, Víctor Rafael, op. Cit, Nota 77, p.p. 35 y 36.

### **3.4 TIERRAS SUSCEPTIBLES DE ENAJENACIÓN Y LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN**

Como se ha venido señalando a lo largo del presente capítulo, en los ejidos existen distintos tipos de tierras sobre las cuales, los ejidatarios gozan de diversos tipos de derechos sobre las mismas, sin embargo, es de recordar que no todas las tierras pueden ser sujeto de la libre disposición del bien por parte de los ejidatarios.

Con relación a lo anterior, en este apartado se detallarán cuáles son las excepciones en las que los ejidatarios, si gozan de la libre disposición del bien, es decir, se analizará sobre cuales tierras si pueden ejercer su derecho para enajenarlas, así mismo, se revisará en términos de la Ley Agraria las restricciones o requisitos que se tengan para dicho fin.

#### **3.4.1 LAS PARCELAS**

Ahora es momento de analizar las tierras que son susceptibles para la celebración de actos jurídicos mediante los cuales se transfieran los derechos sobre las tierras, para lo cual, se comenzará analizando la figura de la parcela.

En primer lugar, para comprender la naturaleza jurídica de las parcelas, hay que atender a lo dispuesto por Aguilar Molina que señala lo siguiente:

Reconocido el parcelamiento, se asignarán las parcelas, correspondiendo a los ejidatarios los derechos de aprovechamiento, de uso y usufructo, que se acreditarán con el certificado de derechos agrarios, mismos que deberán contener los datos de identificación de la parcela. Además también serán tierras parceladas aquellas que han sido asignadas individualmente mediante resolución agraria administrativa o resolución jurisdiccional.<sup>97</sup>

Con relación a las parcelas, es importante observar lo señalado por el artículo 76 de la Ley Agraria el cual contempla lo siguiente:

Artículo 76. Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas.

Derivado de este artículo, se debe de resaltar que, en primera instancia, las parcelas confieren a sus titulares el derecho de usufructo sobre el bien, es decir, para efectos de esta investigación, se debe entender por derechos parcelarios como el uso, goce y disfrute sobre una parcela.

Con relación a las parcelas es importante observar lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Agraria el cual contempla lo siguiente:

Artículo 79. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad.

---

<sup>97</sup> Idem

Asimismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

Con relación a lo dispuesto por este artículo, Gallardo Zúñiga señala lo siguiente:

Mucho se habló en la iniciativa de reformas constitucionales en la materia, en 1992, respecto de dar mayor libertad al ejido y sus integrantes para que decidan su propio destino, modificando radicalmente las limitaciones de la propiedad ejidal; hoy en día, es posible suscribir cualquier tipo de contrato, con el objeto de lograr el aprovechamiento de la tierra y sus recursos por parte de su titular o, por terceros, este precepto, se relaciona con lo dispuesto por el numeral 45, ambos hacen suyo el espíritu del artículo 27 constitucional reformado [...] <sup>98</sup>

En virtud de lo anterior, se puede observar que, por primera vez en la historia del Derecho Agrario mexicano, el ejidatario, además de aprovechar por sí mismo los frutos de su parcela, puede concederla a terceros mediante todo tipo de actos jurídicos, los cuales, no implica que pierda los derechos sobre su parcela, simplemente, la explotación de su tierra será realizada por un tercero.

Se debe recordar que, sobre las parcelas, inicialmente el ejidatario tiene solamente los derechos de usufructo, mas no los derechos de propiedad. Es decir, el ejidatario, tiene el uso, goce y disfrute de su parcela, inclusive, en términos del artículo 1002 del código civil federal, puede enajenar sus derechos usufructuarios, sin embargo, al no tener la propiedad de la parcela, nunca podrá transmitirla.

---

<sup>98</sup> Gallardo Zúñiga, Rubén, op. Cit. Nota 10, p.p. 97 y 98.

Con relación a lo anterior, resulta pertinente el análisis del artículo 80 de la Ley Agraria, el cual contempla lo siguiente:

Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. Para la validez de la enajenación se requiere:

a) La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público;

b) La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional. En caso de que se desconozca el domicilio o ubicación de las personas que gozan del derecho del tanto, se procederá en términos de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 84 de esta Ley, y

c) Dar aviso por escrito al comisariado ejidal.

Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

Con relación al artículo 80, Gallardo Zúñiga refiere:

Por primera vez, se incorporó en la legislación agraria la libre disposición del bien; es decir, que sin cumplir mayor formalidad, el ejidatario podrá enajenar su derecho parcelario a favor de otro ejidatario o vecindado del propio núcleo; al respecto, las partes podrán celebrar el contrato correspondiente por escrito ante la presencia de dos testigos, debiendo ratificarse ante fedatario público y, notificar dicho acto jurídico al Registro Agrario Nacional, a fin de que pueda cancelarse el certificado del que vende y expedir el correspondiente certificado del comprador. Lo anterior, no lleva implícita autorización alguna de la asamblea. Es de recordar que la facultad conferida al ejidatario para ceder o enajenar su derecho parcelario, debemos entenderlo como un todo y no en fracciones, ya que de lo contrario, se incrementaría sin justificación el número de ejidatarios o, eventualmente de posesionarios de hecho, lo que podría ocasionar serios problemas en el medio rural [...] <sup>99</sup>

De acuerdo a lo comentado por Gallardo Zúñiga y como anteriormente se ha señalado, la actual legislación permite enajenar los derechos parcelarios, sin embargo, es importante resaltar que la asignación de las parcelas trae consigo la emisión de un certificado parcelario en el cual, se insertan los datos de identificación de la parcela y el nombre del titular, por ende, al enajenar los derechos parcelarios, hay que notificar de la celebración del acto jurídico al Registro Agrario Nacional para que así, pueda emitirse un nuevo certificado.

De igual forma, es de resaltar el comentario de Gallardo Zúñiga cuando se refiere a que la enajenación tiene que ser sobre el total de la parcela, es decir, no es jurídicamente posible enajenar partes o fracciones de la misma, si bien es cierto

---

<sup>99</sup> Ibídem p. 99



que las parcelas suelen tener extensiones bastante grandes, no está permitido dividir las, ya que esto ocasionaría problemas interiores en el ejido y en otro rubro, ocasionaría conflictos en el ordenamiento territorial.

Por otro lado, surge la necesidad de analizar a las parcelas desde otra perspectiva. En Derecho Agrario existe una figura que se denomina Dominio Pleno, para efectos de esta investigación, se debe entender el Dominio Pleno como la desincorporación de una parcela del régimen ejidal para así transformarlo a la propiedad privada y que la tierra se rija por las leyes de derecho común.

En virtud de lo anterior, surge la necesidad de analizar el artículo 81 de la Ley Agraria el cual contempla lo siguiente:

Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.

