

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**“LA JUNTA DE POBLADORES”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA**

**MONICA MUNGUIA CRUZ**

**ASESORA**

**DRA. BERTHA BEATRIZ MARTINEZ GARZA**

**MEXICO, D.F, OCTUBRE DE 2005**



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.

## A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por ser formadora de grandes profesionistas dentro de los ámbitos que requiere la sociedad, por brindarme la oportunidad de estudiar una carrera que me permite desarrollarme como profesionista comprometida con mi patria y porque me siento orgullosa de ser universitaria; por ello mi mas inmenso respeto y gratitud.

## A LA FACULTAD DE DERECHO

Por ser el plantel que me recibió en sus aulas formándome día a día como profesionista así como por los conocimientos adquiridos durante mi etapa estudiantil.

## A LOS PROFESORES

Por ser fuente de conocimiento, por su empeño y dedicación en sus clases, por dedicarnos su valioso tiempo, conocimientos, experiencias y paciencia durante el transcurso de mi carrera.

## A TODOS ELLOS MI AGRADECIMIENTO

### A MI PADRE

Por su ejemplo de superación, tenacidad , perseverancia y disciplina; así como por su confianza, apoyo, esfuerzo y cariño, por ser una persona ejemplar, lo que me permitió alcanzar uno de los mas importantes objetivos.

### A MI MADRE

Por su ejemplo de lucha, por sus consejos, su confianza y esfuerzo, así como por estar siempre a mi lado durante toda mi etapa de estudiante brindándome siempre su apoyo.

### A MIS HERMANOS

Como testimonio de infinito aprecio y eterno agradecimiento, por el apoyo moral que siempre me brindaron.

### A MI SOBRINO MIGUEL ANGEL

Por ser fuente de inspiración y deseo de superación.

## INDICE

PROLOGO-----	I
INTRODUCCIÓN-----	II
<b>LA JUNTA DE POBLADORES</b>	Pags.

### Capítulo Primero

#### **HISTORIA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN RELACIÓN A LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

I	La Comunidad-----	1
I.1	Antecedentes Históricos-----	4
I.1.1	Calpulli-----	4
I.1.2	Altepetlalli-----	10
I.2	El ejido-----	11
I.2.1	Evolución histórica del ejido-----	11
I.2.1.1	Roma-----	11
I.2.1.2	España-----	18
I.2.1.3	México en la Colonia-----	20
I.3	La Revolución-----	25
I.4	Época Contemporánea-----	31
I.5	La propiedad Privada en México-----	33
I.5.1	Antecedentes históricos de la propiedad privada en México-----	33
I.5.1.1	El régimen de la propiedad privada del pueblo azteca-----	33
I.5.1.2	La propiedad de tipo individual durante la colonia-----	37
I.5.1.3	La pequeña propiedad a partir de 1915-----	39

### Capítulo Segundo

#### **ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL EJIDO Y SU REFERENCIA AL ASENTAMIENTO HUMANO**

II.1	Discurso de Luis Cabrera-----	44
II.2	Adiciones al Plan de Guadalupe-----	51
II.3	Ley Agraria del 6 de enero de 1915-----	52
II.4	Evolución Histórica y reformas al artículo 27 Constitucional-----	58
II.4.1	Abrogación de la ley del 6 de enero de 1915-----	58
II.4.2	El Congreso Constituyente de 1917-----	59
II.4.3	Los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942-----	64
II.4.4	Ley Federal de Reforma Agraria-----	69
II.4.5	Ley Agraria de 1992-----	71

### Capítulo Tercero

#### **LA JUNTA DE POBLADORES**

III.1	Definición de la Junta de Pobladores-----	77
III.2	Integración de la Junta de Pobladores-----	82
III.3	Características de la Junta de Pobladores-----	88

## Capítulo Cuarto

### ANÁLISIS CRÍTICO-JURÍDICO AL FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE POBLADORES.

IV	Legislaciones concurrentes a la forma de organización jurídica, política y social del Asentamiento Humano. -----	95
IV.1	Ley General de Asentamientos Humanos-----	95
IV.2	Leyes Estatales y Municipales-----	118
IV.3	Ley Agraria-----	131
	CONCLUSIONES.-----	156
	BIBLIOGRAFÍA-----	159

## PROLOGO

El presente documento no es solamente una recopilación de datos ni hechos históricos que sucedieron con el transcurso del tiempo.

Es un estudio profundo de las causas y efectos que han motivado los diversos actos jurídicos sucedidos en un México cambiante y que trata de transformarse y estar actualizado en su legislación agraria debido a los cambios que vive la época moderna.

El derecho que tiene toda nación de buscar a través de su comercio la competitividad de sus connacionales, lo hace de una manera interesante en vista de que las últimas reformas al artículo 27 Constitucional han sido muy controvertidas por los especialistas del derecho, poniendo a prueba los resultados de ésta en cuanto a su aplicación y duración de acuerdo al paternalismo que se dio durante varias décadas por los Gobiernos Federales que se han suscitado a través del tiempo.

Una reflexión a la aplicabilidad de la Ley reglamentaria al artículo 27 Constitucional, la cual se ha atrevido a ofrecer reforma o adiciones que permitan una modernidad jurídica y acorde a todas las Legislaciones Federales que concurren y la complementan.

Mónica Munguía Cruz

## INTRODUCCION

México a través de su historia ha tenido una serie de épocas indudablemente violentas que han marcado como en todo país del mundo situaciones que han impactado en su vida social, política y económica, en este trabajo se hace una remembranza del antecedente agrario del que se tiene conocimiento dentro de nuestra historia pasando por la conquista, independencia y revolución por enmarcar de una manera general los sucesos históricos más importantes que en el tema que hoy presento se que ha imperado en nuestro país y que indudablemente a mi manera de ver las cosas es una de las mas importantes en el mundo por su formación histórica e impacto jurídico que ha causado desde su inicio hasta nuestra época actual; mas sin embargo es de considerarse que es una Ley que por ser nueva y haber roto moldes ya existentes presenta algunas lagunas y/o deficiencia en su técnica jurídica.

## Capítulo Primero

### **HISTORIA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS CON RELACIÓN A LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

Para el desarrollo del presente trabajo es muy importante conocer la historia de los asentamientos humanos y su relación con la tenencia de la tierra, ello con la finalidad de tener una mejor comprensión del tema central “La Junta de Pobladores” por lo que comenzaremos por hablar de la comunidad.

**I.- LA COMUNIDAD.** Para hablar de la comunidad comenzaremos por definir el vocablo; la palabra y el concepto comunidad, se usa con variados y múltiples significados, lo mismo se aplica a la naturaleza, que a la sociedad, sin embargo la palabra se usa de manera preferente para referirse al mundo rural; en este contexto el vocablo y el concepto de comunidad se usa como sinónimo de localidad rural, implicando un tamaño pequeño, poca complejidad y con frecuencia atraso, subdesarrollo y hasta barbarie.

Tamaño pequeño, porque requiere una relación interpersonal directa entre todos los habitantes, poca complejidad en la estructura económica y social que otorga homogeneidad a sus integrantes; de la claridad evidente con que se establecen los límites y fronteras del conjunto, y del alto grado de autosuficiencia en la provisión de las necesidades de sus integrantes.

En un sentido amplio, también significa o abarca a toda la población rural, sean o no ejidatarios todos sus componentes.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México, 1989, p. 561

La comunidad deriva de un vínculo común con la tierra de la existencia de un derecho colectivo para poseer y administrar su territorio con libertad y autonomía conforme a sus intereses; el vínculo con la tierra tiene una dimensión histórica, en la que se finca la legitimidad del derecho común originado en la posesión original del suelo, compartir el derecho sobre la tierra por largo tiempo genero relaciones peculiares entre los participantes, mediante la redistribución del territorio los bienes y el trabajo, y la reciprocidad en el intercambio; el derecho común y las relaciones redistributivas originan una identidad, un reconocimiento entre quienes integran la comunidad, se consideran unidos por lazos muy cercanos a los del parentesco.

La Comunidad Agraria es la organización mínima del campesinado es la unidad organizativa mas pequeña en que se gestionan los intereses de la clase.

Dentro del complicado régimen de propiedad que existió en México destaco por su importancia y utilidad, el de las Tierras Comunes, estas eran las dedicadas al uso de la colectividad, sus titulares eran los poseedores o usufructuarios, según el caso era el pueblo, de ahí la denominación de tierras comunales, sus destinos fueron variados pero en todos existió un denominador común el beneficio colectivo.

La Propiedad Comunal es una modalidad de la propiedad en México, reconocida por la Constitución; en estricto sentido es aquella propiedad atribuida a rancharías, condueñazgos, pueblos, tribus congregaciones y demás comunidades precisamente para la explotación en común, es la propiedad de las llamadas comunidades indígenas antes de ser explotadas bajo un régimen individualizado en todo o en partes.

Las características de este tipo de propiedad son; inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo cuando el gobierno por causa de utilidad pública determina que es procedente la expropiación.

De tal manera que actualmente podemos establecer a la comunidad como el núcleo de población con personalidad jurídica propia, titular de derecho agrarios reconocidos por Resolución Presidencial Restitutoria o de confirmación sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas. Funciona de acuerdo con principios de autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres.

Los núcleos de población que de hecho o de derecho conservan la posesión sobre tierras comunales pueden ejercitar la acción de reconocimientos como titulares o poseedores de la tierra que colectivamente tienen; es decir la capacidad agraria colectiva es reconocida sobre la base de la existencia del poblado la posesión de las tierras y el estado comunal de dicha posesión.

Actualmente, si el núcleo de población guarda el estado comunal y no existe conflicto por la posesión o propiedad de dichas tierras este núcleo podrá promover una jurisdicción voluntaria ante los Tribunales Agrarios a fin de que se le reconozca como comunidad, o bien si este núcleo de población ha sido despojado de sus tierras, una vez que se tenga el reconocimiento como comunidad, esta tendrá, como se mencionó personalidad jurídica sobre sus tierras.

La comunidad determinara el uso de sus tierras, su división en proporciones según las distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes, así como la asignación individual y en caso de no existir esta última se presumirá que la división es igual para todos los miembros de la comunidad; así también podrá constituirse sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea de comuneros, con los requisitos de

asistencia y votación previstas por la fracción IX del artículo 23 de la Ley Agraria, podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad pública para la comunidad; y se estará en los términos previstos para los núcleos de población ejidal<sup>2</sup>

**I. 1- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.** Ahora bien, para una mejor comprensión de la comunidad es importante tocar antecedentes históricos respecto de su origen, como lo es el Calpulli y el Altepetlalli.

**I.1.1.- CALPULLI.-** A la llegada de los españoles a América, gran parte de lo que hoy es el territorio mexicano estaba bajo el dominio de una alianza formada por los reinos de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan (o Tacuba) a la cual pagaban un tributo numerosas provincias o señoríos conquistados mediante la guerra.

El reino mas importante de esa alianza era el de Tenochtitlan, es decir, el de los Mexicas, que en casi dos siglos evoluciono desde la forma simple de una congregación trivial hasta la complejidad de un estado en el que la tierra constituía la principal fuente de riqueza y dominio.

Cuando los reinos aliados conquistaban algunas provincias, por lo general dejaban en su cargo a quienes desempeñaban las funciones político-religiosas del lugar, pero se asignaba una parte de la tierra que los pueblos sometidos debían trabajar para pagar el tributo que a partir de entonces se les exigía.

La rápida expansión del Imperio Mexica, con la consecuente transformación en los modos de organización de todos los aspectos de la vida y la concentración de riqueza obtenida de los tributos, trajo consigo una diferenciación de grupos sociales y el otorgamiento de privilegios. Como estos se basaban en la distribución

---

<sup>2</sup> Ley Agraria, Ed. Porrúa art. 100

de los productos de la tierra, también las formas de posesión agraria se transformaron rápidamente, aunque siempre prevaleció una propiedad colectiva con derechos individuales de usufructo.

A principios del siglo XVI, antes de que los españoles derrumbaran el poder de los Aztecas, se distinguían varios tipos de tenencia de la tierra, ligados directamente con la jerarquía político-social. Una clasificación actual divide las tierras en tres grupos: publicas, comunales y de conquista.<sup>3</sup>

En las publicas se incluye las tierras de los señores, las de los nobles, las dedicadas a obtener los gastos del culto religioso. Las asignadas al mantenimiento del ejercito y las de hidalgos; en las comunales se incluye las tierras de los barrios y las de los pueblos o ciudades; y en las de conquista, las de los señoríos sometidos y las que por derecho de conquista quedan a disposición del Rey o del Imperio.

Aunque esta simplificación pueda resultar útil, porque emplea categorías del derecho, es preciso aclarar que en los documentos históricos la realidad aparece mucho mas compleja. Si bien se ha llegado a tener un conocimiento extenso y documentado del *Calpulli* ( la forma mas importante de propiedad colectiva) en lo que se refiere a las demás modalidades de tenencia no hay una distinción clara ni una delimitación precisa.

Tal confusión ocurre incluso con respecto a algunas formas de posesión cuya existencia nadie ha negado. Se acepta, por ejemplo, que al final del Imperio Mexica asistía una propiedad hereditaria, atribuida a los Pipiltin o nobleza (en abstracto) lo cual ha servido de base a quienes se han propuesto probar la existencia de propiedad privada entre los Aztecas. Sin embargo Miguel León

---

<sup>3</sup> Medina Cervantes J. Ramon, Derecho Agrario, Harla, México, 1978, p 31

Portilla sugiere que el Pillali es la apropiación de una superficie asignada en función de un cargo (en términos actuales resultado de una “creación de derechos”) dice:

*“...entre los mexicas era muy frecuente que los hijos de los pipiltin sucedieran a sus antepasados en el mismo cargo, incluso a lo largo de varias generaciones. Con ello las propiedades de tierra se transmitían por igual. De hecho esto explica que en la época colonial no pocos caciques, acomodándose al nuevo sistema, exhibieran como título de propiedad el argumento de que el cacicazgo les venía por herencia de sus padres y antepasados.*

*Frente a estos hechos se antoja pensar cual sería la respuesta que hubiera dado uno de los pipiltin, si toda vía vigente su cultura, se le formulara la pregunta sobre si era suya o propias tales o cuales tierras, o si las poseía tan solo en razón de su título o cargo.*

*Como se ve, la cuestión de la propiedad de la tierra en el caso de los pipiltin no es tan cristalina.”<sup>4</sup>*

Sin embargo, no hay ninguna duda de que en la base del Imperio Mexica existía una forma de tenencia de colectiva de la tierra, la del *Calpulli*.

El *Calpulli*, era una unidad político-social, y su tierra el *Calpullalli*, la unidad económica del imperio; en cada uno de ellos había áreas trabajadas para pagar el tributo. Los *Calpullis* eran barrios que tenían sus orígenes en los mas remotos tiempos de la historia Azteca; entre sus miembros existían lasos de consanguinidad.

En cada provincia, había muchos *Calpullis* y a las cabezas de cada uno de ellos un jefe principal que llevaba el registro de todo lo relativo a las tierras y su cultivo.

Sus funciones eran cuidar y defender las posesiones del *Calpulli*; conocer su extensión, linderos, saber quien trabajaba cada parcela, que superficie tenía cada uno de los integrantes, cuales estaban vacantes, dar tierra a quien no la tenía o

---

<sup>4</sup> León Portilla Miguel, Toltecatotl, Aspectos de la Cultura Nahuatl, primera reimpresión, F.C.E, México, 1983, p. 261

ampliar la extensión a quien ya no le era suficiente para sostener a su familia, amparar a la gente del barrio y hablar por ella ante los gobernantes.

Las tierras de los *Calpullis* eran entregadas de por vida por el supremo señor de la provincia. En otros casos, eran posesiones que tenían desde hacia mucho tiempo; a veces desde que los Mexicas empezaron a extender su territorio, una vez liberados del tributo que pagaban al Reino de Azcapotzalco.

Esas tierras eran de quien las poseían para sus descendientes, no eran individuales, sino comunes, y no las podían enajenar, solo tenían el uso y disfrute de por vida. En el *calpulli* había áreas individuales que usufructuaba cada integrante y tierras comunes, que eran principalmente montes y pastos.

Las tierras nunca se daban a personas ajenas al barrio; sin embargo, si podían rentarlas a otro *Calpulli*, principalmente con el objetivo de satisfacer necesidades comunes de los habitantes.

El *calpulli*, estaba dividido en parcelas debidamente deslindadas por cercas de piedra o de magueyes que le llamaban tlmillis, para el reparto de estas parcelas se usaba el sistema de sorteo entre los miembros activos del *calpulli* variando la extensión según las necesidades de las personas.

Además de la parcela el miembro activo del *calpulli* obtenía en propiedad el terreno sobre el cual construía su casa.<sup>5</sup>

Con el objeto de que los integrantes de un barrio se conservaran unidos y evitar que se mezclaran con los de otros *Calpullis* para formar nuevas familias, no estaba permitido que los miembros de un *Calpulli* trabajara las tierras de otro; la

---

<sup>5</sup> Bertha Beatriz Martínez Garza.- Los actos Jurídicos Agrarios.- Ed. Porrúa, 1971, p 23

persona que se iba a vivir a un *Calpulli* diferente al suyo perdía las tierras que usufructuaba y éstas pasaban a la propiedad común.

Por otro lado, las tierras que alguien trabajaba en el *Calpulli* no podían ser invadidas por otro integrante del mismo y ni el señor principal podía quitárselas a quien las estuviera trabajando; el hecho de que un terreno fuera improductivo era motivo suficiente para abandonarlo y buscar otro mas fértil.

Una de las normas mas importantes que regia la vida interna de los *calpullis* era la que se refería a las personas que dejaban de trabajar por dos años su parcela sin ninguna causa que lo justificara.

En este caso, primeramente se le llamaba la atención a la persona que incurría en esa falta y si al tercer año tampoco la trabajaba se le recogía la parcela, que pasaba al *Calpulli*.

Por lo anterior, podemos considerar que el antecedente histórico de la comunidad indígena en la época prehispánica lo constituye el *Calpulli* por las características que poseía este tipo de tenencia, ya que eran poseedores de la misma las gentes del pueblo, colectivas e individuales, a diferencia de la tierra que poseía la clase social alta de los Aztecas que era una especie de propiedad privada.

El maestro Juan Carlos Pérez Castañeda en su libro “El Nuevo Sistema de Propiedad Agraria en México” señala que si bien el *Calpulli* era una suerte de “barrio de gente conocida”, sus moradores Vivian normalmente dentro o junto de sus respectivos campos de labranza (*altepetlalli*), lo que distanciaba considerablemente unas casas de otras.

La política de reducciones de indios, inaugurada en 1538, rompió de tajo con este patrón de asentamiento humano, obligando a los indígenas a abandonar sus

parcelas y trasladarse a los pueblos que iban siendo levantados justo sobre los antiguos centros ceremoniales. En esto, se podía ubicar a los habitantes de uno o varios *calpulli*.