Con relación al Artículo 81, Gallardo Zúñiga refiere:

Hoy en día, es factible cambiar el régimen de tenencia de la tierra ejidal en propiedad privada, mediante el procedimiento de la adopción del dominio pleno previsto en el artículo 23 fracción IX de esta ley; siempre y cuando se hayan concluido con los trabajos de asignación y delimitación de tierras ejidales [...]<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Idem

Hay que recordar que en un ejido la asamblea de ejidatarios es el máximo órgano, por lo cual, solamente cuando las tierras se encuentren ya repartidas, se podrá celebrar una asamblea de formalidades especiales en la que, los ejidatarios acuerden que se pueda realizar la adopción del dominio pleno.

De igual forma, es necesario realizar un análisis al artículo 82 de la Ley Agraria el cual contempla lo siguiente:

Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

Con relación al artículo 82 de la Ley Agraria, Gallardo Zúñiga refiere:

Dicho cambio, podrá realizarse en forma conjunta o en lo individual cada uno de los ejidatarios; en cuyo caso, el Registro Agrario Nacional deberá expedir el título de propiedad respectivo, el que debe ser inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio. A partir de este momento, dicha propiedad es regulada por la materia civil.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Ibídem p. 100

En virtud de lo anterior, se puede observar que estos son los lineamientos para la transformación de una tierra ejidal a privada, sin embargo, hay que recordar que esta desincorporación solamente puede realizarse en parcelas y siempre y cuando se haya acordado por la asamblea que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas.

Es de señalar que, al desincorporar una parcela del régimen ejidal, deja de ser parte del ejido y se convierte en propiedad privada, por lo cual, es estrictamente necesario su inscripción en el registro público de la propiedad de la entidad federativa y, a partir de ese momento, el ejidatario puede disponer de manera absoluta sobre su parcela, ya no solo en calidad de usufructuario, sino que ahora ya es propietario de su bien.

### **3.4.2 EL SOLAR URBANO**

Finalmente, como anteriormente se señaló, dentro de los ejidos existe una zona que no es contemplada propiamente por la ley agraria, si bien, se hace mención a ella, la legislación agraria no la contempla como una parte del ejido, esto en virtud de que se deriva de las tierras para el asentamiento humano.

En virtud de lo anterior se debe hacer referencia a la zona de urbanización, anteriormente, se analizó el artículo 64 de la Ley Agraria, en dicho precepto legal se define la zona para el asentamiento humano, sin embargo, también se establece

un concepto que son los solares, estableciendo que no se van a regir por las disposiciones de la ley.

Para comprender un poco más esta figura, resulta pertinente analizar el artículo 65 de la Ley Agraria que contempla lo siguiente:

Artículo 65. Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las leyes de la materia.

Con relación al artículo anterior, hay que destacar que se habla de delimitar la zona de urbanización, pero es importante mencionar que, derivado de dicha constitución, deriva en la asignación de solares urbanos en favor de los ejidatarios y avocindados del núcleo.

De igual forma, resulta necesario el análisis del artículo 68 de la Ley Agraria el cual contempla lo siguiente:

Artículo 68. Los solares serán de propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región. La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que

corresponda a cada uno de ellos. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. El acta respectiva se inscribirá en dicho Registro y los certificados que éste expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes. Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avecindarse. Cuando se trate de ejidos en los que ya esté constituida la zona de urbanización y los solares ya hubieren sido asignados, los títulos se expedirán en favor de sus legítimos poseedores.

En virtud del citado artículo, Gallardo Zúñiga refiere: [...] es útil recordar que la legislación actual, ha considerado que los solares don de pleno dominio de sus titulares, lo que ha significado la libre disposición del bien y, eventualmente, la desincorporación del régimen ejidal para llevarlo al derecho civil.<sup>102</sup>

Con relación a los solares urbanos, se puede hablar de libre disposición del bien en virtud de que, como menciona Gallardo Zúñiga, existe la desincorporación del régimen ejidal y las tierras resultantes de la zona de urbanización se otorgan de dominio pleno, es decir, los ejidatarios y avecindados a quienes les sean otorgados estos solares, en todo momento tendrán la propiedad de los mismos, de igual forma, estas tierras se rigen por las disposiciones del código civil federal.

---

<sup>102</sup> *Ibíd*em p. 88

Finalmente, hay que analizar lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley Agraria que contempla lo siguiente:

Artículo 69. La propiedad de los solares se acreditará con el documento señalado en el artículo anterior y los actos jurídicos subsecuentes serán regulados por el derecho común. Para estos efectos los títulos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

Con relación a lo anterior, Gallardo Zúñiga refiere:

Como hemos señalado, los solares urbanos han tenido características distintas a las tierras de cultivo o parceladas; a mayor abundamiento, los títulos expedidos a favor de sus propietarios por el Registro Agrario Nacional, deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio correspondiente; por lo que jurídicamente sale del régimen ejidal [...]<sup>103</sup>

Como se ha señalado a lo largo del presente capítulo, la libre disposición del bien permite al ejidatario o bien al que fue ejidatario para el caso de que ya no conservara la titularidad de algún derecho sobre el ejido o comunidad, en ese sentido, gozará de la prerrogativa de enajenar libremente el bien que posea de dominio pleno, es decir, del cual tenga la propiedad.

Es de recordar que, para detonar todo, es factor fundamental la libre disposición del bien, sin embargo, el punto medular es la falta de regulación en materia administrativa que ocasiona problemas a los adquirentes de tierras de procedencia ejidal que impide disponer libremente de ellas.

---

<sup>103</sup> *Ibíd*em p. 91.

En conclusión, del tercer capítulo del presente trabajo de la investigación, se desprende que Derecho Agrario en México ha evolucionado de manera trascendental al reconocer la personalidad jurídica y patrimonio de los ejidos y comunidades del país. Como se ha señalado, los ejidos gozan de una caracterizada organización, la cual, es un parte aguar para poder definir su estructura, marcando de manera precisa la forma la forma en la que se va a dividir el propio ejido atendiendo a las necesidades en función al tipo de tierras y concediendo a los ejidatarios las prerrogativas inherentes a cada una de ellas.

En ese mismo orden de ideas, es importante concluir que la libre disposición del bien marca un antes y un después en el agrarismo mexicano, como se detalló a lo largo del tercer capítulo de la investigación, los ejidatarios que posean el dominio pleno de sus parcelas o que hayan sido dotados de solares urbanos gozarán de la facultad de enajenarlas a su libre voluntad. Es importante resaltar que al hablar de una enajenación se habla de que estas tierras ya no forman parte de un régimen de propiedad ejidal, es decir, son propiedad privada y se rigen por el derecho común.

## **CAPITULO IV**

### **LA REPERCUSIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO COMO CONSECUENCIA DE LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN**

En los capítulos pasados se habló sobre la libre disposición del bien, la cual, se debe recordar que es la capacidad que tienen los núcleos de población ejidal y, en particular, la capacidad que tienen los ejidatarios para poder enajenar sus tierras.

Para efectos del presente capítulo se hablará únicamente acerca de las parcelas sobre las cuales se ha adoptado el dominio pleno y los solares urbanos, lo anterior en el entendido que, ambas figuras gozan de un título de propiedad, es decir, se rigen por el derecho común, permitiéndole al ejidatario enajenar libremente este tipo de tierras.

En virtud de lo anterior es de señalar que para el caso de las parcelas sobre las cuales se adoptó el dominio pleno pueden ser enajenadas sin mayor restricción que la notificación del derecho del tanto. Por lo que se refiere a los solares urbanos, la Ley Agraria no contempla ningún tipo de restricción por lo que pueden ser enajenadas al libre arbitrio de sus titulares.

Como se ha analizado en el capítulo pasado, los ejidatarios poseen la facultad de enajenar sus tierras libremente, sin embargo, hay que recordar que, en los ejidos, las extensiones territoriales de las parcelas o solares urbanos son bastante grandes, incluso, estas se miden en hectáreas, lo cual, es equivalente a diez mil metros cuadrados.



Con relación a estas tierras y de acuerdo a lo que se analizó en el capítulo pasado, hay que recordar que cuando se enajenan, tiene que ser por la totalidad de la superficie que ampara el título de propiedad y no solamente por una fracción ya que, de realizar una enajenación parcial, se está violentando al desarrollo urbano de la entidad federativa.

La presente investigación se versa en el ámbito espacial del Estado de México y por ello, hay que considerar algunas particularidades para la enajenación de bienes de procedencia ejidal como se irán presentando a lo largo del presente tema.

Se debe recordar que el eje rector de este trabajo de investigación es que, la libre disposición del bien por parte de los ejidatarios, ocasiona problemas en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, esto desde luego aplicado al Estado de México.

Con relación a lo anterior, se debe recordar que el ordenamiento territorial es la facultad que posee la autoridad para una correcta distribución de los diversos sectores, es decir, la autoridad deberá contemplar o bien, deberá atender a las necesidades de la población, de la industria y del comercio.

En ese sentido, el ordenamiento territorial implica distribuir el territorio (a nivel estatal y municipal) ordenando los sectores en los que es posible establecer zonas industriales, comerciales, institucionales y habitacionales.

Ahora bien, la otra parte importante para el ordenamiento territorial es el desarrollo urbano, el cual, se debe recordar que es la serie de políticas públicas que

persiguen como fin el ordenamiento territorial, es decir, son todas aquellas medidas y regulaciones que dicta la autoridad administrativa para solventar un correcto ordenamiento territorial y el apego a los planes de desarrollo tanto estatal como municipal.

#### **4.1 EL IMPACTO DE LA LIBRE DISPOSICIÓN DEL BIEN**

Se ha hablado mucho acerca la libre disposición del bien y de todas las ventajas que trajo consigo para los ejidatarios, esto es de suma importancia ya que impacta de manera directa en muchos rubros, los cuales van desde poder ejercer un derecho, hasta el aspecto de poder cambiar la calidad de vida al ejercitar la libre disposición del bien.

Aunado a lo anterior, hay que entender que este acto jurídico produce consecuencias de Derecho en diversos ámbitos, algunos a simple vista no son imaginables y por ello, se tiene el objetivo de plantear en la presente investigación el impacto directo que causa sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

Lo primero que se tiene que recordar dentro de la libre disposición del bien es que, las tierras que se enajenan son parcelas que adoptaron el dominio pleno o solares urbanos, es decir, son tierras de procedencia ejidal cuya característica principal es tener una extensión territorial medible en hectáreas, por lo cual, su enajenación no resulta nada sencilla en el día a día.

Esto se debe a que, al ser inmuebles provenientes de un régimen de propiedad ejidal, las extensiones territoriales son muy grandes, inclusive, la superficie de los mismos puede superar los cien mil metros cuadrados.

Por lo anterior, se puede afirmar que, la enajenación de los inmuebles como son los solares urbanos y las parcelas sobre las que se ha adoptado el dominio pleno, llevan implícita una complicación al momento de su enajenación, el cual, impacta de manera directa en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Estado de México.

#### **4.2 EL IMPACTO URBANO EN EL ESTADO DE MÉXICO**

Anteriormente se ha hablado que la enajenación de los inmuebles de procedencia ejidal resulta sumamente complicada, principalmente por el aspecto económico ya que el costo de dichos inmuebles suele resultar en una suma de varios millones de pesos.

Otro de los factores que complican la enajenación de este tipo de inmuebles es la extensión territorial del mismo y, al ser terrenos tan grandes, si bien existen innumerables alternativas para su explotación, se requiere de toda una serie de estructuras, legales, financieras y arquitectónicas para poder realizar un correcto aprovechamiento de estas tierras.

Conforme a ello, todo esto se traduce en que este tipo de inmuebles son adquiridos usualmente por empresarios, el destino que le den a estas tierras va a

depender de la ubicación, hay que recordar que los ejidos existen dentro del Estado de México, sin embargo, suelen estar en los municipios menos desarrollados y que se encuentran más alejados de la ciudad, en la mayoría de los casos, estas localidades carecen inclusive de servicios públicos.

Dicho de otro modo, los inmuebles desincorporados de un régimen ejidal usualmente son utilizados para desarrollos de casas, departamentos, fabricas, parques industriales o plazas comerciales, lo cual, impacta de manera directa en el Desarrollo Urbano de la entidad federativa.

Como se ha venido señalando a lo largo del presente trabajo, la investigación se centra en los Municipios del Estado de México, por ello, a continuación, se comentarán algunas de las formas que señala la autoridad administrativa para poder realizar la explotación de la tierra con los proyectos que se señalaron en el párrafo anterior.

En el Estado de México se busca organizar y distribuir la explotación de la tierra en diversos sectores que básicamente, se convierten en zonas destinadas a la industria, la vivienda y los servicios, por lo cual, corresponde a cada municipio de la entidad, la organización y desarrollo de políticas públicas que permitan una distribución adecuada de los 3 sectores anteriormente señalados para lograr un crecimiento urbano adecuado.

Para efectos de la presente investigación, se atenderán 2 figuras jurídicas contempladas por el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, las cuales son la Subdivisión de predios y el Régimen de propiedad en Condominio.

Existe una serie de requisitos que exige la autoridad para realizar dichos actos jurídicos que tienen como finalidad fraccionar un terreno, sin embargo, al realizarse estos dentro de municipios prácticamente rurales, existen varias complicaciones.

Con relación a lo señalado en el párrafo anterior, es importante conocer los requisitos para la subdivisión de predios, por lo cual, se analizará lo que señala el artículo 5.42 del Código Administrativo para el Estado de México y que servirá para demostrar la problemática planteada.

Artículo 5.42 La autorización de subdivisiones, se sujetará a lo siguiente:

I. Solo procederá en los casos siguientes:

a) En áreas urbanas y urbanizables, cuando los lotes resultantes tengan frente a vía pública existente, que cuente al menos, con los servicios públicos de agua potable y drenaje o que el interesado convenga con el municipio la realización de los mismos.

b) En áreas no urbanizables, cuando los lotes resultantes queden con frente a vías públicas existentes o camino vecinal y su utilización y aprovechamiento se realice conforme el plan de desarrollo urbano aplicable.

c) Por la apertura, prolongación o ampliación de vías públicas o introducción de redes de infraestructura urbana;

d) Cuando provengan de decretos expropiatorios, inmatriculaciones administrativas, informaciones de dominio u otras figuras jurídicas que den como resultado la división de predios o lotes; y

e) Las resultantes de predios afectados por la determinación de límites estatales o municipales.