Dichos pueblos eran fundados de acuerdo con un diseño cuadriculado que venía asociado al sistema de organización política, claramente descrito por Ordenanza real de 1523 en los siguientes términos:

*“y cuando hagan la planta del Lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares á cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor; y sacando desde ella las calles á las puertas y caminos principales, y desando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma”*

Sin embargo, los aborígenes rechazaron inicialmente ese modelo urbanístico, no tanto porque chocara con sus prácticas consuetudinarias en materia de vivienda, sino por que pronto se dieron cuenta de que los pueblos constituían una verdadera ratonera en la que quedaban imposibilitados para defender sus tierras y donde se facilitaba a los españoles la exacción de tributos y la imposición de trabajos forzados.

Por esta virtud la Corona estableció fuertes sanciones, e incluso la pena de muerte (en caliente), para la población que se oponía a reubicarse en las congregaciones de indios o que para determinada fecha era encontrada fuera de las mismas. Igualmente, prohibió que se levantaran “jacales” en las tierras de labranza y castigaban con la pérdida de los solares a quienes no los habitara.

No obstante por costumbre, o por resignación, los indígenas se adaptaron poco a poco a ellas, hasta que finalmente adquirieron carta de residencia, convirtiéndose en la base de la estructura urbana que predomina en nuestro país hoy día.

El proceso de creación de pueblos implicaba que a estos se les dotase de tierras suficientes tanto para la edificación de las nuevas moradas como para las labores productivas de sus habitantes.

A esas superficies en la cual se enclavaban indistintamente el caserío y los terrenos de uso común se le llegó a denominar con el tiempo fundo legal (lato sensu) concepto que se restringió a fines del siglo XIX para destinar exclusivamente al área de asentamiento de la población (strictu sensu)<sup>6</sup>

**I.1.2.- ALTEPETLALLI.-** La tierra del pueblo o el *Altepetlalli* tierra de los pueblos enclavados en los barrios, eran de cultivo y su goce era general, los comuneros las trabajaban colectivamente y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, estas parcelas eran explotadas por éstos para que con su producto se cubrieran los tributos y los gastos de los servicios públicos, con el restante de los productos se integraban un fondo fraccionamiento.

Mientras que el *Altepetlalli* eran las tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios trabajadas colectivamente por los comuneros en determinadas horas y sin el perjuicio de los cultivos de sus parcelas cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos, con los productos restantes se integraba un fondo común que dio origen a las cajas de comunidad que reglamentó en la colonia la legislación de indias.

El *Altepetlalli* y el *Calpulli* fueron propiedades comunales que se respetaron más tiempo debido a su carácter social de esta manera logra entenderse que los beneficios que emanaban de las tierras que formaban parte del *calpulli*, solamente beneficiarían aquellos que llegaron a formar el mismo.

---

<sup>6</sup> Juan Carlos Pérez Castañeda en su libro "El Nuevo Sistema de Propiedad Agraria en México" Textos y Contextos.- Primera Edición

**I.2.- EL EJIDO.** Con respecto al ejido podemos decir que el maestro Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho Agrario, lo define como una porción de tierra que por el gobierno se entrega a un núcleo de población agrícola para su cultivo en la forma autorizada por el Derecho Agrario con el objeto de dar al campesino oportunidades de trabajo y elevar el nivel de vida en los medios rurales;

**I.2.1.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL EJIDO.** Para mejor comprensión realizaremos un recorrido por la historia respecto de esta figura jurídica; ello en razón de que como acertadamente lo refiere el maestro Raúl Lemus García en su libro Derecho Agrario Mexicano La historia es un elemento auxiliar de primordial importancia para lograr un conocimiento certero de la vida institucional Mexicana; y para una buena comprensión comenzaremos por estudiar Roma.

**I.2.1.1 ROMA.-** en la historia de la humanidad la agricultura ha jugado un papel muy importante; en el pueblo romano la familia se componía del hombre libre a quien con la muerte de su padre le hace dueño de sus derechos incluyendo a los integrantes de la familia como lo es la esposa, los hijos e hijas con todos los bienes que cada uno posee, siendo la esencia de la familia romana el tener una casa y hijos, solo un hombre podía ser el jefe de una familia, la mujer podía adquirir y poseer bienes y en la herencia podía tener una parte igual a la de su hermano, aunque la mujer no dejaba nunca de pertenecer a la casa, siempre tenía un dueño esto es el padre cuando era hija, el esposo cuando era casada y el más próximo varón cuando no tenía ni padre ni estaba casada; sin embargo en la casa lejos de ser la esclava era dueña pues de acuerdo a las costumbres romanas los sirvientes tenían como función el moler el grano y desempeñar trabajos de la cocina siendo que la esposa en la casa realizaba funciones de supervisión a los sirvientes además de que hacía uso de ésta.

Las familias cultivaban las circunscripciones en que se dividía el territorio romano posteriormente se agruparon entre si y formaron las antiguas circunscripciones rurales es así como surgieron las aldeas o casas de la comunidad las cuales tenían un territorio determinado que se cultivo durante mucho tiempo como campo comunal, con arreglo a la ley de la comunidad.

Estas comunidades de familias fueron considerados como elementos integrantes de un cuerpo político (civitas) apareciendo entonces el concepto de ciudad el cual era un elemento aglutinador de gentes que tienen un origen en común, hablaban una misma lengua, con los mismos usos y costumbres obligados además a asistirse unos a otros con justicia y leyes iguales. Cabe hacer la aclaración de que antes de que se constituyeran las ciudades romanas trazaban con un arado la línea sobre la cual debía levantarse las futuras murallas destinadas a contenerla de ahí que se deja ver claramente que la agricultura era el elemento mas importante de la sociedad.

En Roma los grandes propietarios dividían sus fincas en parcelas para que fuesen cultivadas por hombres de su dependencia el arrendatario podía ser indistintamente hijo de familia o esclavo, pero su posición solo lo conservaba si agradaba al propietario no existía ningún medio legal para que se le respetara el arrendamiento contra la voluntad del dueño y en cualquier momento podía ser expulsado de tal forma que el arrendamiento en esos términos no creaba ningún tipo de laso o acción legal entre las partes de igual forma no era posible la sucesión en el arrendamiento, por otro lado las ganancias eran distribuidas entre el arrendador y el arrendatario por partes iguales corriendo a cargo del arrendatario las gastos que se generaran derivado del cultivo y la renta se pagaba en dinero o en especie, los pastos necesarios para el ganado de labor eran aprovechados por el arrendatario.

Las figuras arrendatarias para el cultivo del campo eran en los primeros tiempos de Roma excepcionales el arrendamiento rustico perteneció, en principio al derecho practico y no se desprendía de él principios de teoría jurídica, no existiendo en la Roma antigua una verdadera clase de arrendatarios apareciendo estos con la expansión del territorio romano los labradores constituían el núcleo del ejercito, lo que conquistaban como soldados lo utilizaban para el cultivo. Manuel Cervantes, en su libro la Filosofía Jurídica y política en Grecia y Roma refiere que, el derecho de propiedad que fue practicado en la vida económica y política del pueblo romano comprende cuatro periodos.

El primer periodo abarca Rómulo y termina con el advenimiento de Servio Tulio. Se caracteriza por un reparto de tierras sin dueño y de tierras conquistadas hecho a los ciudadanos, primero colectiva y después individualmente considerados. Es un reparto de tierras sin intenciones políticas, más que con la finalidad de fundar una patria.

*“Roma, al entrar a la vida de los pueblos conocía la propiedad privada mueble, principalmente la propiedad pecuaria: pecus, la riqueza por excelencia de los pueblos pastoriles; pero respecto de la propiedad inmueble no conocía otra forma de propiedad que la colectiva. La tierra en un principio perteneció al dominio público del Estado, ager romanus, Rómulo dividió el territorio en tres partes: una que reservó al Estado, otra que consagró al sostenimiento del culto y la tercera la subdividió en treinta porciones iguales que repartió entre las treinta curias que componía el pueblo Romano”<sup>7</sup>*

Al asignar una parte de las tierras para el sostenimiento del culto quiso pagar a los dioses un tributo necesario no sólo desde el punto de vista religioso, sino también desde el punto vista político, ya que la comunidad de culto es en la infancia de los pueblos uno de los vínculos más fuertes para mantener la unión de los hombres en sociedad política. Su pretensión al repartir en las treinta curias otra porción de *ager romanus*, quiso dotar de habitaciones a los ciudadanos, y al reservar al

Estado el dominio de *ager publicus*, su intención fue proveer a las necesidades agrícolas del pueblo, al radicar en el Estado la propiedad del *ager publicus* se conseguía el objeto del que cualquier ciudadano pudiera ocupar y cultivar la extensión de tierra necesaria para subsistir, con esto se denota que en el periodo de Rómulo, no imperaba la propiedad colectiva, aún y cuando se ha considerado que el reparto a cada curia fue de dos yugadas de tierra a cada ciudadano, probablemente este reparto no fue en plena propiedad privada, sino de carácter familiar y por lo mismo inalienable.

El creador de la propiedad privada de la tierra lo fue realmente Numa Pompilio, quien repartió entre los ciudadanos los territorios conquistados y creó el heredium, propiedad compuesta de dos yugadas de tierra bina jugera. Al dividir por cabezas entre los ciudadanos las tierras conquistadas por Rómulo fue haciendo entender al pueblo Romano que sin acudir a la guerra y al pillaje podían vivir del cultivo de los campos.

El reparto de Numa es importante por las características que conlleva este en primer lugar, demarca el paso de propiedad colectiva a la propiedad privada de la tierra, en segundo lugar por presentarse como un desprendimiento de la propiedad colectiva, tiene su origen en una concesión del Estado, y de allí arranca el principio de que ninguna propiedad privada de la tierra es legítima sino se funda en título emanado de la autoridad pública. En tercer lugar esa propiedad otorgada de dos yugadas no es una propiedad rústica, sino una propiedad urbana, es tan sólo una casa y un huerto pues equivalían a 50 áreas – 57 centiáreas, es el equivalente a un poco más de media hectárea, tierra que no era suficiente para el sostenimiento de la familia, proponiendo otros medios de subsistencia. Estos fueron dos: el botín y el cultivo de lotes de terreno del *ager publicus*. En cuarto lugar, es una propiedad legalmente limitada en su extensión a la anteriormente

---

<sup>7</sup> Cervantes Manuel, La filosofía Jurídica y Política en Gresis y Roma, México, 1953, p 376

citada. En quinto lugar el lote de dos yugadas fue una propiedad patricia. Hay que recordar que en esta época la población de Roma se componía de dos clases: libres y esclavos. Los libres a su vez se distinguían en patronos y clientes: *pater et clientes*; los patronos, *paters*, a su vez se dividían en senadores y patricios. Los esclavos y los clientes no formaban parte del pueblo romano y éstos últimos vivían agrupados alrededor de un patricio que los defendía y, probablemente, ellos cultivaban bajo ciertas condiciones la porción del *ager publicus* poseída por su patrón, es decir el pueblo romano estaba formado únicamente por senadores y patricios, y la autoridad suprema residía en el senado y la asamblea del pueblo; con lo anterior entendemos que Numa hizo un reparto de tierras entre los ciudadanos favoreciendo únicamente a los patricios no así a los clientes, pues estos no formaban parte del pueblo romano. Al igual que Rómulo, Numa, no dio ese reparto con fines políticos sino para crear un Estado y realizar una obra de construcción nacional.<sup>8</sup>

El segundo periodo de la historia de agrarismo en roma se inicia con Servio Tulio y concluye con la democracia romana, esto es a fines de la República. Este período tiene como características el haber hecho de la tierra una arma política para llegar al poder o mantenerse en el, ofreciendo repartir al pueblo, en quien radicaba entonces la soberanía, el *ager publicus*, es decir terrenos pertenecientes al Estado. La política agraria de este periodo enciende una terrible lucha de clases y siembra la inseguridad en las posesiones rústicas.

Servio Tulio fue un plebeyo usurpador de la dignidad real. Mediante una intriga fraguada con la complicidad de Tanaquil, viuda del primer Tarquinio, al ocultar al pueblo la muerte de este monarca y, entre tanto, ejerció de hecho la potestad regia.

---

<sup>8</sup> *ibidem*, p 377

“Hay que recordar que la dignidad real sólo podía ser otorgada en virtud de una ley curiata, es decir, de una elección del senado y de la asamblea del pueblo, o sea, de los patricios. Servio al violar la tradición y la ley, se hizo nombrar rey por el senado únicamente, sin la concurrencia de los patricios y rodeado de una guardia numerosa tomó oficialmente posesión del trono. Pero al existir diferencias entre el senado y Servio Tulio, éste concibió el proyecto de hacerse confirmar su investidura real por medio de una elección popular, y para asegurar su éxito, hábilmente principio por modificar la Constitución del pueblo, la organización de las clases sociales”.<sup>9</sup>

“Servio Tulio fue, el primer agrarista romano del tipo político, pago con su vida la torpeza de haber encendido la lucha de clases, e inyectó a su patria el virus del agrarismo expoliador de la inseguridad en el dominio de la tierra y de la guerra civil, fuente copiosa de donde veremos emanar tantas catástrofes en el curso de la vida nacional Romana. A pesar de todo Servio Tulio introdujo una reforma que por si sola produjo fecundos resultados: aumentó de dos a siete yugadas la cantidad de tierra que podía poseer un ciudadano romano. Al reportar entre la plebe lotes de siete yugadas, él fue ciertamente el fundador de la propiedad plebeya y por la extensión otorgada fue el verdadero fundador de la propiedad rústica privada en Roma”<sup>10</sup>.

El tercer período principia en las postrimerías de la República y abarca la Roma Imperial hasta el primer reparto de tierras a los bárbaros. Se caracteriza por haber hecho de la tierra un medio de que se valían los generales para reclutar tropas, conservar la confianza de éstas, o recompensar servicios militares prestados principalmente en las guerras internas. Como en este tiempo el *ager publicus* había desaparecido y el Estado ya no poseía tierras en consecuencia no había tierra para distribuir entre los generales romanos, para satisfacer las ambiciones

---

<sup>9</sup> *ibidem*, p 378

de sus soldados, atacaron las propiedades privadas y las repartieron. En esta época se distribuyen tierras a las tropas, ya no al pueblo, por que el supremo poder ya no reside en la masa de los ciudadanos sino en la soldadesca. Los efectos sociales de esta política agraria fueron esencialmente disolventes.

El cuarto período comienza desde el primer reparto de tierras hecho a los bárbaros hasta la caída del Imperio Romano del Occidente. Es un esfuerzo para repoblar a la Roma desierta y exhausta por su agrarismo y sus guerras civiles, y esa tierra, que había sido causa de tantos conflictos y de tantas ambiciones entre patricios y plebeyos, entre ricos y pobres, es entregada a los bárbaros para que la colonicen y la cultiven y la defiendan por medio de las armas de los ataques de otros bárbaros, sirviendo de este modo de baluarte a las fronteras del caduco imperio.

Lo anterior fue comentado por Manuel Cervantes, las diversas concepciones que en el curso de la historia, tuvieron de ese derecho los jurisconsultos romanos tanto de Occidente como de Oriente, y que se vieron reflejados en los pueblos conquistados trascendiendo en ellos las formas de tenencia de la tierra.

Por su parte el maestro Medina Cervantes refiere respecto al sistema agrario en Roma que *“Roma conoció un complicado sistema agrario, fincado en el ager privatus y el ager publicus, estas ultimas sirvieron para satisfacer en parte las demandas de tierra de la plebe. Sus propiedades las ampliaron mediante conquistas, con un régimen jurídico para vencidos que comprendía la posesión, usufructo y tributación de esas tierras. También conoció el régimen agrario de explotación colectiva que dio paso a la explotación individual igualmente el arrendamiento parcelario de la colonización agraria y otros múltiples aspectos agrarios e Incluso la Ley Agraria del 643 ac., con la que se trató de disminuir la lucha en Italia y en los territorios provinciales de África y Corinto, al transformar las propiedades inmuebles, precarias y las de reciente adquisición en privadas, en que se abolían las antiguas formas de la propiedad pública para instaurar un estatuto real para Italia...”*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> ibidem, p 380

<sup>11</sup> Medina Cervantes José Ramón, Derecho Agrario, Harla, 1987, p 46

Sin lugar a dudas la institución de la propiedad centra, orienta y determina no sólo la ciencia jurídica, sino a todo el desarrollo de la sociedad romana, la propiedad lleva implícita la división de clases sociales, paralizada en patricios y plebeyos, y la concentración de la riqueza a favor de los patricios, esto generó una crisis en los plebeyos con la insurrección que reclaman participación en las asambleas, paso que dio origen al acceso a la propiedad rústica. Posición que se fortalece con el Código de la Doce Tablas, en donde se protege a la propiedad privada, pero no con la libertad absoluta que anteriormente prevalecía.

El sistema agrario romano sentó las bases agrarias que transmitió a los pueblos conquistados, generando características particulares o adecuaciones a las instituciones jurídico romanísticas, por lo que fue de gran trascendencia como se fueron gestando las cuestiones agrarias en Roma y que hasta nuestros días vemos reflejadas en algunas instituciones agrarias y conocer su origen ha sido de suma importancia para la continuidad del trabajo que se va a seguir desarrollando.

**I.2.1.2.- ESPAÑA.-** La Hispania agraria recibió el legado de Roma, pues España fue la provincia mas antigua de Roma.

En principio, en los estados de influencia cartaginesa, los romanos eliminaron sistemáticamente a la clase de propietarios cartagineses mediante la nacionalización de sus tierras, convertidas estas en "*ager publicus populi romani*" que pasaron gradualmente a manos de los terratenientes romanos.

En tiempos de Vespasiano todas las ciudades de Hispania recibieron los Derechos latinos lo que contribuyo a que una gran parte del territorio (especialmente la costa mediterránea) fuese romanizada.

Como consecuencia de los siglos de sometimiento a Roma, conoce el sistema Jurídico romano y por supuesto lo relacionado al agrario. De ahí que durante los tres siglos de coloniaje que España practica en la Nueva España, depura el sistema romano de la propiedad privada, acompañado de instituciones hispánicas.

Pero por lo que respecta al ejido, lo sigue considerando como la tierra que se encuentra a la salida del pueblo.