II. La dimensión mínima de los lotes resultantes de una subdivisión, será la que determine el plan municipal de desarrollo urbano respectivo. Cuando no exista plan o habiéndolo éste no determine la normatividad aplicable, el Ayuntamiento la fijará con el apoyo técnico de la Secretaría.

III. Los titulares de subdivisiones de predios o inmuebles con tres mil metros cuadrados o más de superficie, ubicados en áreas urbanas o urbanizables, quedarán obligados a ceder áreas de donación para equipamiento urbano, de acuerdo con el uso que se autorice, de conformidad con lo que establezca la reglamentación del presente Libro;

IV. La Reglamentación de este Libro, establecerá facilidades administrativas y/o exención de obligaciones para la autorización de subdivisiones en los casos siguientes: a) Las provenientes de la apertura o prolongación de vías públicas e introducción de redes de infraestructura urbana;

b) Cuando provenga de decretos expropiatorios, informaciones de dominio u otras figuras jurídicas que den como resultado la división de predios o lotes;

c) Las que vayan a realizarse en predios ubicados en áreas no urbanizables o fuera de los límites de los centros de población y no se dediquen a fines urbanos;

d) Las resultantes de predios afectados por la determinación de límites estatales o municipales;

e) Las que deriven de programas de regularización de la tenencia de la tierra y de vivienda, de carácter federal, estatal y municipal;

f) Las que recaigan en propiedades privadas para la ejecución de obras de urbanización y equipamiento urbano de carácter público; y

g) Las que soliciten las autoridades federales, estatales y municipales respecto de su patrimonio inmobiliario.

Con relación al artículo anterior, se puede encontrar que el Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, contempla como requisitos para realizar una subdivisión los siguientes:

Artículo 98. La subdivisión de predios o inmuebles se sujetará a las reglas siguientes:

I. Requerirá autorización expresa de la Secretaría;

II. En áreas urbanas y urbanizables los lotes resultantes deberán quedar con frente a vías públicas existentes o previstas en el plan municipal de desarrollo urbano respectivo, que cuenten al menos con los servicios públicos de agua potable y drenaje, o bien, que el interesado convenga con el municipio la realización de la infraestructura para la prestación de estos;

III. En áreas no urbanizables, se podrán autorizar conforme a las regulaciones contenidas en el plan municipal de desarrollo urbano, siempre y cuando los lotes resultantes tengan frente a vía pública o camino vecinal;

IV. En municipios que no cuenten con plan de desarrollo urbano o normatividad específica en materia de división del suelo, la Secretaría en coordinación con el municipio la establecerá, tomando en consideración las características predominantes en cuanto a la dimensión de los predios de la zona;

V. No se permitirá la subdivisión de lotes habitacionales resultantes de un conjunto urbano, ni de condominio, si con ello se rebasa el número de viviendas previstas en la autorización, y

VI. No procederá si cualquiera de las fracciones resultantes no cumple con las dimensiones y superficie mínima del lote, con el coeficiente de utilización del suelo establecidas en el plan de desarrollo urbano aplicable o con el frente a vía pública, con excepción de los casos siguientes:

- A) Programas institucionales de regularización de la tenencia de la tierra;
- B) Áreas de donación para equipamiento e infraestructura urbana o regional;
- C) Apertura o prolongación de vías públicas;
- D) Introducción o existencia de líneas de Infraestructura Primaria;
- E) Afectación por límites estatales y municipales, y
- F) Sentencia o resolución judicial o administrativa que así lo determine.

Así mismo, hay que observar lo señalado por el artículo 99 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México que al efecto señala lo siguiente:



Artículo 99. Para la subdivisión de un predio, el interesado deberá presentar a la Secretaría petición expresa de autorización de subdivisión en el que se precise el uso o usos previstos en cada lote resultante, acompañada de los documentos siguientes:

I. Documentos que acrediten: la propiedad del inmueble, su inscripción en el Instituto de la Función Registral del Estado de México y la inexistencia de gravámenes;

II. Acta constitutiva en el caso de personas jurídicas colectivas o el contrato respectivo tratándose de fideicomisos, sus modificaciones y su inscripción en el Instituto de la Función Registral del Estado de México;

III. En caso de que el solicitante sea persona física, deberá presentar identificación oficial;

IV. Poder notarial otorgado por el propietario del predio a subdividir, que faculte expresamente a su apoderado para realizar el trámite e identificación oficial del apoderado;

V. Licencia de uso del suelo;

VI. Alineamiento, clave catastral y en su caso número oficial vigentes;

VII. Constancia de existencia de servicios públicos de agua potable y drenaje, cuando se trate de hasta veintinueve viviendas resultantes en uso habitacional o Evaluación de Impacto Estatal cuando forme parte de un proyecto que encuadre en los supuestos del artículo 5.35 del Código;

VIII. Plano georreferenciado en coordenadas UTM, en el formato que al efecto determine la Secretaría, de la poligonal del predio a subdividir;

IX. Localización del predio en imagen satelital;

X. Plano en original y medio magnético, que contenga:

A) Situación original del predio objeto de la subdivisión, con medidas y superficie, con coordenadas georreferenciadas;

B) La distribución proyectada de los lotes resultantes;

C) Las restricciones y afectaciones federales, estatales y municipales, y

D) Información gráfica y estadística, que constará en la solapa del plano:

1. Croquis de localización regional y local;

2. Nombre del interesado;

3. Simbología y escala gráfica;

4. Datos generales de los lotes resultantes de la subdivisión, y

5. Nombre y cargo del funcionario que autoriza.

XI. Cuando las medidas y superficies reales del inmueble sean menores o mayores a las contenidas en el documento con el que se acredite la propiedad, deberá exhibirse la resolución judicial o administrativa de apeo y deslinde inscrita en el Instituto de la Función Registral del Estado de México, y XII. Certificado de Gravámenes, con fecha de expedición no mayor a ciento veinte días a su presentación; y en su caso, la anuencia por escrito del acreedor, quien acreditará

su personalidad jurídica. Cuando se trate de subdivisión de predios en áreas no urbanizables, no se exigirán los requisitos señalados en las fracciones V y VI de este artículo. [...]

En virtud de los preceptos legales anteriormente citados, se puede observar que, dentro del Estado de México, la autoridad administrativa establece varios requisitos que se deben seguir para poder obtener la autorización para subdividir un inmueble.

Aunado a lo anterior y, recordando que los inmuebles provenientes del régimen ejidal son de extensiones territoriales muy considerables, lo más viable para explotar este tipo de tierras es efectuar subdivisión sobre ella para obtener varios lotes de mucho menor metraje.

Dicho lo anterior hay que observar que la autoridad estatal, pide una serie de requisitos cuyo autorizado para la emisión de los mismos, es únicamente la autoridad administrativa a nivel municipal, es decir, solamente el departamento de catastro o de desarrollo urbano del Ayuntamiento del que se trate, son los encargados de emitir documentos como las licencias de uso de suelo, certificados de zonificación y constancia de alineamiento y número oficial.

Todos estos requisitos son emitidos por la autoridad municipal y son requeridos por la autoridad estatal para la autorización de la subdivisión, sin embargo, existe una complicación que no está del todo resuelta y esta se explicará a continuación.

En primera instancia, en capítulos anteriores se habló acerca de los planes de desarrollo urbano, se debe recordar que los mismos, existen a nivel estatal y a nivel municipal.

En virtud de lo anterior, surge la necesidad de recordar que el plan estatal de desarrollo urbano [...] establece las políticas, estrategias y objetivos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial para los asentamientos humanos del Estado.<sup>104</sup>

Con relación a lo anterior, el plan municipal de desarrollo urbano [...] contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal. Tienen como objeto, establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano del territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población.<sup>105</sup>

Ahora que se ha señalado la importancia de los planes de desarrollo es necesario explicar los alcances y el impacto del mismo enfocado en cuanto a los autorizaciones y licencias.

Se puede observar entonces que, existe una serie de regulaciones que son necesarias para llevar a cabo la explotación de diferentes tipos de predios, sin

---

<sup>104</sup> Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México disponible en la siguiente dirección: [https://seduo.edomex.gob.mx/plan\\_estatal\\_de\\_desarrollo\\_urbano](https://seduo.edomex.gob.mx/plan_estatal_de_desarrollo_urbano) (consultado el 27 de octubre del 2022)

<sup>105</sup> Planes Municipales de Desarrollo Urbano del Estado de México, disponible en la siguiente dirección: [https://seduo.edomex.gob.mx/planes\\_municipales\\_de\\_desarrollo\\_urbano](https://seduo.edomex.gob.mx/planes_municipales_de_desarrollo_urbano) (consultado el 27 de octubre del 2022)

embargo, esto en muchas ocasiones se vuelve imposible debido a la falta de regulación que existe en materia administrativa.

En ese mismo orden de ideas, anteriormente se ha señalado que para tramites como una subdivisión, la autoridad solicita requisitos que, en ocasiones, no emite al no contar con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano, en ese sentido el Ayuntamiento se encuentra impedido para emitir la licencia o autorización correspondiente, dejando en estado de indefensión a la persona que intente realizar el aprovechamiento de su tierra.

En virtud de lo anterior, es importante señalar que, la norma dicta que para realizar un proyecto inmobiliario o bien, para fraccionar un inmueble, primero hay que obtener los permisos y licencias correspondientes emitidos por la autoridad administrativa. No obstante lo anterior, en el día a día es algo muy común que esto no suceda y que se actúe en el marco de la ilegalidad.

Es decir, cuando la autoridad municipal emite su resolución en el sentido que se encuentra imposibilitada para autorizar licencias o permisos, por no estar el inmueble contemplado en su plan de desarrollo urbano, lo que usualmente sucede es que el interesado termina realizando sus proyectos aún sin las autorizaciones correspondientes.

En resumen, al carecer de regulación en materia administrativa, es decir, sin ningún tipo de autorización, sin factibilidades de servicios públicos, ni estudios de impacto urbano, los diversos proyectos se terminan materializando, lo que se

traduce en el fraccionamiento irregular de las parcelas y solares urbanos y en la construcción de plazas comerciales, construcción de edificios o casas.

En virtud de lo anterior, en ocasiones sucede que, en un mismo sector, al no estar seccionado por la autoridad, se termina construyendo de manera irregular e inclusive utilizando diversos usos de suelo, es decir, en un terreno construyen casas, en el predio adyacente se construyen oficinas, en el siguiente una fábrica y así sucesivamente.

#### **4.3. PROPUESTA A LA FALTA DE REGULACIÓN EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

Como se ha venido señalando a lo largo de la presente investigación, la propuesta de mejora es sobre la falta de regulación en materia administrativa ya que esta ocasiona problemas a los adquirentes de tierras de procedencia ejidal en el Estado de México.

En ese orden de ideas, en el capítulo anterior del presente capítulo se profundizó acerca de cuáles son las complicaciones que surgen al enajenar una tierra que procede de un régimen de propiedad ejidal, de igual forma, se explicó cuál es el impacto que causa en el Desarrollo Urbano.

Una vez dicho lo anterior, resulta importante dar una propuesta que posiblemente resuelva el deterioro urbano ocasionado por la falta de regulación, por lo cual, a continuación, se expondrá.

En primera instancia hay que recordar lo dispuesto por el artículo 5.53 del Código Administrativo del Estado de México, el cual, de manera simplificada, señala que cualquier acto de urbanización o incorporación de estas tierras al desarrollo urbano deberá de contar con las autorizaciones y factibilidades correspondientes.

En ese sentido, se debe recordar que cualquier acto jurídico que tenga como finalidad la explotación de las tierras provenientes de un régimen ejidal, estará sujeto a los lineamientos señalados por el Libro Quinto del Código Administrativo para el Estado de México y su reglamento, sin embargo, como se ha señalado a lo largo de la presente investigación, existe una laguna considerable en cuanto a los planes de desarrollo urbano.

Dicho lo anterior, se propone la eliminación de los planes de desarrollo urbano regionales y parciales, los primeros abarcan ciertos sectores del Estado de México y los segundos se enfocan de manera particular sobre cada Municipio, de este modo, se busca fortalecer a la autoridad administrativa como eje rector del ordenamiento territorial y desarrollo urbano y metropolitano del Estado de México.

Aunado a ello, se propone la actualización periódica del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el cual, en la actualidad queda al libre arbitrio de la autoridad, y con base en lo investigado, estos planes pueden tardar más de una década en cambiar. Por ello, se propone la actualización de mismo, cada que se realice el cambio en la administración del Estado, con la coordinación de las administraciones locales.

De esta forma, si existiera un solo plan de Desarrollo Urbano a nivel Estatal en el cual coordinen las administraciones locales, eliminando los planes regionales y municipales, prácticamente se erradicaría el que ciertas zonas sigan siendo consideradas como no urbanizables o que ni siquiera estén contempladas para un desarrollo metropolitano, aun cuando hayan dejado de serlo como es el caso de los ejidos que han adoptado el dominio pleno, reduciendo así, el riesgo de no poder obtener autorizaciones o licencias a los nuevos adquirentes.

Al disminuir así este riesgo, se busca facilitar la obtención de autorizaciones y licencias para erradicar la creación de asentamientos irregulares, oficinas, comercios, fabricas, entre otras cosas, controlando mejor el crecimiento urbano dentro del Estado de México.