Martha Chávez nos dice que *“ El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, destinado al solaz de la comunidad, y no podía labrarse, venderse ni enajenarse...”*<sup>12</sup>

Medina Cervantes, nos señala que *“... el ejido de españoles sea en tan competente distancia, que si creciera la población, siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño...”*<sup>13</sup>

Lemus García Raúl, nos dice *“... que en relación al ejido es el campo o la tierra que esta a la salida del lugar, y no se planta ni se labra y es común a todos los vecinos...”* Sigue diciendo el autor que *... “La ley VII, título tercero, libro VI de la recopilación establece que los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones, tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas, y labranzas y un ejido de una lengua de largo donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de los españoles, consecuentemente, el ejido en los pueblos indios además de las finalidades indicadas cuando hablamos de la institución de los pueblos de españoles, tenía la específica de servir para pastar el ganado su extensión, es relativamente pequeña, pues la legua equivalía a 5, 572 metros de las medidas vigentes...”*<sup>14</sup>

De Ibarrola Antonio, manifiesta que *“el ejido español es “ el campo o tierra situada a la salida de los pueblos, que no es objeto de plantación, ni siembra, y que no se labra, siendo de dominio común para todos los vecinos del lugar o pueblo”*<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Chávez Padrón Martha, el derecho Agrario en México, Porrúa, Segunda Edición, 1970, p 209

<sup>13</sup> Medina Cervantes José Ramón, Derecho Agrario, Harla, México 1987, p. 57

<sup>14</sup> Lemus García Raul, Derecho Agrario Mexicano (sinopsis histórica), Limsa, México D.F., 1978, p 122 y 123

<sup>15</sup> De Ibarrola Antonio, El Derecho Agrario, Porrúa, México, 1983, p 386

Delgado Moya Rubén lo define como “ *El ejido español era una institución socio jurídica de origen medieval que fue trasplantada a nuestra nación, no para coadyuvar con la organización ejidal aborígen, sino para combatirla arrancándole a ésta su función eminentemente social y económica.*”<sup>16</sup>

Por lo anterior entendemos que el ejido español se reglamento como una propiedad comunal que no se podía vender, enajenar ni gravar, y solo podía usarse para el solar y recreo de los vecinos de las comunidades.

Una vez realizado el análisis de la historia de los asentamientos humanos en Roma y España en relación a la tenencia de la tierra, pasaremos al análisis de México, el cual dividiremos en tres etapas para un mejor estudio siendo estos la Colonia, la Revolución y la época Contemporánea

**I.2.1.3.- MÉXICO EN LA COLONIA.-** En esta época con la ocupación peninsular comienza el largo proceso de despojo y sometimiento de las comunidades y pueblos indígenas que alcanzara su punto culminante a finales del siglo pasado ya que la conquista española rompe con las formas de tenencia de la tierra, y con el aprovechamiento y uso de suelo existentes en la sociedad y que ya fueron comentados con anterioridad; las preocupaciones de la corona española era el establecimiento de reglas para ordenar la ocupación y el manejo de los territorios conquistados, dictando medidas para organizar a los pueblos indígenas, con el objeto de convertirlos al catolicismo, dominarlos militar, política, administrativa y laboralmente.

El régimen jurídico de la propiedad existente en la colonia eran privados, comunales, terrenos baldíos y bienes realengos estos dos últimos estaban bajo el dominio directo de la corona y los dos primeros se basaban según su titulares; la corona también se reservo el dominio eminente o directo de las tierras y las aguas;

---

<sup>16</sup> Delgado Moya Ruben, Derecho de la Propiedad Rural y Urbana (los asentamientos humanos y el derecho ecológico) Ed. Pac, S.A. de C.V., México 1993, p. 799

el único caso de régimen de propiedad restringido era el de los indígenas que estaban sujetos a revocación si no se cultivaban o si se abandonaban las tierras, de igual manera, los bienes pertenecientes a los pueblos serían inalienables e imprescriptibles,<sup>17</sup> en cambio los propietarios privados podían enajenar sin autorización de la corona aunque tuviera su origen en una merced real.

Por otra parte es de destacarse que en esta época se hizo necesario sostener y justificar con argumentos y bases jurídicas sólidas la apropiación de territorio, de tal manera que la Corona de Castilla, con el fin de fundar y justificar sus derechos sobre las tierras, invocó las Bulas Papales, emitidas por el Papa Alejandro VI, llamadas *Inter. Caetera* de 3 de mayo de 1493, la *Noverunt Universal* y la *Hsiquidem*, ambas del 4 de mayo del mismo año delimitando los espacios que le pertenecían a España

*“...todas las islas y tierras firmes que huvieréis descubierto y en adelante descubrieseis ácia el Occidente, y Medio-Día, tirando ó asignando una línea desde el Poli Artico, que es el septentrión, a polo Antártico, o Medio-Día: bien estén las tierras firmes, e Islas Halladas, y que en adelante hallareis ácia la India, o otra parte, la cual dicha línea diste de cualquiera de las Islas, llamadas de los Azores, Cabo Verde, cien leguas ácia el Occidente, y Medio-Día ...y os las asignamos con todos sus Señoríos, Ciudades, Fortalezas, lugares y Villas, Derechos Jurisdicciones y pertenencias; y os hacemos, constituimos y depuramos a vos, Vuestros Herederos, y sucesores por verdaderos Señores de dichas Islas, y tierras firmes con plena, libre y omnimoda potestad, autoridad y jurisdicción”*<sup>18</sup>

La Bula *Hodie Siquiem*, estableció el respeto a las posesiones y propiedades de las tierras descubiertas por Portugal, las que de igual manera les fueron “donadas por semejantes concesión Apostólica”<sup>19</sup> estas bulas trataban de fijar un punto cardinal con base en los archipiélagos del Cabo Verde y los Azores, en donde se estableció como espacio cien leguas hacia el Occidente a partir de la línea

---

<sup>17</sup> Ibarra Mendivil Jorge Luis, *La Propiedad Agraria y el Sistema político en México*, Ed. Porrúa, 1989, p 93

<sup>18</sup> Fabila Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940)*, Tomo primero, 1981. SRA-CEHAM, p. 2

<sup>19</sup> Median Cervantes José Ramón, op. Cit. P 47.

trazada,. Esto no dejó claro el ámbito territorial español y portugués respectivamente, lo que condujo a los reyes de España y Portugal a celebrar el Tratado de Tordesillas el 7 de junio de 1494, precisando que la línea se correría a la parte más occidental de los archipiélagos, en este caso el Cavo Verde y, además, se amplía la distancia de las cien leguas a trescientas setenta leguas portuguesas, que son mayores a las españolas.

Por otra parte tenemos los denominados otros y justos títulos en los que los españoles fundaron su conquista, los cuales se desprenden de la Ley de 1519, denominada que las Indias Occidentales estén siempre unidas a la Corona de Castilla, y no se puedan enajenar, y la cual sostenía que: “*Por donación de la Santa sede Apostólica y otros justos, y legítimos títulos, somos señor de las Indias Occidentales*”, dictada por Carlos V; de ella se desprende argumentos elaborados para justificar los derechos de propiedad de la corona española sobre América como son: *el derecho de conquista, la prescripción positiva y la ocupatio*.

*La Ocupatio*, esta figura se argumentó para justificar la colonización, cuyo origen se remonta al derecho de Gentes en la época de los romanos, la persona adquiría la propiedad de bien que no tuviese dueño con anterioridad, por la simple toma material con *animus domine*; desprendiéndose de esta figura tres elementos integrantes: a) un objeto sin dueño, *res nullius*, susceptible de propiedad privada; b) la toma material del objeto *animus possidendi* y c) el *animus domini*, es decir el dominio del ocupante pues no era suficiente el *animus possidendi*.

*La Prescripción positiva*, esta figura también es conocida como “*la usucapio*” el término deriva de “*uso capere*” que dignifica “adquirir por el uso”<sup>20</sup>, y es la adquisición del dominio por la continuación de la posesión durante el tiempo definido por la Ley.

---

<sup>20</sup> Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1987, p 81

*El derecho de conquista*, esta figura se traduce en que el vencido pagaba su derrota con la pérdida de sus territorios, que de propietario se transformó en poseedor, de la misma manera como los romanos practicaron e institucionalizaron la conquista, declarando los bienes del derrotado como *res nullius*.

Dentro de este contexto debe mencionarse que la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas en la Corona Española se reconoció dos formas de propiedad de las tierras indígenas los altepetl sobrevivientes a la conquista (la individual o privada y la comunal) y las reducciones o congregaciones, que fueron constituidas posteriormente, y formaban la república de indios; se reconoció la legitimidad de la propiedad privada individual y comunal de la que eran parte tanto el fundo legal como los ejidos, las bases jurídicas de la propiedad de cada uno de estos tipos de asentamientos eran diferentes, a los pueblos sobrevivientes se les reconoció y respetó su derecho de propiedad sobre la tierra, finalmente cabe decir que en los territorios de indios la tierra dada en propiedad, individual o comunal, se obtenía por dotación de la Corona o por concesiones de los caciques o señores naturales, o por compraventa a otras comunidades o propietarios. En ambos casos, el Rey ordenaba que tales propiedades fueran respetadas; sin embargo, tanto los altepetl como las reducciones poco a poco perdieron sus propiedades en manos de los fortalecidos hispanos.

El fundo legal forma parte del bagaje de instituciones, costumbres y prácticas importadas del viejo mundo que venían asociadas a la organización política de los conquistadores no obstante ni su concepto ni su dimensión fueron claros pues por un lado, su significado territorial fue variable, y por el otro, éste dependió un tiempo de la división jurisdiccional y administrativa de la Nueva España. La legislación indiana no siempre fue clara respecto a la dimensión y connotación del caserío, habiendo confundido frecuentemente con la superficie que debía corresponder al ejido.

Entre 1521 y 1713 las Reales Audiencias de México y de Guadalajara que fueron las dos grandes divisiones en las que se encontraba dividido el territorio nacional manejaron criterios distintos en lo relativo a al concepto de la extensión de los fundos legales por estar regidos por mandamientos jurídicos diferentes.

La Real Audiencia de México se rigió desde el 26 de mayo de 1567 conforme a la ordenanza dictada por el Virrey Marques de Falces; en esta no se hacia diferencia entre el área de asentamiento humano y el ejido señalándose en términos muy generales que a los pueblos les correspondía una superficie irreductible de 500 varas medidas a los cuatro vientos a partir de la iglesia de la comunidad, aumentando a 600 varas en 1687 pero medidas desde los últimos linderos y casas del lugar quedando siempre como hueco el casco del pueblo, esto por cedula real de Felipe II, en 1695 Fernando VI modifica los términos anteriores y refiere que las 600 varas deberán ser medidas desde la iglesia del pueblo.

En 1713 mediante cedula real extendida a todo el territorio de la colonia, en la que se establece que la superficie irreductible de los pueblos debería ser cuando menos de una legua de largo sin que se señale distinción alguna entre la zona del ejido y la del casco del pueblo.

La Audiencia Real de Guadalajara en este mismo periodo se condujo bajo el criterio de reconocer invariablemente a los pueblos una superficie de un sitio de ganado mayor 1775-61-00 hectáreas, sin hacer diferencia entre el casco y ejido.

Para el caso de los pueblos de indios, por fundo legal se entendió el área mínima asignable a una comunidad en la que se encuentra confundidos el ejido y el área de caserío y cuya dimensión debía ser de una legua cuadrada.

Cabe destacar que en cualquier tiempo y jurisdicción la tierra se encontraba en propiedad de los pueblos reconociéndoles con ello personalidad jurídica y capacidad de goce y de ejercicio, a lo que se sumaba el carácter de inalienable e imprescriptible que le confería la misma.

Es de comprenderse que los fundos legales de los pueblos coloniales difícilmente adquirieron una forma mas o menos regular, tanto por las variaciones derivadas de su ubicación regional y su fecha de creación, como por su cercanía con las tierras de otros pueblos o las características de su entorno natural (ríos, lagos, barrancas, acantilados, playas, desfiladeros)

**I.3.- LA REVOLUCIÓN.-** En esta época la dictadura porfiriana se había propuesto como una de sus finalidades la predistribución equitativa del campo mexicano, a personas que tuvieran deseos de hacer producir la tierra, llegando hasta el caso de comprar haciendas para fraccionarlas, así mismo los procedimientos para finiquitar tal fin, sin embargo, cualquier institución, plan o proyecto de acción, puede estar revestido de magníficas virtudes, pero si las personas encargadas de llevarlas a cabo no compaginan sus deseos y conductas con las ideas motivadoras de los proyectos que intentan llevar a cabo, estos caerán por tierra de inmediato, y tal parece que esto fue lo que ocurrió en aquella época, ya que los seguidores de aquel líder nacional solo trataron de enriquecerse, usando para ello la “ Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos”<sup>21</sup> siendo el hecho patente el surgimiento de múltiples levantamientos en contra del gobierno del General Díaz habiendo de nuevo un lapso de efervescencia política en la ciudad de México.

---

<sup>21</sup> Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario en México, Ed Porrúa, 1971, p. 142

Surgió el “ Plan de San Luis” del 5 de octubre de 1910, elaborado por don Francisco I. Madero en el cual figuraba el reparto de tierras al proletariado y se ofreció la división de los latifundios.

La inestabilidad política del país hace aparecer a otro caudillo mexicano; don Emiliano Zapata, con su “Plan de Ayala” dado en Ayala el 28 de noviembre de 1911, y meses antes elevaba Madero su protesta contra el régimen de Porfirio Díaz y luego surge inconforme Zapata con la actuación del primero, acusándolo de haber incumplido con los ofrecimientos contenidos en el Plan de San Luis, procediendo a lanzar el suyo, que solo fue una critica a Madero y la ampliación a su plan, consiente de que Madero se dejo llevar por la corrupción, y asi, el poder surge como figura reivindicatoria del sufrido pueblo mexicano.

Sin embargo, Zapata no dejo pasar por alto la situación de las tierras y del campo, expresando en su plan que mientras su atención se encontraba en la lucha revolucionaria los auténticos campesinos debían mantener, aun con la fuerza de las armas la posesión de sus tierras y que después una vez concluida la Revolución, se revisaría la situación por los causes legales, y ante “Tribunales especiales”

Pero surgen mas ideologías y mas caudillos, y entre ellos la figura de Don Venustiano Carranza con su “Plan de Guadalupe” en la hacienda que lleva su nombre, en Coahuila el 26 de marzo de 1913, asi como le “Plan de Veracruz” llamado asi por haberse dictado en el puerto el 12 de diciembre de 1914 <sup>22</sup> preocupado también en especial forma por el campo y sus trabajadores, Carranza presenta un proyecto de Ley Agraria, que contiene preceptos para los fines de este trabajo, los cuales estriban en la revisibilidad de los títulos de propiedad expedidos por la Secretaria de Fomento, en contra de los intereses de los pueblos;

---

<sup>22</sup> Lucio Mendieta y Núñez, op. Cit. P 143

pero no señalaba a las autoridades que se encargaría de cumplir tal cometido, sino que fue posteriormente que expide un acuerdo que da jurisdicción a las comisiones agrarias, puntualizando además en tal acuerdo, un verdadero procedimiento agrario de dotación o restitución de tierras y formación de ejidos, determinándose la estructuración de las autoridades agrarias ya capacitadas para expedir resoluciones dotatorias de tierras, pero todo esto dentro del ámbito del poder ejecutivo, sin dar injerencia alguna al judicial.

Posteriormente el propio Carranza expidió el decreto del 6 de enero de 1915, declarando nulas todas las enajenaciones de tierra, aguan y montes, pertenecientes a los pueblos otorgados en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856, al grado de que en el supuesto de que los propios pueblos no pudieran justificar la propiedad por extravío, deficiencia de los títulos, o fuese imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, las autoridades militares superiores que operaban en cada lugar, efectuando las expropiaciones que fueran necesarias, den tierras suficientes a los campesinos que carezcan de ellas; con el antecedente descrito y siguiendo el mismo espíritu reivindicatorio, nacen las disposiciones contenidas en la Constitución de 5 de febrero de 1917, que protegiendo el derecho agrario individual señalaba que la superficie o unidad individual de dotación no deberá de ser menos de diez hectáreas de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierra y para la pequeña propiedad la que no exceda de 100-00-00 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación.

Finalmente en esta época, citaremos a don Francisco Villa, quien en la ciudad de León Guanajuato, expidió una Ley Agraria que sintetizó las aspiraciones de un gran sector revolucionario en materia de tierras, cuya Concepción, con el sentido norteño que expresaba era diferente a los del sur, ya que mientras para estos lo importante era la restitución y dotación de tierras a los pueblos, para aquellos la

solución radicaba en fraccionar los enormes latifundios y la creación de gran numero de pequeñas propiedades <sup>23</sup>

La llegada de la independencia represento para los pueblos mexicanos el inicio de casi un siglo de indefinición jurídica, en cuyo transcurso solo se les trajo a colación para fincarles, mayores abusos legales.

Ello tuvo una sola excepción que a contracorriente con la tendencia liberal en boga, replanteo el derecho de los pueblos a poseer una superficie para el levantamiento de sus viviendas, a la que denomino fundo legal, y una extensión adicional para el uso productivo de sus habitantes, a la que llamo ejido.

Este derecho se les reconocía a los pueblos de mas de 400 habitantes, a los que sino pasaba de mil almas, se les concedería una superficie igual a la del fundo legal; después de esa cifra la autoridad señalaría la dimensión del ejido en cada caso especifico.

Tal distinción entre los dos ámbitos territoriales fue establecida en la Ley Agraria del gobierno intervencionista francés expedida en 1866 que fortalecía la capacidad jurídica de los pueblos para ser propietarios de las tierras, siendo nula la vigencia de este ordenamiento legal.

La ley de Terrenos Baldíos y Nacionales de 1894 retomó las connotaciones de aquella y usó los términos para marcar una distinción entre el ejido y el caserío, pero en sentido diametralmente opuesto a la de la ley de Maximiliano, es decir no para regular el derecho de los pueblos a la dotación de tierras sino para fijar el limite hasta donde éstos podían ser despojados.

---

<sup>23</sup> Ibidem p. 184

Para tal efecto, dicho ordenamiento se soporto en un documento denominado Estudio sobre los Exidos que la Secretaria de Fomento realizó en 1890, según éste el fundo legal constituía el área del asentamiento humano de los pueblos, con una dimensión irreductible de 600 varas a los cuatro vientos.

Cabe destacar que el propio Plan de Ayala y varias circulares de la Comisión Nacional Agraria que empezó a operar desde 1915, utilizaron el termino de fundo legal en el mismo sentido en el que se venia utilizando.

Incluso entre 1917 y 1927 año en el que se introdujo la zona urbana ejidal, las áreas para el asentamiento humano que dentro de la dotación se entregaban a los núcleos agrarios siguió siendo denominado fundo legal.