Finalmente, para materializar esta propuesta, resulta fundamental reformar el Código Administrativo del Estado de México en su artículo 5.10, se propone eliminar las fracciones I, II, IX, XI, XV, XXI y XXII de esta forma se suprime la facultad de los Municipios para la creación de planes municipales de desarrollo urbano, buscando así, prevalecer únicamente el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, de esta forma quedaría así la reforma al artículo:

Artículo original	Propuesta de reforma
<p>Artículo 5.10. Los municipios tendrán las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, modificar y actualizar los planes municipales</p>	<p>Artículo 5.10. Los municipios tendrán las atribuciones siguientes:</p> <p>I. Aprobar los proyectos ejecutivos, las memorias de cálculo y las especificaciones técnicas de las obras de infraestructura</p>



<p>de desarrollo urbano y los parciales que de ellos deriven.</p> <p>II. Participar en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano o de los parciales que de éste deriven, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio;</p> <p>III. Aprobar los proyectos ejecutivos, las memorias de cálculo y las especificaciones técnicas de las obras de infraestructura hidráulica, sanitaria y de urbanización, que establezcan los acuerdos de autorización de conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios, con excepción de los proyectos que sean de competencia de las autoridades estatales o federales.</p> <p>IV. Supervisar la ejecución de las obras de urbanización e infraestructura hidráulica y sanitaria que establezcan los acuerdos de autorización de conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios, que sean de su ámbito de competencia, verificando que éstos cumplan las condiciones para la adecuada prestación de servicios públicos.</p> <p>V. Recibir, conservar y operar las áreas de donación establecidas a favor del municipio, así como, las obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano de los</p>	<p>hidráulica, sanitaria y de urbanización, que establezcan los acuerdos de autorización de conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios, con excepción de los proyectos que sean de competencia de las autoridades estatales o federales.</p> <p>II. Supervisar la ejecución de las obras de urbanización e infraestructura hidráulica y sanitaria que establezcan los acuerdos de autorización de conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios, que sean de su ámbito de competencia, verificando que éstos cumplan las condiciones para la adecuada prestación de servicios públicos.</p> <p>III. Recibir, conservar y operar las áreas de donación establecidas a favor del municipio, así como, las obras de urbanización, infraestructura y equipamiento urbano de los conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios conforme a este Libro y su reglamentación;</p> <p>IV. Expedir cédulas informativas de zonificación, licencias de uso de suelo y licencias de construcción;</p> <p>V. Autorizar cambios de uso del suelo, del coeficiente de ocupación, del coeficiente de utilización, densidad y altura de edificaciones;</p>
--	--

<p>conjuntos urbanos, subdivisiones y condominios conforme a este Libro y su reglamentación;</p> <p>VI. Expedir cédulas informativas de zonificación, licencias de uso de suelo y licencias de construcción;</p> <p>VII. Autorizar cambios de uso del suelo, del coeficiente de ocupación, del coeficiente de utilización, densidad y altura de edificaciones;</p> <p>VIII. Autorizar, controlar y vigilar la utilización y aprovechamiento del suelo con fines urbanos, en sus circunscripciones territoriales.</p> <p>IX. Difundir los planes de desarrollo urbano, así como los trámites para obtener las autorizaciones y licencias de su competencia;</p> <p>X. Participar en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano de los centros de población y vivienda;</p> <p>XI. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad.</p> <p>XII. Ejercer indistintamente con el Estado, el derecho de preferencia para adquirir en</p>	<p>VI. Autorizar, controlar y vigilar la utilización y aprovechamiento del suelo con fines urbanos, en sus circunscripciones territoriales.</p> <p>VII. Participar en los órganos de coordinación estatal, regional y metropolitana, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano de los centros de población y vivienda;</p> <p>VIII. Ejercer indistintamente con el Estado, el derecho de preferencia para adquirir en igualdad de condiciones, predios comprendidos en las áreas urbanizables señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso. En el caso de que el Estado y el Municipio pretendan ejercer el derecho de preferencia, prevalecerá el del Estado;</p> <p>IX. Crear órganos técnicos de participación social, consulta, coordinación, evaluación y seguimiento municipales o vecinales con carácter honorífico, en materia de desarrollo urbano así como institutos municipales de planeación.</p> <p>X. Celebrar convenios, acuerdos y contratos en las materias de este Libro.</p>
--	---

<p>igualdad de condiciones, predios comprendidos en las áreas urbanizables señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso. En el caso de que el Estado y el Municipio pretendan ejercer el derecho de preferencia, prevalecerá el del Estado;</p> <p>XIII. Crear órganos técnicos de participación social, consulta, coordinación, evaluación y seguimiento municipales o vecinales con carácter honorífico, en materia de desarrollo urbano así como institutos municipales de planeación.</p> <p>XIV. Celebrar convenios, acuerdos y contratos en las materias de este Libro.</p> <p>XV. Emitir dictámenes, factibilidades y opiniones técnicas del ámbito de su competencia; tratándose de aquellos que emita en relación con los trámites competencia de la Secretaría, utilizarán preferentemente previo convenio que se celebre, la plataforma tecnológica que al efecto se establezca;</p> <p>XVI. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;</p> <p>XVII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra;</p>	<p>XI. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;</p> <p>XII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra;</p> <p>XIII. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas de su competencia, de conformidad con lo dispuesto por este Libro y su reglamentación;</p> <p>XIV. Vigilar, conforme a su competencia, el cumplimiento de este Libro y sus disposiciones reglamentarias, de los planes de desarrollo urbano, de las disposiciones administrativas y reglamentarias que emita en la materia y de las autorizaciones y licencias que otorgue;</p> <p>XV. Determinar infracciones de los particulares a las disposiciones de este Libro y de su reglamentación e imponer las medidas de seguridad y sanciones que establece el presente Libro, así como dar vista a las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones penales conducentes.</p> <p>XVI. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos.</p>
---	---

<p>XVIII. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas de su competencia, de conformidad con lo dispuesto por este Libro y su reglamentación;</p> <p>XIX. Vigilar, conforme a su competencia, el cumplimiento de este Libro y sus disposiciones reglamentarias, de los planes de desarrollo urbano, de las disposiciones administrativas y reglamentarias que emita en la materia y de las autorizaciones y licencias que otorgue;</p> <p>XX. Determinar infracciones de los particulares a las disposiciones de este Libro y de su reglamentación e imponer las medidas de seguridad y sanciones que establece el presente Libro, así como dar vista a las autoridades competentes para la aplicación de las sanciones penales conducentes.</p> <p>XXI. Solicitar a la Secretaría los dictámenes de congruencia de los planes de desarrollo urbano de su competencia, así como su correspondiente inscripción en el Instituto de la Función Registral del Estado de México.</p> <p>XXII. Informar anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano.</p> <p>XXIII. Promover y ejecutar acciones para prevenir y mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la</p>	<p>XVII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables.</p> <p>XVIII. Promover con la participación del Estado, polígonos de actuación; polígonos sujetos a densificación y polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, consolidación, mejoramiento y conservación de los centros de población.</p> <p>XIX. Las demás que le confieran este Libro, y otras disposiciones jurídicas.</p>
--	---

<p>resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos.</p> <p>XXIV. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables.</p> <p>XXV. Promover con la participación del Estado, polígonos de actuación; polígonos sujetos a densificación y polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, consolidación, mejoramiento y conservación de los centros de población.</p> <p>XXVI. Las demás que le confieran este Libro, y otras disposiciones jurídicas.</p>	
--	--

Así mismo, se busca reformar el Título Segundo del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, reformando en primer lugar el artículo 18 eliminando las fracciones II y III para que quede de la siguiente forma:

Artículo original	Propuesta de reforma
-------------------	----------------------

<p>Artículo 18. Los planes de desarrollo urbano de competencia estatal serán los siguientes: I. Plan Estatal de Desarrollo Urbano; II. Planes regionales de desarrollo urbano, y III. Planes Parciales de Cobertura Subregional de desarrollo urbano. Además de lo anterior, será competencia estatal determinar, implementar y desarrollar los polígonos de actuación que surjan dentro del territorio, mediante la suscripción de convenios con los municipios involucrados.</p>	<p>Artículo 18. Los planes de desarrollo urbano de competencia estatal serán los siguientes: I. Plan Estatal de Desarrollo Urbano;. Además de lo anterior, será competencia estatal determinar, implementar y desarrollar los polígonos de actuación que surjan dentro del territorio, mediante la suscripción de convenios con los municipios involucrados.</p>
--	--

Por otro lado, se busca también reformar el artículo 19 del citado reglamento, buscando establecer la obligación al ejecutivo estatal de actualizar el plan de desarrollo urbano cada 6 años, por lo cual, la redacción del precepto en cuestión debería quedar de la siguiente manera:

Artículo original	Propuesta de reforma
<p>Artículo 19. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano deberá tener las características siguientes:</p> <p>I. Ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales que de él se deriven; II. Ser congruente en su instrumentación y ejecución con las políticas</p>	<p>Artículo 19. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano deberá tener las características siguientes:</p> <p>I. Ser emitido cuando mínimo cada 6 años con motivo del cambio del Poder Ejecutivo del Estado, o bien, cuando la autoridad lo considere necesario, siempre y cuando no</p>

<p>de ordenamiento territorial, estrategias y acciones marcadas por el Plan de Desarrollo del Estado de México y los instrumentos que del mismo se deriven, en un planteamiento de desarrollo sustentable, sostenible, estratégico y multisectorial; III. Considerar en su instrumentación y ejecución a los planes que integran el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, y IV. Identificar: A) Las regiones del Estado, las respectivas políticas públicas y las estrategias de ordenamiento territorial, urbano y sectorial; B) Las políticas públicas y las estrategias de aprovechamiento y de los elementos sectoriales estratégicos del desarrollo urbano; C) La conformación de un sistema de corredores o ejes de desarrollo para la integración y ordenamiento territorial de la entidad; D) Las acciones, políticas y estrategias de las diferentes instituciones gubernamentales que incidan en el ordenamiento territorial, urbano y sectorial; E) Las acciones, programas y proyectos estratégicos a los que se deba orientar la inversión pública y privada para impulsar el cumplimiento de los objetivos del plan, y F) Las áreas para la realización de acciones de densificación, redensificación, crecimiento,</p>	<p>exceda del plazo mínimo para su actualización.</p> <p>II. Ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales que de él se deriven; III. Ser congruente en su instrumentación y ejecución con las políticas de ordenamiento territorial, estrategias y acciones marcadas por el Plan de Desarrollo del Estado de México y los instrumentos que del mismo se deriven, en un planteamiento de desarrollo sustentable, sostenible, estratégico y multisectorial; IV. Considerar en su instrumentación y ejecución a los planes que integran el Sistema Estatal de Planes de Desarrollo Urbano, y V. Identificar: A) Las regiones del Estado, las respectivas políticas públicas y las estrategias de ordenamiento territorial, urbano y sectorial; B) Las políticas públicas y las estrategias de aprovechamiento y de los elementos sectoriales estratégicos del desarrollo urbano; C) La conformación de un sistema de corredores o ejes de desarrollo para la integración y ordenamiento territorial de la entidad; D) Las acciones, políticas y estrategias de las diferentes instituciones gubernamentales que incidan en el ordenamiento territorial, urbano y sectorial; E) Las acciones, programas y proyectos</p>
---	--

<p>consolidación, mejoramiento y conservación de alcance regional.</p>	<p>estratégicos a los que se deba orientar la inversión pública y privada para impulsar el cumplimiento de los objetivos del plan, y F) Las áreas para la realización de acciones de densificación, redensificación, crecimiento, consolidación, mejoramiento y conservación de alcance regional.</p>
--	---

Así mismo, se propone derogar los artículos 21, 22 y 23 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, los cuales establecen las reglas para la creación, modificación, contenido y publicidad de los planes regionales y parciales de desarrollo urbano, buscando de esta manera suprimir los mismos para así mantener solamente el plan estatal.

No obstante lo anterior, es importante señalar que, si bien se estaría eliminando la facultad de los municipios de crear sus planes de desarrollo urbano, seguirían conservando la facultad de los polígonos de actuación donde coadyuvan con la administración estatal para poder establecer medidas y políticas que permiten su intervención y apoyo para un ordenamiento territorial adecuado.

Al realizar estas reformas se vería materializada la unificación de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, dejando a cargo de la autoridad de Estado de México la creación de planes y medidas que fortalezcan el desarrollo urbano.

Con estas reformas se busca que se tenga un solo plan de desarrollo urbano que sea actualizado de manera periódica, es decir, se busca que el mismo, sea



emitido por lo menos cada 6 años, en efecto, cada que exista el cambio de Gobernador en el Estado de México se deberá de analizar y actualizar el plan de desarrollo urbano en coordinación con los Municipios.

De esta forma se mantiene una actualización constante del Plan Estatal de Desarrollo Urbano en coordinación con los Municipios, de esta forma, se puede lograr que todos los inmuebles que se van desincorporando de un régimen ejidal se puedan integrar de manera adecuada a la urbanización del Estado de México.

Otro factor importante a considerar es que esto traería consigo un beneficio desde la perspectiva de factibilidades, ya que cuando se construyen desarrollos, comercios y fábricas de manera irregular, al no realizarse los estudios pertinentes, se desconoce si se cuenta con sistemas de drenaje adecuados, servicio suficiente de agua potable, servicio de energía eléctrica o tan siquiera con vialidades suficientes.

Así mismo, en muchas ocasiones, al no contar con los estudios y permisos adecuados, se termina perjudicando al medio ambiente en el caso de las fabricas con los residuos emitidos, o bien, se pone en riesgo a la población al desconocer el tipo de contaminantes en los alrededores.

Es comprobado que el crecimiento poblacional está en constante aumento y cada día se requiere de mayores viviendas y servicios, por lo cual, con esta reforma propuesta se estaría facilitando toda la parte de obtención de licencias y autorizaciones al concentrar el desarrollo urbano y metropolitano a la administración estatal.