De igual forma es de referir que las primeras resoluciones restitutorias y dotatorias de tierras no siempre concedían un área específica para la edificación de las viviendas de los campesinos beneficiados con el reparto agrario, pues se suponía que estos radicaban en un poblado cuya existencia era anterior a la fecha de la petición de los terrenos e incluso, a la revolución misma, sin embargo ello no evito que el área donde se ubicaban las viviendas de los campesinos siguiese calificándose como fundo legal, con la conocida superficie de mil cinco metros, seis decímetros, hacia los cuatro puntos cardinales, como lo ratifica la circular numero 18 de la Comisión Nacional Agraria , de 1917, confirmada luego por la circular número 48 del 1 de septiembre de 1921; así como el Reglamento del Patrimonio Ejidal de 4 de marzo de 1926 el cual en su artículo 25 dispuso

*“Art. 25 El fundo legal, o sea el sitio en el que han de emplazar las habitaciones de los ejidatarios, será señalado dentro del terreno del ejido, en aquellos pueblos en que los ejidatarios carecieren de solares de su propiedad para edificar sus casas y habitar en ellas, entendiéndose que dicho fundo será exclusivamente para uso de habitación y no para tierras de labor.*

*El terreno escogido para fundo legal de preferencia estará situado contiguo a la población o a lo largo de los caminos a menos que condiciones de habitabilidad*

*indiquen otro lugar. Su extensión se determinará en vista del número de ejidatarios que manifiesten su deseo de que parte de la tierra que les corresponde les sea asignada en el fundo y de la área que se considere conveniente asignar a los solares.”*

Como se observa en este ordenamiento la connotación de fundo legal dio un giro ya que si bien sigue siendo el área específica para el asentamiento humano ahora se refiere a la superficie otorgada exclusivamente a los campesinos que al ser beneficiados con tierras para ejido, carecían de solar en el casco del pueblo.

En este caso el fundo legal se convierte en el terreno que se segrega de la superficie total otorgada al núcleo campesino en calidad de ejido para destinarse al asentamiento humano, pero únicamente a favor de los ejidatarios que no tenían vivienda en el pueblo y con una dimensión acorde con el número de individuos en esa situación.

Las tierras sustraídas del uso productivo para destinarse a la habitación no menoscaban para nada la superficie a la que originalmente tienen derecho la fracción de ejidatarios que ya contaba con casa en el casco del pueblo, sino solamente la de aquellos individuos que carecían de ella, pues el área que se les asignaba como solar se les descuenta de la parte que les corresponde en las tierras de labor

Es importante señalar que ni el pueblo ni la asamblea de ejidatarios en asamblea podían decidir sobre el destino de las tierras calificadas como fundo legal.

En 1927 se promulga la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal la que introduce a la legislación agraria el concepto de “Zona de Urbanización” para edificar el área de asentamiento poblacional, detallando además el procedimiento mediante el cual debería llevarse a cabo la relimitación del área habitacional y la asignación de solares

**I.4.- ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.-** La actual Ley Agraria fue promulgada el 23 de febrero y publicada el 26 de febrero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación. Con ello quedo debidamente reglamentado el artículo 27 constitucional en lo concerniente a la propiedad ejidal y comunal.

En esta etapa es importante destacar los diversos aspectos que se buscan proteger con la Nueva Legislación Agraria, entre los cuales tenemos:

1.- El de dar certidumbre al campo, esto a través del fin del reparto agrario y la justicia agraria, en este aspecto es importante destacar que debido a que la población rural creció a grandes pasos mientras la tierra no vario en su extensión, es decir ya no había tierra para satisfacer esa demanda fue necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como en la pequeña propiedad, que fomentara capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del campesino.

2.- Capitalizar el campo.- el dar certidumbre a la tenencia de la tierra, es una base para alentar el financiamiento al campo, es decir, había mas crédito, mayor inversión, mas capitalización en el campo el no existir el temor de la afectación permanente, para aprovechar esta oportunidad, se propone que se permitirá la existencia de sociedades mercantiles, en este aspecto podemos destacar el fortalecimiento de la pequeña propiedad y en las nuevas formas de asociación, es decir, que la pequeña propiedad se actualiza a fin de dar paso a las asociaciones que permitieran su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción, aun cuando no tuviera, certificado de inafectabilidad, en virtud del fin del reparto agrario; así mismo, define límites de la pequeña propiedad forestal respecto a las nuevas formas de asociación.

En las condiciones antes anotadas el estado, por su parte, actuara decididamente para alcanzar recursos frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones.

3.- La reforma protege al ejido.- la propiedad comunal y ejidal se elevan a rango constitucional ya que la Nueva Legislación Agraria protege al ejido y a la comunidad como formas de propiedad al amparo de la Constitución.

La Ley Agraria establece la división de las tierras del ejido en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas; otorga a los ejidos personalidad jurídica y patrimonio propio refiriendo que éstos son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título; otorga a la asamblea la facultad de señalar y delimitar las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización; además de su asignación y reconociendo por otra parte reconoce a los avecindados como parte del ejido aun cuando no les otorga voz ni voto.

4.- Así mismo se propone establecer Tribunales Federales Agrarios, de plena jurisdicción, substituyendo el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución; es decir con la reforma a la Ley Agraria se promueve justicia y libertad, para el campo, con el objeto de proporcionar justicia social eficaz, toda vez que muchos campesinos han pasado años solicitando que se resuelvan sus peticiones, miles de expedientes permanecen sin dictaminar y sin resolver por eso se crean los Tribunales Agrarios para que haya justicia agraria pronta y expedita.

5.- Mediante la reforma, el ejido y la comunidad pertenecerán a ejidatarios y comuneros a quienes se les otorgará el dominio sobre los recursos y al libertad para administrarlos, es decir vuelve a dar a los campesinos autonomía respecto de la tierra y sus recursos; así como la libertad del ejidatario para decidir sobre el

dominio de la parte parcelaria, para que sean los propios ejidatarios quienes decidan por mayoría y certificación de la autoridad competente para asegurar que estas decisiones se tomen libremente, sin influencias indebidas, ni abusos.

Finalmente la Ley Agraria con el objeto de mantener y consolidar a la pequeña propiedad establece que deberán mantenerse los límites ya establecidos para ésta, el que no sea indispensable el certificado de inafectabilidad; define la pequeña propiedad forestal en 800-00-00 hectáreas; protege la pequeña propiedad aun cuando por mejoras se cambie el uso y establece nuevas formas de asociación entre los diversos tipos de propiedad.

## **I.5.- LA PROPIEDAD PRIVADA EN MÉXICO.**

**I.5.1- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN MÉXICO.** Para iniciar el análisis de los antecedentes históricos de la propiedad privada en México comenzaremos por analizar los antecedentes en el pueblo Azteca, ello por tratarse de la cultura que se desarrolló grandemente en casi todos los aspectos incluyendo la agricultura.

### **I.5.1.1.- EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA DEL PUEBLO AZTECA .-**

De acuerdo con los antecedentes históricos con que se cuenta, cuando los españoles llegaron a conquistar las tierras del Anahuac, tres pueblos eran por su civilización e importancia militar los que dominaban lo que actualmente constituye el territorio mexicano, siendo estos pueblos los Aztecas, Tepanecas y Texcocano, los cuales por estar muy cerca uno del otro y su estrecha relación política se confundían a primera vista en un solo pueblo estos pueblos formaron una triple alianza logrando así extender sus dominios dominando así a diversos pueblos indígenas.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez refiere que *“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>24</sup>

Por su parte el maestro Jesús G. Soto Mayor Garza refiere al respecto *“La organización política y social de los Aztecas, narran, sus historiadores, era de una marcada desigualdad entre los sacerdotes, nobles y guerreros a quienes llamaremos aristócratas, y el grueso del pueblo, en virtud de que estos últimos carecían de un gran número de derechos de que gozaban los aristócratas, y desempeñaban un papel totalmente pasivo en la cosa pública, y así se constituían en servidores de los primeros”*<sup>25</sup>

La diferencia de clase antes referida obedece a una consecuencia de las desigualdades políticas, económicas y sociales que prevalecían durante la existencia de esta cultura, en la distribución de la tierra el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquista el origen de su propiedad; cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del Rey

Cuando un pueblo era conquistado el vencedor se apoderaba de las tierras que mejor le convenían, las cuales una parte la separaba para sí, otra la distribuía bajo ciertas condiciones o sin ninguna entre los guerreros que se hubiesen distinguidos en la conquista y el resto lo entregaba a los nobles de la casa real, o lo destinaba a los gastos del culto a los de la guerra o a otras erogaciones públicas.

Aun considerando que la posesión de la tierra quede en manos de los vencidos, estos reconocían a los Aztecas al mismo tiempo que les tributan y les prestan servicios cuando son requeridos. Por medio del usufructo de esas tierras que se

---

<sup>24</sup> Lucio Mendieta y Núñez, El problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, 22 edición, ed. Porrúa, 1989, p.14

hereda por generaciones se va consolidando una posesión plena. Lo inverso sucede en las familias nobles de los Aztecas que por herencia y enajenación van constituyendo la propiedad privada en detrimento de la comunal.

La pirámide social, controlada por la nobleza, señores, sacerdotes, guerreros y comerciantes es determinante en la organización económica, por lo tanto el régimen de propiedad de las tierras con fines de producción agropecuaria se divide en colectivas y privadas. El mismo estatus social privilegia a las clases altas, exentas de gravámenes, que se benefician con los servicios y tributos de los pueblos conquistados y con la fuerza de trabajo de los esclavos, macehuales, tlamenes, mayeques y teccaltec (asignados a los tetecuhztin); estos últimos tienen la responsabilidad de la preparación de la tierra, siembra y cosecha de los productos agrícolas, al igual que de la conservación de los predios para que estén aptos para el cultivo, no son propietarios de los bienes que producen.

El régimen de propiedad privada era concomitante con las categorías sociales, al cargo, (guerreros, jueces, etc. ) o bien a objetivos sociales de la comunidad, la única propiedad absoluta era la del Rey, no tenía restricción para enajenarla, transmitirla, cederla, etc. El titular podía ejercer los actos de administración y dominio en forma ilimitada, en las demás formas de propiedad (guerreros, funcionarios judiciales, principales, etc) había una estrecha regulación para realizar los actos de dominio.

Únicamente el señor (*Tzin*) podía disponer de la tierra como propietario y ejercer la plena *in re potesta* ( derecho de usar del fruto y de disponer de una cosa) el señor podía dejar las tierras para si, llamándose entonces *Tlatocalli* o la repartía entre los principales (*Pipiltzin*), siguiendo por regla general sus costumbres, pero estas

---

<sup>25</sup> Jesús G. Soto Mayor Garza, el Nuevo derecho Agrario en México, 2ª Edición, Ed. Porrúa, México 2001

tierras podían volver a poder del señor cuando éste lo deseara; este tipo de organización.

La propiedad en la cultura Azteca era clasificada en tres formas de tenencia de la tierra:

- 1.- Propiedad comunal o del pueblo
- 2.- Propiedad de los aristócratas o individual.
- 3.- Propiedad pública o colectiva.

Sin embargo en el presente caso únicamente nos referiremos a la propiedad de los aristócratas o individual; y al respecto podemos decir que la propiedad aristócrata corresponde a la persona que le es adjudicada por el Rey o señor, de ahí la catalogación de tipo individual, este tipo de organización fue conocido de la siguiente manera:

*Pillallis*  
*Tecpillallis*

*Pillallis*; eran superficies de tierra de cultivo, cuyas medidas no es posible precisar, y que eran adjudicadas en lo individual, a los nobles y a los gímenos, por parte del rey o señor de los mexicas.

Quienes resultaban beneficiados con la adjudicación de un pillalli, eran sujetos de alguna restricción por lo que hace a su posible transmisión se a través de una compra-venta o bien por razones hereditarias.

Los nobles o aristócratas se encontraban autorizados para realizar cualquier tipo de operación cuyo objeto fuera el pillalli, la condición para que cualquier transacción resultara válida era precisamente que se efectuara con personas de una misma condición es decir con nobles o aristócratas, pues de lo contrario existía la invalidez del acto y la consecuencia se traducía en la pérdida de la propiedad.

Cuando era un miembro del linaje real la persona a quien se le había adjudicado un pillali, estaba obligado a transmitirlo en forma exclusiva a sus descendientes, la trasgresión de este requisito era exactamente similar a lo ya expuesto, es decir perdía el derecho de la propiedad.

b) Tecpillallis este tipo de propiedad correspondía a unos caballeros que se decían de los señores antiguos, y así mismo eran tierras que poseían los beneméritos ; y estaban sujetas a las mismas disposiciones que se aplicaban a los pillalis

**I.5.1.2.- LA PROPIEDAD DE TIPO INDIVIDUAL DURANTE LA COLONIA.-** Las ordenes de don Fernando V dadas el 18 de junio y el 9 de agosto de 1513, permitieron a los españoles, una vez cumplidos los requisitos para convertirse en propietarios de la tierra, facultad ara que de ahí en adelante los puedan vender y hacer de ellos su libertad libremente, como cosa suya propia, de esta forma se constituyo la propiedad privada en la Nueva España con todas las características del pueblo romano y la legislación española; las propiedades de tipo individual que gozaron los españoles fueron:

1.- Mercedes reales, consideradas como concesión de tierras a conquistadores y colonizadores, con carácter provisional y sujeto a ulterior confirmación por la corona, previamente se tenía que acreditar la residencia y cultivo de la tierra.

El maestro Antonio de Ibarrola en su libro Derecho Agrario, el campo base de la patria refiere que *“Ciata Caso en relación a las mercedes la ley 20 titulo XXVIII de la Patria Tercera e insiste en que el conquistador fue un soldado medieval que no disfrutaba de sueldo alguno por parte de su gobierno; deseaba adquirir un botín y extender su fe. El botín se limitaba a los muebles; los inmuebles siempre eran del rey, quien podía hacer a su discreción mercedes reales. Es para caso la merced*

*real el primer vestigio de propiedad privada fuertemente impregnada del espíritu de la función social del derecho de propiedad...*<sup>26</sup>

Por su parte el maestro Raúl Lemus García en su libro Derecho Agrario Mexicano refiere que *“La propiedad de los españoles adopta dos modalidades: a) Individual y b) Comunal.*

*Propiedad Individual: este tipo de propiedad surge con los primeros repartos de tierra realizados por don Hernán Cortes, y los posteriores efectuados por la Corona directamente. Entre las instituciones que dieron origen a la propiedad individual debemos señalar las siguientes:*

*Merced Real: es una disposición del Soberano, mediante la cual se concede tierras u otras clases de bienes a los españoles, como recompensa por los servicios prestados a la Corona, o a título de mera libertad . El fundamento, formalidades y condiciones de la Merced, se contienen en la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias que expresa” Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con al comodidad, y conveniencia que deseamos; es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren señalados, haciendo distinción entre acuerdos y peones, y los que fueren de menos grado y merecimiento y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y restituido en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de ahí en adelante las puedan vender, y hacer de ellas a su voluntad libremente, como cosa suya propia y asi mismo conforme a su calidad, el gobernador o quien tuviere nuestra facultad...*<sup>27</sup>

2.- Las Caballerías, era una medida agraria que se utilizo para otorgar las Mercedes a los soldados a de caballería, a quien se le reconocía haber tenido una mayor utilidad en la conquista, con una superficie de 300 hectáreas.

3.- Las Peonías, es una medida agraria que sirvió para compensar a los soldados de infantería o soldados de a pie; y que equivalía a ocho hectáreas y cuarenta y dos áreas aproximadamente.

---

<sup>26</sup> De Ibarrola Antonio, El Derecho Agrario, Porrúa, México, 1983, p 79

<sup>27</sup> Lemus García Raul, Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1987, p 86

4.- Las Suertes, eran solares de labranza que se destinaban a cada colono que se integraba a una capitulación, con una superficie de 10 hectáreas 9 áreas y 88 centiáreas.

5.- La compra venta, considerada como un mecanismo que se consolido a la par de la colonia, debido a la perteneciente escasez de los fondos reales, cobraron importancia cuando cayeron en desuso las Mercedes.

6.- Las Confirmaciones es la figura en virtud de la cual una persona física o moral podía obtener confirmación de sus derechos sobre la tierra poseída.

7.- La Prescripción era una forma de adquisición de la tierra que servia de fundamento para promover en su oportunidad la composición o regularización, mediante esta institución los españoles lograron aumentar la propiedad individual.

**I.5.1.3.- LA PEQUEÑA PROPIEDAD A PARTIR DE 1915.-** Durante el periodo de colonización española la propiedad de los indios fue objeto de permanente y sistemático despojo por parte de los conquistadores y colonizadores, en un principio como ya se menciona anteriormente a través de las mercedes y repartimientos y después a través de las adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, acciones de compra venta, remates y la usurpación violenta, por lo que a finales del siglo XVII mas de la mitad de las tierras de cultivo y agostadero estaba en posición de los españoles, ello dio lugar a los latifundios que mas tarde daría origen a las haciendas forma particular de propiedad y organización de la producción.

Hidalgo y principalmente Morelos postularon la necesidad de moderar la extrema desigualdad que prevalecía en el país, en especial por medio de la Constitución de una clase social formada por pequeños propietarios.

El 5 de diciembre de 1910 don Miguel Hidalgo y Costilla expide el decreto en el que ordena que se entregue a los naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues el goce deberá ser únicamente para los naturales en sus respectivos pueblos; por su parte don José María Morelos y Pavón propuso inutilizar todas las grandes haciendas, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierra infructífera esclavizando miles de gentes.

De lo anteriormente expuesto tenemos que como forma de tenencia de la tierra reconocido constitucionalmente, existe la propiedad particular rustica, conocida también como pequeña propiedad, en contraposición con el latifundio, que también es una propiedad rustica perteneciente a un particular, pero excede los límites autorizados por la Ley.

El maestro Jesús G. Soto Mayor Garza, en su libro *El Nuevo Derecho Agrario en México*, refiere que *“...la pequeña propiedad es la superficie de tierra reconocida por la Constitución General de la República y su Reglamentaria, y que puede ser destinada a explotación agrícola, ganadera o forestal.”*<sup>28</sup>

De lo anterior es de señalarse que la legislación agraria determina que es lo que debe entenderse por las explotaciones antes señaladas señalando que la explotación agrícola viene a ser el cultivo de cualquier vegetal en una determinada superficie de tierra. Así mismo el último párrafo de la Ley Agraria considera como tierras agrícolas las tierras rusticas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica.

---

<sup>28</sup> Jesús G. Soto Mayor Garza, *el Nuevo derecho Agrario en México*, 2ª Edición, Ed. Porrúa, México 2001

A los suelos que se utilizan para la reproducción o cría de animales, a través de la vegetación que se da, ya sea en forma inducida o en forma natural, se denominan tierras ganaderas.

En la ley se menciona que los suelos para el manejo productivo de bosques o selvas se tienen como tierras forestales .

La Ley del 6 de enero de 1915 tiene el merito histórico de establecer las bases firmes para realizar la justicia social distributiva mediante la restitución y dotación de tierras a los pueblos, eliminando el latifundio.