## **CONCLUSIONES**

Primera.- Con relación al primer capítulo de la investigación, se puede concluir que el Derecho Agrario mexicano trasciende desde la época prehispánica,

de acuerdo a lo desarrollado en la presente investigación, ha estado presente en México desde antes de la llegada de los españoles, en materia agraria los aztecas fueron la civilización más desarrollada en el aspecto de la distribución de tierras. Si bien es cierto, en sus inicios fue muy distinto, también es cierto que sufrió todo un proceso de adaptación al igual que todo el derecho, sin embargo, aun en la actualidad se mantienen algunos al Calpulli de los Aztecas en el Derecho Agrario actual, por ello, es importante darle reconocimiento al Derecho Agrario ya que, no obstante su rezago, sigue siendo un pilar del Derecho Mexicano.

Segunda. - La tierra es un factor fundamental para el sostenimiento de la vida en sociedad en virtud del destino que se le dé a las mismas, por ello, es importante observar los movimientos sociales que han surgido en México a lo largo de la historia, ya que, en todo momento, se ha buscado una mejor distribución para el beneficio de la población en general, por ello resulta importante conocer la historia del Derecho Agrario Mexicano para conocer sus antecedentes, sus dolencias, las causas que lo motivaron y la forma en la que ha evolucionado para comprender así, su trascendencia a lo largo de la historia mexicana y su impacto en la sociedad.

Tercera. – Con relación al segundo capítulo de la investigación resulta importante comprender al Derecho como objeto de estudio, primeramente, con ello se busca obtener un enfoque más adecuado, haciendo énfasis en las grandes divisiones del mismo y las sub-ramas que derivan, siempre relacionando de manera estrecha las diversas materias existen para vincularlas con un tema específico como lo es el Derecho Agrario en este caso y, más adelante, la libre disposición de bien.

Cuarta. - Las tierras ejidales tienen una especial importancia en la actualidad, esto como consecuencia de la reforma constitucional de 1992 y la promulgación de la actual Ley Agraria del mismo año. Para poder comprender la naturaleza jurídica de un ejido y de las tierras que provienen del mismo, primero resulta de suma importancia comprender la estructura del propio ejido y las partes en las que se divide para así, poder comprender quienes son las partes y los intervinientes, así como también, cuales son los procesos susceptibles de celebrarse dentro de los ejidos en México.

Quinta. - En conclusión, del tercer capítulo del presente trabajo de la investigación, se desprende que Derecho Agrario en México ha evolucionado de manera trascendental al reconocer la personalidad jurídica y patrimonio de los ejidos y comunidades del país. Como se ha señalado, los ejidos gozan de una caracterizada organización, la cual, es un parte aguar para poder definir su estructura, marcando de manera precisa la forma la forma en la que se va a dividir el propio ejido atendiendo a las necesidades en función al tipo de tierras y concediendo a los ejidatarios las prerrogativas inherentes a cada una de ellas.

Sexta.- En ese mismo orden de ideas, es importante concluir que la libre disposición del bien marca un antes y un después en el agrarismo mexicano, como se detalló a lo largo del tercer capítulo de la investigación, los ejidatarios que posean el dominio pleno de sus parcelas o que hayan sido dotados de solares urbanos gozarán de la facultad de enajenarlas a su libre voluntad. Es importante resaltar que al hablar de una enajenación se habla de que estas tierras ya no forman parte de

un régimen de propiedad ejidal, es decir, son propiedad privada y se rigen por el derecho común.

Séptima. - La falta de regulación en materia administrativa es una problemática que sucede todos los días en el Estado de México y que afecta de manera directa a todos los adquirentes de terrenos de procedencia ejidal que se ven imposibilitados para explotar al máximo las capacidades de sus tierras al verse imposibilitados de obtener licencias y autorizaciones que les permitan realizar los actos jurídicos necesarios.

Octava.- Con la propuesta realizada en el presente trabajo de investigación por lo que se refiere a las reformas en el Código Administrativo del Estado de México, con relación al Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, se busca que, al actualizar de manera periódica el plan estatal de desarrollo urbano y la erradicación de los planes municipales, se cubra la laguna legal producida en materia administrativa y se facilite la obtención de licencias y autorizaciones para los adquirentes de terrenos de procedencia ejidal, erradicando la falta de regulación en materia administrativa y evitar deteriorar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano del Estado de México, brindando así una alternativa a la población de la entidad federativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Mendieta y Núñez, Lucio, *El Problema Agrario en México*, Editorial Porrúa, México 1987.
- 2.- Chávez Padrón, Marta, *El Derecho Agrario en México*, Editorial Porrúa, 19ª Edición, México 2010.
- 3.- Gómez de Silva Cano, Jorge J, *El Derecho Agrario Mexicano y la Constitución de 1917*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2017.
- 4.- Ruiz Massieu, Mario, *Derecho Agrario Revolucionario*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987.
- 5.- Gallardo Zúñiga, Rubén, *Derecho Contractual Agrario*, Editorial Porrúa, México 2018.
- 6.- García Máñez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 65ª edición, segunda reimpresión, México 2014.
- 7.- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982.
- 8.- Delgado Moya, Rubén, *Estudio del Derecho Agrario*, editorial Sista, Segunda edición, México, 2005.
- 9.- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991.

- 10.- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México 2016.
- 11.- Aguilar Narváez, José Antonio, *Administración del Desarrollo Urbano*, INAP, México, 1980.
- 12.- Gallardo Zúñiga, Rubén, *Ley Agraria Comentada Doctrina y Jurisprudencia*, Porrúa Quinta Edición, México 2016
- 13.- Aguilar Molina, Víctor Rafael, *La Actividad Notarial en el Nuevo Derecho Agrario*, Porrúa, 2ª Edición, México, 2007,
- 13.- Código Civil Federal
- 14.- Código Fiscal de la Federación
- 15.- Código Administrativo del Estado de México
- 16.- Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México

## **CIBERGRAFIA**

- 1.- Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial de la SEDATU, México, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu-2020-2040> (consultado el 7 de septiembre del 2022)

2.- Sistema Urbano Nacional, SEMARNAT, México 2009, disponible en:

[https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio\\_2009/compendio\\_2009/10.100.8.236\\_8080/ibi\\_apps/WFServletcb0b.html#:~:text=Asentamiento%20humano., obras%20materiales%20que%20lo%20integran](https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2009/compendio_2009/10.100.8.236_8080/ibi_apps/WFServletcb0b.html#:~:text=Asentamiento%20humano., obras%20materiales%20que%20lo%20integran) (consultado el 7 de septiembre del 2022)

3.- Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México disponible en la siguiente dirección:

[https://seduo.edomex.gob.mx/plan\\_estatal\\_de\\_desarrollo\\_urbano](https://seduo.edomex.gob.mx/plan_estatal_de_desarrollo_urbano) (consultada el 27 de octubre del 2022)

4.- Planes municipales de desarrollo urbano del Estado de México disponible en:

[https://seduo.edomex.gob.mx/planes\\_municipales\\_de\\_desarrollo\\_urbanod](https://seduo.edomex.gob.mx/planes_municipales_de_desarrollo_urbanod) (consultada el 27 de octubre del 2022)

5.- Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas consultado el 27 de febrero de 2023 disponible en la siguiente liga: <https://www.cndh.org.mx/noticia/ley-de-desamortizacion-de-bienes-de-manos-muertas-o-ley-lerdo>