En el artículo 27 Constitucional en su forma anterior establecía el respeto a la pequeña propiedad como una garantía individual; en el actual artículo se mantiene ese respeto pero con variantes esenciales, solo son respetadas las pequeñas propiedades agrícolas en explotación, de tal forma que según el nuevo texto se requieren dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de afectaciones agrarias esto es que sea agrícola y que este en explotación.

En cuanto a lo señalado en la Ley Agraria es de hacer notar que el artículo 115, considera a los latifundios las superficies de tierra agrícola, ganadera o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, exceda los límites de la pequeña propiedad, en el mismo ordenamiento establece que debe entenderse por:

- I. Tierras Agrícolas: los suelos utilizados para el cultivo de vegetales;
- II. Tierras ganaderas; los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales, mediante el uso de su vegetación, sea esta natural o inducida, y
- III. Tierras forestales; los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques y selvas.

Se reputan como agrícola las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica.

La citada Ley de una amplia explicación de lo que la norma suprema establece cuando habla de otras clases de tierras; así pues continúa diciendo que se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda de los siguientes límites o sus equivalentes en otra clase de tierras;

- I. 100 hectáreas si se destinan a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo;
- II. 150 hectáreas si se destinan al cultivo de algodón, y
- III. 300 hectáreas si se destinan al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, cacao, agave, nopal, vainilla o árboles frutales.

Para la equivalencia, se computa una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

Para tener una mejor comprensión de este precepto estableceremos lo que la ya derogada Ley Federal de Reforma Agraria mencionaba respecto a las diversas categorías de tierras:

- a) Las de riego son aquellas que en virtud de obras artificiales dispongan de aguas suficientes para sostener de modo permanente los cultivos propios de cada región.
- b) Las de humedad, aquellas que por las condiciones hidrológicas del subsuelo y meteorológicas de la región, suministren a las plantas humedad
- c) Como de temporal aquellas en que la humedad necesaria para que las plantas cultivadas desarrollen su ciclo vegetativo provengan directa y exclusivamente de la precipitación pluvial.
- d) Son tierras de agostadero de buena calidad aquellas en que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación silvestre que sirva de alimentación al ganado.

- e) Son tierras de agostadero en terrenos áridos, aquellas en las que sea necesario más de diez hectáreas para el sostenimiento de una cabeza de ganado mayor.
- f) Son terrenos de monte aquellos que contengan árboles maderables susceptibles de explotación para fines forestales.

El artículo 119 de la multicitada Ley Agraria considera como pequeña propiedad forestal la superficie de tierra forestal de cualquier clase que no excedan de 800 hectáreas, así mismo el artículo 123 indica que cuando las tierras de una pequeña propiedad ganadera se conviertan en forestales, ésta seguirá considerándose como pequeña propiedad, aunque rebasen ochocientas hectáreas.

## Capitulo Segundo

### **ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL EJIDO Y SU REFERENCIA AL ASENTAMIENTO HUMANO**

Desde el punto de vista jurídico la figura del ejido ha sufrido diversos cambios a lo largo de la historia siendo éstos producto de la necesidad de ajustar las necesidades y realidades del ejido al marco jurídico que lo regula; y en el presente capítulo referiremos algunos de los antecedentes que en ese aspecto se han presentado.

**II.1- EL DISCURSO DE LUIS CABRERA.** Todos los intelectuales y políticos de la época revolucionaria convenían en la urgencia de llevar la justicia social a los hombres del campo; pero en la forma de realizar el reparto existió gran confusión; unos propusieron la restitución de pequeñas propiedades, deduciendo derecho ante los tribunales; otros pedían la restitución, aprobando la propiedad antigua; los mas, la dotación de tierras mediante la expropiación de los monopolios territoriales; Luis Cabrera propuso la reconstitución de ejidos a los pueblos y la entrega de tierras como complemento del salario del jornalero;<sup>29</sup>; y por ser Don Luis Cabrera una figura importante dentro del derecho agrario hablaremos un poco de su biografía.

Luis Cabrera, nació en Zacatlán, Estado de Puebla, el 17 de julio de 1876. Hizo su educación primaria en su pueblo natal entre los años de 1883 y 1888. Ingreso a la Escuela Nacional Preparatoria de la Ciudad de México, el año de 1889, donde terminó sus estudios preparatorios en el año de 1893. después de dos años de interrupción, reanudó sus estudios, ingresando en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de México donde curso la carrera de Derecho durante

los años de 1896 a 1900, se recibió de abogado el 18 de mayo de 1901. Ejerció su profesión como postulante en la Ciudad de México de 1901 a 1912.

Fue maestro de escuela, profesor de Derecho Civil y director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, a causa de una huelga general de estudiantes, se fundó la Escuela Libre de Derecho.

Aproximadamente en el año de 1909, comenzó a escribir sobre política bajo el seudónimo de “Lic. Blas Urrea”, en diversos periódicos independientes; asimismo escribió algunos entretenimientos literarios, bajo el seudónimo de “Lucas Ribera”. Como escritor tomó parte importante en el renacimiento democrático, siendo uno de los precursores civiles de la Revolución.

Al triunfo de la Revolución Maderista, en el año de 1912, lanzó su candidatura para diputado y fue electo por el undécimo distrito electoral del Distrito Federal (San Ángel, Coyoacán, Tlalpan habiendo formado parte de la XXVI Legislatura.

El Lic. Luis Cabrera, ya como diputado, presentó el día 03 de diciembre de 1912, discurso e iniciativa de ley, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una iniciativa de ley que denominó “ La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano.”<sup>30</sup>

En el brillante discurso que pronunció para fundar su proyecto, hizo una serie de consideraciones que han tenido influencia decisiva en la evolución de nuestra reforma agraria y del ejido.

Lo sobresaliente del discurso es que hace una exposición realista de la situación del campesino, los hacendados, las tiendas de raya, los peones acasillados, las jornadas de trabajo, los salarios de los campesinos, pero sobre todo hace una propuesta para la reconstitución del ejido, con la finalidad de crear un reparto de

---

<sup>29</sup> Bertha Beatriz Martínez Garza.- Los Actos Jurídicos Agrarios.- Ed. Porrúa 1971, p. 76

<sup>30</sup> Cabrera Luis “Bibliografía Aspectos de su vida”, Editorial CVLTVRA.TG.S.A. México D.F. 1951.

tierras para todos los campesinos que carecían de ésta, por medio de una institución de carácter colectivo; a continuación se han elegido para nuestro estudio los párrafos siguientes y que si bien están relacionados y corresponden al orden de la exposición del orador, no guardan entre sí continuidad en el texto original del discurso:

*“La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios...”*<sup>31</sup>

*“Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran prisioneros los poblados proletarios”.*<sup>32</sup>

*“Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes haciendas circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamiento o aparcerías forzosas”.*<sup>33</sup>

*“Cuando se comenzó a pensar en los ejidos, la misma necesidad de tierra que se hace sentir en los pueblos, tomó su manifestación menos a propósito en los momentos actuales, a saber: la de que se continuara la división de las tierras de común repartimiento entre los vecinos; es decir, se pensaba que la solución del problema podía consistir en reducir a propiedad individual los terrenos que todavía podían quedar indivisos en manos de los pueblos con el fin de satisfacer las necesidades personalísimas de cada uno de sus habitantes”.*<sup>34</sup>

*“Los ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia los propios aseguraban a los Ayuntamientos el poder; los ejidos eran la tranquilidad de las familias vecinadas alrededor de la iglesia, y los propios eran el poder económico de la autoridad municipal de aquellos pueblos, que eran ni más ni menos que grandes terratenientes frente al latifundio que se llamaba hacienda. Este fue el secreto de la conservación de las poblaciones frente a las haciendas, no obstante los grandísimos privilegios que en lo político tenían los terratenientes españoles en la época colonial”.*<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Fabila, Manuel “Cinco Siglos de Legislación Agraria en México”, 1493 – 1940, SRA – CEHAM, México, 1981, Pág. 220

<sup>32</sup> IBIDEM Pág. 220

<sup>33</sup> IBIDEM Pág. 220

<sup>34</sup> IBIDEM Pág. 224

<sup>35</sup> IBIDEM Pág. 225 y 226

*“La situación de los pueblos frente a las haciendas, era notoriamente privilegiada hasta antes de la ley de desamortización de 1856”.*<sup>36</sup>

*“Las Leyes de Desamortización se aplicaron a los ejidos en forma que vosotros sabéis, conforme a las circulares de octubre y diciembre de 1856, resolviéndose que, en vez de adjudicarse a los arrendatarios, debían repartirse, y desde entonces tomaron el nombre de terrenos de repartimiento, entre los vecinos de los pueblos. Este fue el principio de la desaparición de los ejidos, y este fue el origen del empobrecimiento absoluto de los pueblos”.*<sup>37</sup>

*“Ya fuese, pues, por despilfarro de los pequeños titulares, ya por abusos de las autoridades, lo cierto es que los ejidos han pasado casi por completo de manos de los pueblos a manos de los hacendados; como consecuencia de esto, un gran número de poblaciones se encuentran en la actualidad absolutamente en condiciones de no poder satisfacer ni las necesidades más elementales de sus habitantes”.*<sup>38</sup>

*“ Las leyes de Desamortización de 1856, acabando con los ejidos, no dejaron como elementos de vida para los habitantes de los pueblos, que antiguamente podían subsistir durante todo el año por medio del esquilmo y cultivo de los ejidos, mas que la condición de esclavos de siervos de las fincas”.*<sup>39</sup>

*“La reconstitución de los ejidos bajo la forma comunal, con su carácter de inalienable además de las razones que en su apoyo se acaban de señalar, subsana ciertas dificultades que conviene tomar en cuenta por que son muy importantes”.*<sup>40</sup>

*“La dificultad constitucional consiste en que, no teniendo personalidad actualmente las instituciones municipales, y menos todavía los pueblos mismos, para poder adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, nos encontrábamos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos, o en manos de los Ayuntamientos, esas propiedades.*

*No encontramos, mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, otra manera de subsanar este inconveniente constitucional, que pone la propiedad de estos ejidos reconstituidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con ellos. Esto no es inusitado, puesto que los templos se encuentran en manos de la nación y su posesión está prácticamente en manos de la persona más incapaz que tenemos en nuestro derecho, que es la Iglesia. Si la propiedad de los templos la tiene el gobierno, y su usufructo y su administración la tiene la Iglesia, que carece en administrar bienes raíces, nos encontrábamos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos, o en manos de los Ayuntamientos, esas propiedades.*

---

<sup>36</sup> IBIDEM Pág.226

<sup>37</sup> IBIDEM Pág. 226

<sup>38</sup> IBIDEM Pág. 227

<sup>39</sup> IBIDEM Pág.228 y 229

<sup>40</sup> IBIDEM Pág. 238

*No encontramos, mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, otra manera de subsanar este inconveniente constitucional que pone la propiedad de esto ejidos reconstituidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con ellos. Esto no es inusitado, puesto que los templos se encuentran en manos de la nación y su posesión ésta prácticamente en manos de la persona más incapaz que tenemos en nuestro derecho, que es la Iglesia. Si la propiedad de los templos la tiene el gobierno, y su usufructo y su administración la tiene la Iglesia, que carece en absoluto de capacidad para poseer inmuebles, nadie encontrará inconveniente o inusitada ni tachará de absurda, una situación jurídica que haga residir la propiedad de la tierra expropiada en manos de la Federación y el Usufructo en manos de los pueblos”.*<sup>41</sup>

El 3 de diciembre de 1912 don Luis Cabrera presenta ante la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de Ley Agraria.

#### PROYECTO DE LEY

*“Artículo 1º Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.*

*Artículo 2º Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstituir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que lo necesitare o para aumentar la extensión de los existentes.*

*Artículo 3º Las expropiaciones se efectuaran por el Gobierno Federal de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.*

*Artículo 4º “Mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o formados de acuerdo con la presente Ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.*

---

<sup>41</sup> IBIDEM Pág. 240

*Artículo 5° Las expropiaciones quedaran a cargo de la Secretaria de Fomento. Una Ley Reglamentaria determinara la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo así como las condiciones jurídicas de los ejidos formados.”<sup>42</sup>*

La proposición del Lic. Cabrera de que se reconstituyeran los ejidos, como propiedades comunales enajenables, que permitieran a los habitantes de los pueblos subsistir durante todo el año, por medio del esquilmo y cultivo del ejido, y su comentario de que los ejidos tomaron el nombre de “terrenos de repartimiento”, desde que en aplicación de las leyes de desamortización, se resolvió que sus tierras, en vez de adjudicarse a los arrendatarios, debían repartirse entre los jefes de familia del pueblo, explica por qué, en vez de proponer la reconstitución del patrimonio comunal de los pueblos, formado por los “propios”, los “terrenos de común repartimiento”, y los “ejidos”, sólo propuso la reconstitución de los ejidos, refiriéndose en general, con esta denominación, a dicho patrimonio comunal enajenable.

Lo que ocurrió fue que, como en la Colonia y a principios del México independiente, los terrenos de propiedad comunal llamados propios y los de común repartimiento, siempre habían sido poseídos en parcelas individuales, arrendadas unas (los propios) y usufructuadas otras (las de común repartimiento), al entrar en vigor la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, que no incluyó dentro de sus excepciones dichos terrenos, éstos pasaron a propiedad individual de sus arrendadores y usufructuarios, y dejaron de ser propiedad comunal, no habiendo ocurrido así con los ejidos, que sí quedaron comprendidos dentro de las excepciones del artículo 8º, y continuaron siendo propiedad comunal, hasta que el artículo 27 de la Constitución de 1857 suprimió dicha excepción, con el resultado de que los ejidos dejaron de ser propiedad comunal de los pueblos, se repartieron entre los jefes de familia de los pueblos, se

---

<sup>42</sup> IBIDEM Pág. 242

fraccionaran, y quedaran sujetos a propiedad individual, y, como los “propios” y los de “común repartimiento”, se utilizaran para el cultivo, y ya no para el pastoreo colectivo, por lo que con el tiempo ya no se diferenciaron de los que anteriormente habían sido de “común repartimiento”.

Esto tuvo importancia cuando surgió, como veremos más adelante, el problema de la delimitación de los ejidos restituidos o dotados a los pueblos, pues al acudirse, como se hizo, a lo establecido en las leyes de Indias, para definir la extensión del ejido, ésta se fijó de acuerdo con la superficie que dichas leyes señalaban a los terrenos destinados al pastoreo, sin incluir los terrenos llamados propios y los de común repartimiento, que también eran propiedad de los pueblos y que la nueva idea del ejido comprendía.

Así, aunque el ejido revolucionario ya significaba cosa distinta del ejido colonial y del ejido de los inicios del México independiente, fue considerado en cuanto a su extensión, según el texto de las Leyes de Indias.

Finalmente, es de observarse que ante la prohibición constitucional vigente entonces, de que los pueblos tuvieran capacidad legal para ser propietarios de los ejidos, el Lic. Cabrera propone como solución el que dicha propiedad permanezca en manos del Gobierno Federal, y que la posesión y el usufructo queden en manos de los pueblos, bajo la vigilancia de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.

En otras palabras, la idea del Lic. Cabrera era el disfrute de las tierras de labor y de pastoreo que él llamaba ejido se rigiera por lo dispuesto en las Leyes de Indias, similares a las leyes consuetudinarias indígenas que regían el disfrute del calpulli.

La iniciativa de Ley del Lic. Cabrera tuvo además la consecuencia de que, en adelante, al hablarse de los ejidos de los pueblos, y de la necesidad de su reconstitución, lo cual más tarde, se expresara como cosa distinta de lo que era el ejido colonial.

El proyecto de ley se resume en los siguientes puntos:

Artículo 1º Se declara de utilidad pública nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Artículo 2º Faculta al Ejecutivo de la Unión para expropiar terrenos y reconstruir, dotar o ampliar ejidos.

Artículo 3º Participación de los gobiernos de los estados y de los Municipios en las expropiaciones.

Artículo 4º La propiedad ejidal pertenecerá al Gobierno Federal y la posesión y usufructo a los ejidos, bajo la supervisión de los Ayuntamientos.

Artículo 5º Aspectos reglamentarios de las expropiaciones y medios financieros para cubrirlas.

Cabe señalar que en esta época el Lic. Luis Cabrera, no tuvo el apoyo político para que prosperaran sus propuestas.

**II.2- ADICIONES AL PLAN DE GUADALUPE.** Fue hasta con Venustiano Carranza, quien empieza su lucha armada a la muerte de Francisco I. Madero contra Victoriano Huerta; emitiendo el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe, dicho plan es la repulsa a la actitud golpista del general Victoriano Huerta, y su consiguiente desconocimiento por las huestes carrancistas que enarbolaron el constitucionalismo. A partir de esa fecha Carranza queda a cargo de la legitimidad constitucional como Presidente Interino de México, y al mismo tiempo del ejército constitucionalista.

El plan se sustenta en siete artículos que tratan del desconocimiento del general Huerta, de los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, de los gobiernos adictos al usurpador; de la jefatura de Carranza, y del tránsito del poder, vía elecciones, al restablecimiento de la paz, es decir este plan contenía exclusivamente las tácticas de lucha por el poder político, pero cuando Carranza había logrado algunos triunfos y se establece en la Ciudad de Veracruz, Veracruz, y el 12 de diciembre de 1914, bajo el lema “Constitución y Reforma”,<sup>43</sup> amplía el contenido del plan de Guadalupe tanto en el aspecto político y sobre manera el renglón de la problemática social.

Las cuales contienen las promesas agrarias como la restitución de las tierras a los pueblos que injustamente fueron privados de sus heredades, la disolución de los latifundios, la formación de la pequeña propiedad, la expedición de leyes agrarias, creadas para cumplir ese propósito. En el mismo se sugieren las leyes fiscales para gravar en forma equitativa a la propiedad raíz, leyes para mejorar la condición del peón rural, la revisión de leyes para la explotación de agua, bosques y demás recursos naturales y promete el jefe de la Revolución, que al triunfo de la Revolución hará las expropiaciones por causa de utilidad pública, que sean necesarias para el repartimiento de tierras, por parte del Poder Ejecutivo Federal.

44

**II.3.- LEY AGRARIA DE 6 DE ENERO DE 1915.** Esta Ley dictada por Venustiano Carranza, se inspira fundamentalmente en las ideas del Lic. Cabrera en el sentido de dar prioridad en la atención del problema agrario, al aspecto de la reconstitución de los ejidos y la restitución de tierras a los despojados y al efecto dice:

---

<sup>43</sup> Medina Cervantes José Ramón, “Derecho Agrario”, Editorial Harla, S. A. de C. V. México 1987 Pág.133

<sup>44</sup> IBIDEM Pág. 134-135

*“Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y*

**CONSIDERANDO:**

*Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores;*

*Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas;*

*Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia;*

*Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la Ley de terrenos baldíos, vigente, quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto por que les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata;*

*Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, concentrada la propiedad rural del resto de país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otros recursos para proporcionarles lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;*

*Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, 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, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque, aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación a favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio;*

*Que es probable, que en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos ya, en fin, por cualquier otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;*

*Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre las que debe apoyarse la reorganización del país;*

*Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que esta reducida; es de advertir que la*

*propiedad de las tierras no pertenecerá al común de los pueblos, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.*

*Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:*

*Artículo 1º Se declaran nulas:*

*Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;*

*Todas las concesiones, composiciones y ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías congregaciones o comunidades, y*

*Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.*

*Artículo 2º La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificado cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.*

*Artículo 3º Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.*

*Artículo 4º Para los efectos esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:*

*Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalan;*

*Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;*

*Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señale.*

*Artículo 5º Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.*

*Artículo 6º Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente y a que se refiere el artículo 1º de esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargo de Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.*

*También se presentaran ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, a que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.*

*Artículo 7º La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la comisión local agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.*

*Artículo 8º Las resoluciones de los gobernados o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas enseguida por el Comité Particular Ejecutivo, y en el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.*

*Artículo 9º La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación,*

sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

*Artículo 10 Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.*

*En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.*

*En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.*

*Artículo 11 Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.*

*Artículo 12 Los gobernados de los Estados o, en su caso los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los comités particulares ejecutivos.*

#### TRANSITORIO

*Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.*

*Constitución y Reforma.- H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince – V, Carranza. – Rúbrica.*

*Nota: Publicado en el Núm. 5 de*

*“El constitucionalista”, en la H.*

*Veracruz, Ver., el 9 de enero de 1915.”<sup>45</sup>*

Como podemos observar en la citada ley, se denota el predominio de la corriente liberal individualista del derecho y de la reforma agraria que domina al Presidente Carranza orientando a la Constitución y fomento de la pequeña propiedad

---

<sup>45</sup> Lemus García Raúl, “Derecho Agrario Mexicano”, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México 1985, Pág. 218 a 223.

individual, en forma semejante a la de los grandes países capitalistas que sirvieron de modelo, se advierte la atención al reclamo de justicia y reivindicación de Derecho Social Proteccionista en beneficio de las clases sociales desposeídas y explotadas, hecho valer por nuestros campesinos, que vuelven sus ojos a la tradición, al derecho autóctono y a las costumbres ancestrales que han seguido rigiendo en las comunidades indígenas; corriente que se funde e identifica dialécticamente con la corriente revolucionaria del movimiento sindical y socialista, que lucha por mejores condiciones de trabajo y por la liberación de los trabajadores de la explotación del capital, ambas con un denominador común, su carácter tutelar y proteccionista que han de ser considerados en nuestra Constitución, al señalarse como garantías sociales establecidas en los artículos 27 y 123 y el nacimiento de un nuevo derecho, el derecho social en oposición al tradicional derecho privado liberal individualista, y al haberse consagrado en nuestra Constitución Política, la propiedad colectiva de las comunidades indígenas sirve de base a la idea de la, colectivización del trabajo agrícola, en clara oposición a la tradición de la explotación agrícola individual.

#### **II.4.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

**II.4.1.- ABROGACIÓN DE LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915.** Mediante el decreto de 9 de enero de 1934 se abroga e incorpora al artículo 27 Constitucional la Ley del 6 de enero de 1915; los Principios Fundamentales Contenidos en el Artículo 27 Constitucional en Materia Agraria comentados por el Lic. Ramón Medina Cervantes. Quien señala que: *“será reiterada la influencia ideológica que la Ley del 6 de enero de 1915, causó en el Congreso Constituyente de 1917, que se manifiesta en el texto del artículo 27 constitucional. Sin embargo, a rango constitucional se eleva la ley del 6 de enero de 1915, compartiendo la jerarquía con el artículo 27”*<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Medina Cervantes José Ramón, “Derecho Agrario”, Editorial Harla, S. A. de C. V., México 1987, Pág. 162

**II.4.2.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.** Los principios sustantivos que en materia agraria, están contenidos en el original del artículo 27 Constitucional aprobado por el Constituyente de Querétaro.

Sin lugar a dudas los tres primeros párrafos de ese artículo dan la estructura teórica, doctrinal e ideológica del sistema de propiedad. Así, el primer párrafo se restablece la propiedad originaria de la Nación (mexicana), sobre tierras y aguas comprendidas en su territorio que le permite transmitir el dominio a los particulares, para constituir la propiedad privada. En el segundo párrafo se determina que las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La ocupación de la propiedad privada la hará la autoridad administrativa, y se fijará el precio del bien expropiado en base al valor fiscal expreso o tácito, adicionado con un 10% (fracción VII párrafo primero)<sup>47</sup>

En el tercer párrafo se establece el derecho a favor de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y al mismo tiempo cuidar de su conservación. Para cumplir ese objetivo se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas indispensables. Se llevará a cabo el fomento de la agricultura y se evitará la destrucción de los elementos naturales y los daños que pueda sufrir la propiedad en perjuicio de la sociedad. Se establece la acción de dotación con el objeto de proporcionar tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de esos bienes, o los tengan en cantidades insuficientes.

La adquisición de estos bienes se considerará de utilidad pública (mediante el procedimiento expropiatorio), tomándolos de las propiedades inmediatas, pero

---

<sup>47</sup> IBIDEM. Pág.162.

siempre respetando la pequeña propiedad. Para finalizar, el párrafo confirma las dotaciones que se hayan hecho, conforme al Decreto del 6 de enero de 1915.

En el cuarto y quinto párrafos se establecen la propiedad de la Nación sobre las aguas, bien sea de los mares territoriales, de las lagunas, esteros, de las playas, de los ríos, de los lagos, en algunos de los arroyos, y otros afluentes secundarios. Con base en el dominio inalienable e imprescriptible de la Nación sobre aguas anotadas, podrá concesionarlas a particulares o a las sociedades civiles o comerciales.

En la fracción primera se establece la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones para explotar minas, aguas o combustibles minerales localizados en la República Mexicana. Se precisa la capacidad para los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas, en tanto que los extranjeros que quieran gozar de los mismos derechos deben convenir ante la Secretaria de Relaciones en considerarse como nacionales respecto a dichos bienes y a no invocar la protección de su gobierno en relación a esos bienes. En caso de faltar a lo convenido, el extranjero pierde los bienes adquiridos al amparo del mismo, a favor de la Nación. También rige la prohibición para los extranjeros de adquirir tierras y aguas en una faja de cien y cincuenta kilómetros a lo largo de nuestras fronteras y playas, respectivamente.

En la fracción segunda, en forma indirecta se protege la propiedad agraria al prohibir a las asociaciones religiosas denominadas Iglesias adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre dichos bienes.

En tanto que en las fracciones terceras y quinta también se protege la propiedad agraria al limitar a las instituciones de beneficencia pública y privada, lo mismo que a los bancos, a adquirir los bienes raíces necesarios para cumplir sus objetivos. Se hace una excepción a las instituciones de beneficencia pública y privada para adquirir, tener y administrar capitales sobre bienes raíces por un plazo que no exceda de diez años, medida que pueden aplicar los bancos para la imposición de capitales sobre bienes raíces, pero sin límite de tiempo.

Esta línea restrictiva para adquirir fincas rústicas se plasma en la fracción cuarta, para las sociedades por acciones.

En la fracción sexta se ratifica la capacidad de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, se les hayan restituido o restituyeren conforme a la ley del 6 de enero de 1915. Este disfrute en común de las tierras estará sujeto a que la ley reglamentaria determine la forma de repartimiento de las heredades.

La fracción séptima del original artículo 27 Constitucional es el de mayor contenido agrario. En el primer párrafo se reitera que sólo las corporaciones que, en forma casuística establece el artículo 27, tiene capacidad para adquirir bienes raíces o capitales impuestos por ellos. En el caso de los estados, territorios, el Distrito Federal y los Municipios tienen capacidad para adquirir y poseer los bienes raíces que demande el servicio público.

En el segundo párrafo se precisa que para ocupar la propiedad privada debe prevalecer el principio de utilidad pública, y que la correspondiente declaración es competencia de la autoridad administrativa. También se ponen las bases para fijar la indemnización del bien expropiado con fundamento en el valor fiscal más un 10%.

En el tercer párrafo se fundamentan las acciones de restitución y dotación a favor de los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, y se le da jerarquía constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915.

En el párrafo cuarto se establece que las acciones que corresponden a la Nación, por virtud del artículo 27, se harán efectivas por el procedimiento judicial.

En el párrafo quinto se establece las bases para el fraccionamiento de las grandes propiedades en tanto que en el párrafo sexto se declaran revisables los contratos y concesiones que, a partir de 1876, hayan prohiado el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación a favor de una persona o sociedad, y que impliquen perjuicios graves para el interés público; el Ejecutivo de la Unión los puede nulificar.”<sup>48</sup>

Estos ordenamientos van a estar vigentes del 6 de febrero de 1917 al 10 de enero de 1934, en que se abroga la Ley del 6 de enero de 1915.

Uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo 27 Constitucional, por sus proyecciones económico – sociales, así como por las amplias facultades que otorga al Estado mexicano para lograr la justicia social distributiva, es el tercero, cuyo texto vigente; a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial del 10 de enero de 1934, es el siguiente:

*“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*

---

<sup>48</sup> Medina Cervantes José Ramón, Derecho Agrario, Editorial Harla S.A. de C.V., México 1987, Pág. 162 a 164

*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 de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.*<sup>49</sup>

En el texto original se ordenaba el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, en términos generales; a partir de la reforma de 1934, según es de verse, se establece el respeto y fomento de la pequeña propiedad, a condición de que sea agrícola y éste en explotación, en merito a la función social que le impone la ley constitucional.

La última parte de la disposición comentada, en su fórmula original, hablaba de los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, fue sustituida por el concepto núcleo de población en la reforma de 1934, con el propósito de evitar los graves problemas y grandes dificultades en la aplicación de la Reforma Agraria, suscitados a consecuencia de las categorías políticas instituidas en la legislación reglamentaria, del párrafo que analizamos. Esta reforma se inspira en las consideraciones realizadas por un ilustre jurista mexicano, Don Narciso Bassols en su obra intitulada Nueva Ley Agraria, donde funda y comenta las disposiciones que se contienen en la “Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas”, de 1927, de la que él es autor.

---

<sup>49</sup> Fabila Manuel, “Cinco Siglos de Legislación Agraria en México”, 1493-1940, SRA-CEHAM México, 1981 Pág. 547

Tres importantes facultades a favor del Estado, otorga originalmente el párrafo tercero: una, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de aprobación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Esta norma constitucional, por los términos generales en que está concebida y redactada, por su evidente espíritu de justicia social, otorga al Estado mexicano las más amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que tiendan a ligar el bien común, como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano.

**II.4.3.- LOS CÓDIGOS AGRARIOS DE 1934, 1940 Y 1942.** En la ciudad de Durango, Durango por decreto de 28 de diciembre de 1933, se expide el primer Código Agrario.

En marzo de 1934, entro en vigor el Código Agrario, que fijo la extensión de la parcela ejidal o unidad de dotación en 4 hectáreas de riego u 8 de temporal, además de las superficies necesarias de tierra de agostadero o de monte. Los limites para la propiedad privada inafectable se ampliaron considerablemente, al fijarse en 150 hectáreas de riego o 300 de temporal, condicionada a que, cuando en un radio de 7 kilómetros a la redonda del poblado solicitante no hubiera tierras suficientes para dotar al núcleo, la extensión señalada podría reducirse a 100 y 200 hectáreas, respectivamente. Asimismo, el nuevo ordenamiento acepto que los peones acasillados de la hacienda pudieran ser considerados sujetos de derecho

agrario, pues hasta entonces habían sido marginados de los procesos de dotación y restitución.<sup>50</sup>

Con el General Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República se inició un cambio radical de la estructura de la licencia de la tierra. Durante su sexenio el ejido no fue considerado como una etapa transitoria hacia la pequeña propiedad ni complemento salarial, sino concebido como el eje principal para emprender una transformación de fondo. Durante su primer informe de gobierno en septiembre de 1935, el presidente Cárdenas señaló: *“por el hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón, y en esas condiciones el papel del ejido no es el de producir el complemento económico de un salario... sino que el ejido, por su extensión, calidad y sistema de explotación debe bastar para la liberación económica absoluta del trabajador, creando un nuevo sistema económico-agrícola, en un todo diferente al régimen anterior... para sustituir el régimen de los asalariados del campo y liquidar el capitalismo agrario de la República”*.<sup>51</sup>

En el desarrollo económico y social del país se inició una amplia intervención del Estado en la vida ejidal: primero, decretando su afiliación a una sola organización campesina y, segundo, haciendo obligatoria la intervención oficial en varios aspectos organizativos del ejido.

La Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal la cual fue promulgada como ya se menciona anteriormente el 25 de agosto de 1927 y que introdujo a la legislación agraria el concepto de zona de urbanización fue derogada por el código agrario de 1934 que retoma el concepto de zona de urbanización, introduciendo la novedad de que la superficie de la misma paso a fijarse de acuerdo con las necesidades del poblado, no solamente de los ejidatarios beneficiados; tal y como lo refiere el artículo 133 de dicho ordenamiento legal el cual a la letra dice:

---

<sup>50</sup> Secretaría de la Reforma Agraria “La Transformación Agraria” (Origen, Evolución, Retos, Testimonios) volumen 1, Producciones Editoriales S.A. de C.V., México 1997 pág. 47 y 48

<sup>51</sup> IBIDEM pág. 49

*“ARTICULO 133.- Al ejecutarse las resoluciones presidenciales, el proyecto de fraccionamiento y adjudicación se sujetaran a las siguientes bases:*

*I.- Se separaran, de acuerdo con las necesidades del poblado, la zona de urbanización, los montes y pastos y la superficie cultivada o susceptible de cultivo, fijándose en cada caso, en la zona de urbanización, un lote para el establecimiento de las escuelas rurales, con campo deportivo y de experimentación agrícola”<sup>52</sup>*

El régimen Cardenista culmina su labor agrarista con la expedición del segundo Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 el cual abroga el primer Código Agrario de 1934 este tiene su origen en las experiencias recogidas en las giras del gobierno iniciadas en 1935.

Conservo éste en gran parte la letra y las orientaciones del anterior e incluyo en capitulo especial sobre concesiones de inafectabilidad ganadera; en cuanto a la perfección técnica se separan mas nítidamente las partes sustantivas y adjetivas, las partes fundamentales se refieren la primera a autoridad agraria, la segunda a derechos agrarios y la tercera a procedimientos indispensables para hacer efectivos esos derechos, marca un progreso innegable de la expresión jurídica de la reforma agraria.

El Código Agrario de 1940 utiliza de nuevo el término fundo legal, simultáneamente al de zona de urbanización, dedicando una sección especial para detallar su régimen jurídico y el procedimiento para su deslinde y fraccionamiento.

Conforme a las reglas de este ordenamiento, el fundo legal se trazaría tomando en cuenta las necesidades de solares para vivienda tanto de los ejidatarios como de los pobladores, con la posibilidad de señalar una superficie determinada para

---

<sup>52</sup> Fabila Manuel, “Cinco Siglos de Legislación Agraria en México”, 1493-1940, SRA-CEHAM México, 1981 Pág. 598

áreas de reserva de zona de urbanización destinadas a prever el crecimiento de la población, tal y como se observa en los artículos 143 y 144 del código en comento:

**SECCION CUARTA**  
*Fondos legales de los núcleos de población*

*ARTICULO 143.- Los fondos legales de los núcleos de población se destinarán y fraccionarán, mediante los estudios y proyectos correspondientes que apruebe el Cuerpo Consultivo Agrario.*

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

*Los individuos que no pertenezcan al núcleo de población, deberán llenar las siguientes condiciones para adquirir solares en los fondos legales:*

*I.- Ser mexicano;*

*II.- Vecindarse en el poblado;*

*III.- Dedicarse a ocupación y oficio útiles a la comunidad;*

*IV.- Construir en el solar;*

*V.- No abandonar el mismo solar durante los cuatro primeros años que transcurran desde la fecha en que hayan tomado posesión de él, salvo causa de fuerza mayor;*

*VI.- Que la asamblea de ejidatarios los admita por votación afirmativa de las dos terceras partes de sus componentes; y*

*VII.- Que la determinación de la Asamblea la apruebe la Dirección de Organización Agraria Ejidal, de acuerdo con el proyecto de deslinde y fraccionamiento.*

*Al tomar posesión del solar el adjudicatario extraño al ejido entregará al núcleo de población en el precio del mismo o firmará el contrato que corresponda si la venta es a plazos. La enajenación en su favor no se perfeccionará sino después de llenada las condiciones que establece este artículo y en particular la de no abandonar el solar en un periodo de cuatro años.*

*Los fondos obtenidos por la venta o arrendamiento de solares ingresarán al fondo común de los núcleos de población.*

*ARTICULO 144.- El abandono del solar durante un año consecutivo dentro de los cuatro primeros años de su posesión, implicará la pérdida de los derechos del poseedor, sobre el mismo, salvo fuerza mayor. En aquel caso el solar quedará vacante y el núcleo de población podrá disponer de él enajenándolo de acuerdo*

*con al artículo anterior o adjudicándolo preferentemente a otro de sus miembros que carezcan de solar.*

*Transcurrido cuatro años el solar entrara al dominio privado del poseedor.*<sup>53</sup>

A mas de dos años de distancia de expedido el Código Agrario de 1940, es abrogado por el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se aprueba el 31 de diciembre de 1942, y se publica en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1942, cumple su función dentro del proceso agrario durante 29 años de su vigencia. Éste código retorno al concepto de zona de urbanización, pero retomando los procedimientos tanto para el deslinde y fraccionamiento del área de asentamiento humano como para la asignación de los solares.

Durante la vigencia de éste código el 25 de marzo de 1956 se publico el Reglamento de la Zona de Urbanización de los Ejidos.

En este reglamento se hace un uso mas adecuado de los términos que comentamos, puesto que se recurre al término fundo legal solo para referirse al área de sentamientos de poblados y ciudades, de cuyo texto es dable interpretar que esta denominación se aplica únicamente a la superficie original de que éstos fueron dotados, y que el concepto zona de urbanización se utiliza no únicamente para designar la superficie de poblamiento ejidal sino también las extensiones incorporadas con posterioridad al desarrollo urbano de las ciudades y poblados conforme a su ritmo de crecimiento.

El citado reglamento en su artículo primero refiere que:

Las zonas de urbanización de los ejidos debe concederse precisamente en la resolución presidencial que constituya en ejido o en la resolución presidencial que simplemente segregue una parte del ejido, cambiando su régimen jurídico para

---

<sup>53</sup> Fabila Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", 1493-1940, SRA-CEHAM México, 1981 Pág. 732, 733

destinarlo a ser el asiento de la población ejidal; esto último procederá en aquellos expedientes cuyas resoluciones presidenciales no ordenaban la Constitución de la zona de urbanización.

El mismo reglamento disponía que la magnitud de la zona urbanización se debía determinar conforme a las necesidades reales del momento de su Constitución y previniendo en forma prudente, su posible crecimiento; de igual forma contemplaba los procedimientos de deslinde fraccionamiento y asignación de solares y se clarificaba el régimen legal a que estos quedaban sujetos y su conversión al pleno dominio.

**II.4.4.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.** La política agraria de Luis Echeverría 1970-1976 se centro en una nueva inyección de cuantiosos recursos a la producción agropecuaria, la reestructuración del ejido a través de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, en sustitución del Código Agrario, y un programa especial para el abatimiento del rezago agrario; en abril de 1971 se expidió la nueva ley en la cual la colectivización fue ubicada como un elemento clave para mejorar la organización productiva, sin embargo esta legislación reafirmo la supeditación del ejido al Estado. Ello en razón de que en el artículo 130 quedo fijada la facultad del Ejecutivo para acordar o revocar la explotación colectiva; los artículos 132 y 139 establecieron la facultad del gobierno para dictar las normas de organización de los ejidos en particular las de su régimen colectivo; el artículo 155 fijo la facultad para autorizar las operaciones de los prestamos operativos no institucionales y el 171 sus facultades para intervenir en la formación de los organismos ejidales de comercialización; el artículo 166 estableció la obligación de depositar los fondos comunes en el Banco de México y la del Fondo Nacional de Fomento Ejidal de administrarlos; asi mismo se establecieron dos nuevas figuras de explotación colectiva parcial en los artículo 135 y 136 por la cual se abrió la posibilidad de que en ejidos no colectivizados, dos o mas ejidatarios trabajaran sus parcelas en común, y la unión de ejidos o comunidades ello en el artículo 162 y la organización de uniones de sociedades

regionales, estatales o nacionales para la comercialización de uno o varios productos agropecuarios dando con ello paso a la figura de la organización económica campesina.

Con relación a los asentamientos humanos no hizo mas que acogerse a lo ya establecido en ese renglón, destina el capítulo tercero para regular lo relacionado con la zona de urbanización, sin embargo en su artículo 90 estableció:

*“ART. 90.-Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la Constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaria de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización.”*

Este texto nuevamente maneja las dos definiciones fundo legal y poblado ejidal sin embargo cabe señalar que los poblados ejidales que cuenten con fundo legal solo pudieron haberlo obtenido por resolución presidencial publicada entre 1917-1927 o 1940-1942 creados por la Ley Agraria toda vez que las resoluciones presidenciales utilizaron el concepto de fundo legal, no por las leyes de la materia; por otro lado como quiera que sea la zona de urbanización ejidal no es mas que la versión actualizada del antiguo fundo legal de los pueblos. También puede catalogarse como el ingrediente hispano que se encuentra presente en la Concepción contemporánea del ejido mexicano, ello en razón de que como se menciono anteriormente el calpulli, si bien contaba con áreas de explotación agrícola en propiedad comunal asignada en lo individual, no contemplaba la existencia de una extensión determinada para la concentración de la población.

De igual forma podemos decir que derivado de lo señalado en el artículo antes referido fundo legal viene a ser propiedad del pueblo en tanto que zona de urbanización propiedad del ejido no del pueblo, por lo que en ese orden de ideas

los fundos legales son administrados por el ayuntamiento en tanto que las zonas de urbanización por el ejido.

**II.4.5 LEY AGRARIA DE 1992.** El artículo 27 constitucional se ha modificado en diversas ocasiones, pero la modificación de mayor trascendencia fue la hecha en el año de 1992, por lo que entraremos al estudio del cambio que dio un giro a la cuestión agraria del país.

Uno de los objetivos de las reformas que dieron origen a las reformas al artículo 27 constitucional y que dio origen a la Ley Agraria de 1992 según lo referido dentro de la exposición de motivos lo fue el Fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales

Las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos fundamentales la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

El desarrollo de la institución del ejido hasta antes de 1992, llegó a ser una unidad socioeconómica de producción con personalidad jurídica y patrimonio propio, formado por las tierras, aguas y bosques, de que fueron dotados por una resolución presidencial que tenía como finalidad la producción agropecuaria y como sujetos beneficiarios a los campesinos sin tierra de la nación mexicana, y cuya naturaleza jurídica *“era inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible y por tanto no se podía vender, rentar, ceder, gravar o hipotecar total o parcialmente, los actos que pretendieran celebrarse o realizarse en contravención a lo anterior, eran inexistentes, lo anterior con fundamento en el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.”*<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Ley Federal de Reforma Agraria, Edición a cargo de la Dirección General de Información Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, México, DF., 1985, Pág. 51

Analizando este concepto, como ya afirmamos, hasta antes del año 1992, el ejido era una unidad, por estar integrado por un grupo de solicitantes, mínimo de veinte personas, que no tenía tierra y la característica de esta unidad era socioeconómica, porque atiende a las necesidades de una clase social exclusivamente, que son los campesinos sin tierra y económicamente débiles, la finalidad era que pudieran trabajar dichas tierras para obtener medios de subsistencia y el producto sobrante venderlo y así tener ingresos adicionales para solucionar sus problemas económicos y el objeto de esta unidad era que debían trabajarla personalmente, hacer producir las tierras que les habían dotado de productos agrícolas y en el caso que tuvieran posibilidades económicas para producir ganado.

Por otra parte, el ejido de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, y la actual Ley Agraria, tiene personalidad jurídica, lo que significa que está reconocido como persona moral que tiene capacidad jurídica para contraer y celebrar actos jurídicos, actualmente conserva esa característica para el efecto, bástenos hacer la lectura de la parte inicial de la fracción VII del artículo 27 Constitucional actual que a la letra dice: *“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.”*<sup>55</sup>

Y el artículo 9 de la Ley Agraria vigente que señala: *“Los núcleos de población ejidales o ejidos tiene 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.”*<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. Edición 130a. México 1999, Pág. 29

<sup>56</sup> Ley Agraria. Editorial Porrúa 2ª. Edición. México 1997. Pág. 17

Tienen patrimonio propio que vienen a ser las tierras, aguas y bosques que fueron dotados por la resolución presidencial, sabemos que por virtud a las reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, se termina el reparto de tierras, lo que implica la derogación de las fracciones X, XI, XII y XIII del artículo 27 Constitucional anterior, que eran las bases y el sustento de la petición de tierras por vía dotatoria, de ampliación de ejidos o creación de nuevos centros de población agrícola, así como las autoridades administrativas ante las cuales se llevaba dicho procedimiento fracción XI y las fracciones XII y XIII eran una síntesis de cómo se llevaba el procedimiento agrario del reparto tierras comenzando por la solicitud ante el Gobernador de la Entidad Federativa o Jefe del Departamento del Distrito Federal y terminando dicho procedimiento con la resolución presidencial que les otorgaba las tierras o se las negaba.

Con los cambios sufridos actualmente, por virtud de las reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, actualmente para ser ejidatario ya no es necesario ser mexicano por nacimiento, sino también los mexicanos por naturalización pueden ser ejidatarios, al igual que no se requiere tener por ocupación habitual el trabajar la tierra, ni residir en el poblado.

La desintegración jurídica del derecho de propiedad ejidal creo la formación de dos derechos distintos el parcelario el mancomunado, aclarando que no es lo mismo mancomunado (de mano común) que uso común. Lo primero representa el continente y alude a una forma de propiedad inmueble rustica; lo segundo, configura uno de sus contenidos y se refiere a una forma de uso y aprovechamiento.

La propiedad mancomunada es el derecho real que corresponde a la masa de ejidatarios en su conjunto respecto a las superficies no asignadas individualmente y cuyo dominio solo puede ser ejercido en forma colectiva por la asamblea del

núcleo agrario, compuesto por las tierras del asentamiento humano, los terrenos de uso común y las parcelas con destino específico.

Las mencionadas clases de tierras mancomunadas se dividen a su vez, en los siguientes tipos:

- 1.- Tierras de asentamiento Humano.
  - a) Fundo legal
  - b) Zona de urbanización
  - c) Área de reserva territorial
- 2.- Tierras de uso común
- 3.-Parcelas con destino específico
  - a) Parcela escolar
  - b) Unidad agrícola industrial de la mujer campesina
  - c) Unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud

De lo anterior únicamente hablaremos de lo relativo a las tierras de asentamiento humano por ser que al caso nos interesa; el concepto tierras de asentamiento humano en tanto modalidad de propiedad, no estaba reconocido en la legislación derogada, existía solamente la zona de urbanización o zona urbana ejidal, entendiéndose como tal el área irreductible, imprescriptible, inembargable e intransferible, específicamente designada en la resolución presidencial para el uso habitacional de los ejidatarios o avecindados sin la posibilidad de ser aprovechada comercialmente en el mercado inmobiliario urbano.

Entre sus innovaciones, la actual legislación introdujo el concepto de “tierra de asentamiento humano” con lo cual creo una de las nuevas variantes de la propiedad mancomunada ejidal, asignándole determinadas características jurídicas en función de su uso.

El artículo 63 de la Ley Agraria señala que las tierras de asentamiento humano están compuestas por los terrenos donde se ubique la zona de urbanización y su

fundo legal; por su parte los artículos 65 y 67 indican que la primera puede tener su área de reserva de crecimiento.

Cabe aclarar que como ya se mencionó anteriormente el fundo legal en su mayoría proviene de una merced real o de un decreto de las legislaturas locales; la zona de urbanización se originaban en una resolución presidencial dotatoria sin embargo el área de reserva de crecimiento tiene su origen en una decisión de la asamblea de ejidatarios, de donde se desprende que los dos primeros casos provenían de un acto de autoridad y en el último constituye una facultad de la asamblea que tiene su sustento en el artículo 23 fracción VII, 44, 56, 57 fracción I, 63, 64, 65 y 66 de la Ley Agraria mediante la cual se agrega una parte de los terrenos de uso común, se cambia de régimen y se crea una nueva modalidad de propiedad, en ese orden de ideas la actual legislación modificó el trato otorgado por su predecesora puesto que al igual que antes esta puede agrandarse más allá de lo señalado en la resolución presidencial dotatoria con el objeto de crear reserva territorial para futuros asentamientos humanos previo el acuerdo de la asamblea y el visto bueno de las autoridades municipales. De igual forma es importante señalar que ahora los núcleos ejidales están facultados para aprovecharse comercialmente de sus tierras cuando se encuentren ubicadas cerca de las áreas de crecimiento de los centros de población mediante su fraccionamiento y urbanización.

El artículo 64 de la Ley Agraria establece que las tierras destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables; refiriéndose lógicamente esta disposición no al fundo legal ni a la zona de urbanización dotada por resolución presidencial pues estas ya no es posible fraccionarlas ni transferirlas por lo que esta dirigida básicamente a las tierras que se destinan por asamblea al asentamiento humano futuro, a las que ya se encuentran ocupadas por el asentamiento humano y no están regularizados.

El artículo 68 de la Ley Agraria refiere que la asamblea tiene facultad para designar solares urbanos a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos, así mismo refiere que una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, durante el proceso de distribución de la zona urbana ejidal, los lotes sobrantes podrán ser arrendados o enajenados entre quienes deseen avecindarse.

Para el maestro Juan Carlos Pérez Castañeda, Las tierras ejidales del área de reserva territorial gozan de las siguientes características alineabilidad restringida, imprescriptibilidad total, inembargabilidad absoluta, transmisibilidad ilimitada, divisibilidad plena, irreductibilidad territorial, convertibilidad del régimen legal y testamentariedad abierta. Por lo que define a las tierras de asentamiento humano de la siguiente manera:

*“La propiedad de las tierras del asentamiento humano, específicamente del área de reserva de crecimiento, como un derecho real de carácter mancomunado, alineable, imprescriptible, inembargable transmisible, divisible, irreductible y jurídicamente convertible, cuyo titular es la masa de ejidatarios correspondiéndole a cada uno de ellos un derecho individual a parte alícuota sobre las mismas.”<sup>57</sup>*

## Capítulo Tercero

### LA JUNTA DE POBLADORES

La reforma agraria no solo contemplo lo relacionado con la cuestión de la tenencia de las tierras ejidales sino también la cuestión de la organización social de sus miembros, siendo el caso el de la incorporación en la actual Ley Agraria de la llamada Junta de Pobladores que durante el presente capítulo trataremos.

**III.1. DEFINICIÓN DE LA JUNTA DE POBLADORES.** Para entrar al tema de la Junta de Pobladores comenzaremos por definir lo que entendemos como Junta de Pobladores.

Presentar una definición clara de lo que es la Junta de Pobladores no es tarea fácil, ello en razón de que ni la propia Ley Agraria ni los tratadistas refieren con claridad lo que es la Junta de Pobladores, la Ley Agraria, por su parte contempla esta figura dentro del capítulo tercero denominado “De los Órganos del ejido”, por lo que para una mejor comprensión hablaremos de los órganos del ejido.

Comenzaremos por referir, que es un órgano del ejido, y para ellos referiremos lo que se entiende por órgano; y sobre ello el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, refiere:

*“ORGANO. I. (Del griego Organon) Parte de un cuerpo que desempeña funciones específicas relacionadas con las demás del todo*

*II. George Jellinek, en su obra Teoría General del Estado, expone la necesidad de los órganos cuando dice “toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad valga como voluntad de una asociación, debe ser considerado en tanto*

---

<sup>57</sup> Juan Carlos Pérez Castañeda. El Nuevo Sistema de propiedad agraria en México.-Textos y Contextos primera edición p146, 147

*que subsista esta relación con la asociación, como instrumento de la voluntad de esta es decir como órgano de la misma.*

*Acosta Romero escribe que los entes colectivos para expresar la voluntad social, necesitan tener órganos de representación y administración, que son los que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a aquellos.”<sup>58</sup>*

En ese orden de ideas entendemos que órganos del ejido son asociaciones de individuos que desempeñan funciones específicas relacionadas con el ejido, y que ejercitan los derechos y obligaciones inherentes a éste.

La Ley Agraria en su artículo 21 refiere claramente cuáles son los órganos internos del ejido al señalar

*ART. 21.- Son órganos de los ejidos:*

- I. La Asamblea;*
- II. El Comisariado Ejidal, y*
- III. El Consejo de Vigilancia*

Y los define de la siguiente forma:

*“ART. 22.- El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios.”*

...

*ART. 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.”*

...

*“ART. 35.- El consejo de vigilancia estará constituido por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes y opera conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno; si éste nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionaran conjuntamente.”*

En este sentido es importante destacar que, por disposición expresa de la ley los órganos antes señalados, deberán ajustarse a los principios que la Ley establece para el desempeño de sus funciones, como encargados de determinar entre otras

cosas; la forma de organización del propio ejido, es por ello que la legislación agraria establece las funciones específicas que les corresponden a cada uno de ellos, con el fin de garantizar la administración ágil y transparente del ejido.

Cabe señalar que los antes señalados son los órganos que la Ley Agraria reconoce expresamente como órganos del ejido, así mismo el artículo 41 de la propia ley fija un nuevo órgano interno de los ejidos no contemplado por cierto por el artículo 27 Constitucional y es la llamada Junta de Pobladores.

*“ ART.- 41 Como órgano de Participación de la comunidad podrá constituirse en cada ejido una Junta de Pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.”*

Es de hacer notar que el mencionado artículo únicamente refiere que podrá constituirse en cada ejido una Junta de Pobladores integrada por ejidatarios y vecindados para realizar propuestas relacionados con el poblado y sus servicios, sin que refiera una definición exacta de lo que es la Junta de Pobladores, por lo que para tener una definición de lo que es la Junta de Pobladores definiremos el vocablo Junta de Pobladores.

Para el diccionario de la lengua española, junta es el conjunto de individuos nombrados para dirigir los asuntos de una colectividad.

Por su parte el vocablo poblador lo define como fundador de una colonia, y población lo define como el conjunto de personas que habitan la tierra o cualquier división geográfica de ella.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 3ª Edición 1989, p2292

<sup>59</sup> Diccionario de la lengua española, p. 900, 1214 tomos 6 y 8

De lo anterior podemos entender que la Junta de Pobladores es el conjunto de personas fundadoras de una colonia o cualquier división geográfica nombrados para dirigir los asuntos de la colectividad,

Y respecto de la figura en comento el maestro Jesús G. Soto Mayor Garza; refiere como una innovación de la actual Ley Agraria el disponer la Constitución, en cada núcleo ejidal, de una Junta de Pobladores como un órgano de participación comunitaria. Esta junta deberá estar integrada por los ejidatarios y los vecindados del ejido de que se trate.

La Junta de Pobladores estará normada por un reglamento que para tal fin se elabore, pero su principal función es opinar sobre los servicios sociales y urbanos del núcleo de población y proponer ante las autoridades correspondientes su mejoramiento, además informara a las autoridades sobre el estado que guardan las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en fin, todo lo relacionado con el área del asentamiento humano, y que desde luego sea en beneficio del núcleo de población.”<sup>60</sup>

Otto Sosa Pavón Yáñez por su parte manifiesta “ El artículo 41 de la nueva ley fija un nuevo órgano interno de los ejidos no contemplado por cierto en el artículo 27 constitucional, estos son las juntas de pobladores, integrada por ejidatarios y vecindados del núcleo de población, cuyas funciones además de ser ambiguas y carecer de fuerza legal necesaria, pueden reñir o contraponerse con las encomendadas al comisariado ejidal. Estas juntas de pobladores que bien se equiparan a las juntas de mejora municipales, pueden hacer propuestas únicamente sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano. Inopinadamente su integración y funcionamiento lo delega la ley a un reglamento que

---

<sup>60</sup> Jesús G. Sotomayor Garza.-El Nuevo Derecho Agrario Mexicano.- 2 Edición.- Ed. Porrúa .- México 2001, p 138

inequitativamente es elaborado por los miembros de la propia junta y en él puede incluirse las comisiones que juzguen necesarias para gestionar los intereses de los pobladores.”<sup>61</sup>

Martha Chávez Padrón refiere al respecto que la Ley Agraria de 1992 menciona a otro “órgano de participación de la comunidad” denominado Junta de Pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, cuya integración y funcionamiento “se determinará en el reglamento”<sup>62</sup>

Rubén Delgado Moya señala la Junta de Pobladores es un Órgano de participación integrado por los vecindados y ejidatarios del núcleo de población; pueden hacer propuestas relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.<sup>63</sup>

Por su parte Rubén Gallardo Zúñiga refiere, que la Ley Agraria contempla la posibilidad de que se constituya la Junta de Pobladores como un órgano de participación en el núcleo de población, en la que participen los ejidatarios y vecindados. Su integración y funcionamiento deben contemplarse en su Reglamento.<sup>64</sup>

Por su parte la secretaria de la Reforma Agraria define a la Junta de Pobladores como la instancia interna que mantiene la los miembros de los Núcleos Ejidales para caracterizar la problemática Social que enfrentan; analizar y seleccionar alternativas de solución; definir acciones y determinar requerimientos; programar, ejecutar y evaluar acciones a favor del bienestar social.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Otto Sosapavon Yáñez.- Diversos Conceptos del derecho Agrario Mexicano.- Ed. Porrúa 1999.- p 152

<sup>62</sup> Martha Chávez Padrón.- El Proceso Social Agrario. Ed. Porrúa. México 1999. 7ª edición. P 85

<sup>63</sup> Ruben Delgado Moya. Estudio del derecho Agrario, Ed. Sista, p 91

<sup>64</sup> Ruben Gallardo Zúñiga. Prontuario Agrario. Ed. Porrúa México 2001. p 38 y 39

<sup>65</sup> La junta de Pobladores, Cuadernos Básicos de Organización Agraria, Secretaria de la Reforma Agraria 1994.-p 15

Con base en las anteriores manifestaciones podemos decir que La Junta de Pobladores es un órgano de participación de los ejidos integrado por ejidatarios y vecindados y que tiene como función opinar respecto de las necesidades relacionadas con el asentamiento humano, como lo son servicios públicos y todo lo relacionado con las necesidades de la población, esta Junta de Pobladores contara con las comisiones necesarias para la atención de las diversas áreas y esta normado por un reglamento interno que al efecto elabore la propia junta.

**III.2.- INTEGRACIÓN DE LA JUNTA DE POBLADORES.** Como se menciono anteriormente la Ley Agraria reconoce expresamente como órganos del ejido a la asamblea, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia, tal y como lo refiere el artículo 21 de la Ley Agraria, anteriormente citado.

Asi mismo en el artículo 41 de la misma ley como una innovación refiere a la Junta de Pobladores como un Órgano de Participación Ciudadana.

Pero como se integra cada uno de ellos; en principio la Asamblea General de Ejidatarios, la denominada máxima autoridad del ejido u Órgano Supremo del ejido esta conformada por todos los ejidatarios que integran el ejido; por lo que la asamblea general de ejidatarios la forman los propios ejidatarios que en ella participan, cuyos nombres y datos básicos obran en el libro de registro del núcleo de población, por tanto la condición para que exista es que se encuentren reunidos los ejidatarios en un lugar predeterminado para tratar algún asunto que les interese a todos y cada uno de ellos; por lo que es importante su participación en las asambleas ya que de lo contrario los ausentes se tendrán que acatar a los acuerdos que se hayan tomado en ellas.

La asamblea general de Ejidatarios, debe celebrarse dentro del ejido, o en el lugar habitual salvo causa justificada, por lo menos cada seis meses, o con mayor frecuencia si así lo determina el Reglamento Interno o la costumbre del núcleo

agrario, en asamblea los ejidatarios pueden tratar cualquier asunto que deseen, siempre y cuando no se trate de un asunto cuya resolución corresponda a los Tribunales Agrarios podrá ser convocada por el comisariado ejidal y por el consejo de vigilancia ya sea a iniciativa propia o a solicitud de por lo menos 20 ejidatarios o por el 20 por ciento del total de ejidatarios de un núcleo de población. Si el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia no atendieran la solicitud de los ejidatarios en un plazo de cinco días, podrán solicitar a la Procuraduría Agraria que la convoque.

Será del conocimiento exclusivo de la asamblea los asuntos que se enlistan a continuación.

- I. La formulación y las modificaciones del reglamento interno del ejido.
- II. La aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones al núcleo ejidal.
- III. La elección y remoción del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como sus informes.
- IV. Las cuentas y balances, la aplicación de los recursos económicos del ejido, así como el otorgamiento de poderes y mandatos.
- V. La aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.
- VI. La distribución de las ganancias que arrojen las actividades del ejido.
- VII. El señalamiento y delimitación de las áreas para el asentamiento humano, así como las reservas territoriales y las parcelas con un destino específico ( la parcela escolar, la de la mujer campesina, la destinada a la juventud, u otras que el núcleo ejidal determine), así como la localización y relocalización de área de urbanización.
- VIII. El reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y la regularización de la tenencia ejidal de posesionarios.
- IX. La autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas, así como la autorización para aportar las tierras de uso común a alguna sociedad .
- X. La delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación.
- XI. La división del ejido o su fusión con otros ejidos,
- XII. La delimitación del régimen ejidal al régimen comunal,
- XIII. La instauración, modificación y cancelación del régimen comunal,
- XIV. La instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva y;

XV. Los demás asuntos que establezca la ley el reglamento interno del ejido.

Cuando la asamblea tenga por objeto abordar asuntos internos del ejido, que no se refieran a la tenencia de la tierra o a elementos fundamentales de su existencia, tales como los referidos en los puntos I a VI, y XV de la relación anterior, cumplirán con los siguientes requisitos:

- a) la convocatoria deberá hacerse con no menos de ocho días de anticipación ni mas de quince, y deberá ser fijada en los lugares mas visibles del ejido. Deberá contener los asuntos a tratar así como la fecha y el lugar en que habrá de celebrarse la asamblea, el cual deberá ser dentro del ejido o en lugar en que habitualmente se celebren las asambleas, salvo causa justificada.
- b) Para que una asamblea sea valida en primera convocatoria, deberá estar presentes cuanto menos la mitad mas uno de los ejidatarios.
- c) Si la asamblea no se realiza por falta de la asistencia requerida para su validez, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria y la asamblea se realizara en un plazo no menor a ocho días ni mayor a treinta.
- d) En segunda convocatoria, la asamblea será valida con el numero de ejidatarios que asistan.
- e) Las resoluciones de la asamblea serán validas con los votos de la mitad mas uno de los asistentes.
- f) De toda asamblea se levantara un acta que deberá ser firmada por el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia así como por los ejidatarios asistentes que deseen hacerlo. Cuando exista inconformidad, se podrá firmar el acta bajo protesta.

Cuando la asamblea se convoque para atender cualquiera de los asuntos contenidos en los puntos VII a XIV, que involucran cuestiones relacionadas como la tenencia de la tierra ejidal, con la existencia del ejido y con su régimen de explotación, la asamblea deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) La convocatoria deberá expedirse con un mes de anticipación.
- b) Para que la asamblea sea valida en primera convocatoria, deberá estar presentes por lo menos las tres cuartas partes del total de ejidatarios.
- c) Si la asamblea no se realiza por falta de asistencia, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria, y la asamblea se realizara en un plazo no menor a ocho ni mayor a treinta días.

- d) En segunda convocatoria, la asamblea será válida si asisten la mitad más uno de los ejidatarios .
- e) Para que los acuerdos sean válidos, se requerirán los votos aprobatorios de las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea
- f) Deberán estar presentes en la asamblea un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público (que puede ser la persona que asuma tal función en la localidad, de acuerdo a lo señalado por el Código Civil de la entidad).
- g) El acta de asamblea deberá ser firmada por el representante de la Procuraduría Agraria y pasada ante la fe del fedatario público asistente, además será inscrito en el Registro Agrario Nacional.

*El comisariado ejidal.*- en la legislación anterior, éste órgano tenía funciones de auténtica autoridad, lo cual en muchos casos no resultó lo más conveniente para la vida democrática en los ejidos; la nueva Ley Agraria define sus funciones convirtiéndolo en el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de las asambleas, así como de la representación y la gestión administrativa del ejido.

Estará integrado por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes. Además podrá contar con las comisiones y los secretarios auxiliares que señala el reglamento interno del ejido. El reglamento interno del ejido debe estar “sancionado por la asamblea general de ejidatarios y debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional; el ordenamiento de que se trata tiene la amplitud de operatividad que le permite en lo general el sistema jurídico nacional. De conformidad con el artículo 10 de la Ley Agraria, el reglamento aludido debe comprender las bases generales para la organización económica y social del ejido, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como otras disposiciones que conforme a la normatividad de la materia deben ser incluidas en el reglamento, este también puede comprender algunas normas que por las características particulares del ejido se consideren necesarias.”<sup>66</sup>

El comisariado ejidal tendrá entre sus funciones la de administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que fije la asamblea, ante la que deberá dar cuenta de los trabajos realizados y del movimiento de fondos. Para este efecto tendrá facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas.

En lo general el comisariado ejidal es un órgano de colegiado, tal es su naturaleza jurídica tradicional histórica; sin embargo se deja abierta la posibilidad de que cada uno de los miembros de este órgano actúe de manera separada, cuando así lo dispone el reglamento interior”<sup>67</sup>

*El consejo de vigilancia* es el órgano encargado de vigilar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a los preceptos legales, a lo dispuesto por el reglamento interno y a los acuerdos de las asambleas; y de revisar las cuentas y operaciones del comisariado . Esta integrado por un presidente y dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes.

Para ser miembro del comisariado ejidal o del consejo de vigilancia, se requiere ser ejidatario del núcleo de población, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito internacional que amerite pena privativa de la libertad. Además, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

Los integrantes del comisariado ejidal y consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea; el voto será secreto y el escrutinio público e inmediato.

---

<sup>66</sup> Guillermo Gabino Vázquez Alfaro. Lecciones de derecho Agrario. Ed. Pac 1ª Edición 1996, p 361, 362

<sup>67</sup> *ibidem*, p 376

Los integrantes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, duraran en sus funciones tres años y no podrán ser electos nuevamente para ocupar ningún cargo dentro del ejido hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio.

Si al término del plazo para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se ha convocado a elecciones, los miembros propietarios serán sustituidos automáticamente por los suplentes, y el consejo de vigilancia convocará a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días.

El comisariado ejidal deberá llevar un libro de registro donde se asentaran los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integren el núcleo de población el cual será revisado por la asamblea del ejido.

*La Junta de Pobladores* refiere la Secretaria de la Reforma Agraria se integra por todos los pobladores del núcleo agrario mayores de edad, sin importar su personalidad agraria. Es un órgano interno que se integra por la voluntad mayoritaria de los pobladores; cuenta con personalidad jurídica propia, una vez que se hayan cumplido con los requisitos de Ley para quedar inscrita en el Registro Agrario Nacional Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaria de la Reforma Agraria. Su estructura y funcionamiento esta reglamentada por las normas que para el efecto dicten los integrantes del núcleo poblacional. Esta capacitada para diseñar y operar por si misma estrategias, programas y proyectos cuyo objetivo sea el bienestar social rural, así como para gestionar, negociar y concertar apoyos y servicios a favor de la población del núcleo agrario; las restricciones a la junta serán aquellas que establecen las leyes y ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal.

La integración de la Junta de Pobladores se llevará acabo mediante asamblea que al efecto se lleve a cabo con las formalidades previstas para los asuntos

comprendidos dentro de la fracción XV del artículo 23 de la Ley Agraria y que ya fueron referidos con anterioridad.

Sus atribuciones son las siguientes:

I.- Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas;

II. Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores;

III. Opinar sobre los problemas de vivienda y sustraídos así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad;

IV. Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización, y

V. Las demás que señale el reglamento de la Junta de Pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sea contraria a la ley ni a las facultades previstas por esta ley para los órganos del ejido.

Las comisiones estarán integradas por un grupo de personas encargadas del estudio de algún asunto determinado.

Como se mencionó anteriormente la Junta de Pobladores contará con las comisiones que se considere pertinentes, a efecto de que se de atención y seguimiento a los asuntos tales como educación, salud, vivienda, etc. y dichas comisiones estarán integradas por el grupo de personas que al efecto se elijan dentro de la propia asamblea de conformidad con lo dispuesto en el reglamento interno de la Junta de Pobladores.

**III.3.- CARACTERÍSTICAS DE LA JUNTA DE POBLADORES.** La figura de la Junta de Pobladores referida en el artículo 41 de la Ley Agraria es un órgano de participación ciudadana que se podrá integrar en el ejido, el cual está constituido

por ejidatarios y vecindados del núcleo de población y cuya función será la de hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado y los trabajos comunitarios del asentamiento humano, ello de manera coadyuvante con el comisariado ejidal quien es el representante del ejido como se refirió anteriormente.

Por primera vez en la Normatividad Agraria se contempla la existencia de un órgano de participación, en la que podrán participar lo mismo ejidatarios que vecindados y este es la llamada “Junta de Pobladores”, la que cumple funciones mas de orden social, mediante la gestión de servicios públicos a favor de quienes vivan en la zona urbana ejidal; (hoy en día tierras para el Asentamiento Humano).

Es importante mencionar, que la Junta de Pobladores no tienen carácter alguno de representación legal, excepto para promover servicios a favor del ejido, dentro de la zona de asentamientos humanos.

Son diversos los asuntos en los que pueden intervenir los integrantes de la Junta de Pobladores, todos sin temor a equivocarnos buscan coadyuvar con el Municipio para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y mujeres del campo que viven en el medio rural, pero sobre todo que tienen el carácter de sujetos agrarios.

Puede anotarse, que al igual que en las demás formas de aprovechamiento de bienes del ejido como son la unidad agrícola industrial para la mujer, así como con la Unidad Productiva de Apoyo para el Desarrollo Integral de la Juventud, debe contarse con el Reglamento correspondiente, en el que se deben contemplar los derechos y obligaciones de quienes forman parte de la referida Junta de

Pobladores y eventualmente quienes vivan en las tierras del asentamiento humano.<sup>68</sup>

Así mismo la Junta de Pobladores cuya integración permite pero no ordena la Ley de la materia, solo tiene atribuciones de opinión y proposiciones en asuntos de carácter urbano, pero no es un órgano interno de decisión ni de administración; los artículos 41 y 42 de la Ley Agraria se refieren a la Junta de Pobladores, a la que el legislador le confiere una peculiar naturaleza de “órgano de participación de la comunidad”, que puede constituirse en el ejido y estaría integrada por ejidatarios y vecindados. Para esto, habría que partir del reconocimiento en asamblea o judicial de la calidad de vecindado, lo cual por ahora resulta difícil y azaroso, cuestión que escapó al autor de la iniciativa y al legislador. De todas maneras, el artículo 41 atribuye al pretendido órgano la posibilidad de hacer propuestas sobre cuestiones urbanas relacionadas con el núcleo de población.

Lo más problemático del artículo 41 se encuentra en la posibilidad de que el segundo párrafo del propio precepto establece para que la Junta de Pobladores determine su propio reglamento, sin que en el precepto de que se trata se sujete el presunto ordenamiento al otro reglamento que si lo es, aprobado por la asamblea general de ejidatarios y en el que si se puede y debe comprender la situación de los vecindados y la normatividad relativa a los asentamientos humanos.”<sup>69</sup>

La Junta de Pobladores es una Instancia de participación ciudadana en el medio rural en la que se ha otorgado participación tanto a ejidatarios como vecindados para su integración, por lo que se considera pertinente hacer referencia a éstos conceptos.

---

<sup>68</sup> Ruben Gallardo Zúñiga. Ley Agraria Comentada. Ed. Porrúa 2002 p 52

<sup>69</sup> Guillermo Gabino Vázquez Alfaro, Lecciones de derecho Agrario, Ed. Pac. 1ª Edición 1996 p 357 ,378, 379

Para dilucidar el concepto de vecindado, tendremos que encontrar su género próximo, que en este particular caso sería vecino, el cual es un adjetivo “*Que vive con otro en una misma población, barrio, casa etc. Que fija su domicilio en un pueblo; cercano próximo inmediato, parecido, semejante, o coincidente*”<sup>70</sup>

“*adj. Que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, habitante de un pueblo;*”<sup>71</sup>

Consecuentemente, vecino en su concepción amplia significa que vive o habita con otras personas en un mismo pueblo, población o barrio, o persona que ha fijado su domicilio en un pueblo; y por vecindado debemos *entender “acción de vecindarse y lugar en que uno está vecindado”*<sup>72</sup>

Entendiendo como vecindamiento “*acción y efecto de vecindarse, lugar en el que uno está vecindado*”<sup>73</sup>

De lo anterior se desprende que un vecindado es una persona física ubicada en el lugar en el que reside, cuyo propósito es establecerse en él, siendo que el derecho toma en cuenta éste lugar de permanencia para establecer consecuencias jurídicas importantes, pero no para crear una relación jurídica entre la persona y el lugar. Las consecuencias de derecho que tradicionalmente se han imputado, comprenden todas aquellas manifestaciones a través de las cuales es posible determinar para el ejercicio de los derechos el cumplimiento de las obligaciones, la realización de ciertos actos jurídicos, la competencia de jueces, o de otros órganos del estado, la circunscripción territorial que habrá de comprender cierta actividad de la persona o del órgano estatal, etc.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Gran diccionario enciclopédico Visual ENCAZ, S.A. Edición 1991, México P. 1238

<sup>71</sup> Pequeño Laruse Ilustrado, Ed. Laruse, Ed. 1989, p. 1052

<sup>72</sup> idem. P 118

<sup>73</sup> Palomar de Miguel, Juan Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones, S. De R.L. México 1981, p 151

<sup>74</sup> Rafael Rojina Villegas, Compendio de derecho civil, tomo 1, quinta edición, ed. Libros de Mexico., p190

En tal entendido y para los efectos que propone la Ley Agraria, por avecindado lo debemos entender como una persona física residente en el núcleo de población, que tiene y ha tenido un propósito determinado de permanecer en él, en donde centraliza todas sus relaciones jurídicas, siendo precisamente el núcleo de población ejidal el punto específico de ello y a partir del cual ejercita todos y cada uno de los derechos que le son inherentes, tanto como para cumplir las obligaciones respectivas como con la relación de ciertos actos jurídicos, como serían la adquisición de una parcela, por su propia permanencia en el núcleo de población ejidal, y que por otra parte precisa la competencia de las autoridades agrarias a las cuales ha de dirigirse o someterse en determinada circunstancia.

El artículo 13 de la Ley Agraria refiere:

*ART.- 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. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere.*

Así mismo el artículo 12 refiere

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

Por su parte respecto de la figura de ejidatarios y avecindados Rubén Delgado Moya refiere: “*ejidatario hombres y mujeres titulares de derechos ejidales los que se reducen a usar y disfrutar sus parcelas, los que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los derechos que legalmente les correspondan.*”

*“avecindado, 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, gozando de los derechos que la Ley Agraria les confiere.*<sup>75</sup>

Aldo Saúl Muñoz López señala; ejidatarios *“los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales conforme lo ordena el artículo 12”*

*Avecindados” aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o mas en la tierra del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el Tribunal Agrario competente, gozando de los derechos que la Ley Agraria les confiere*<sup>76</sup>

La Ley Agraria que comentamos, en forma escueta en su artículo 12 se contrae a determinar que son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de los derechos ejidales, lo que resulta obvio; mas no dice que son los hombres y las mujeres titulares de los derechos y obligaciones de las parcelas que les fueren asignadas y que tienen los derechos que proporcionalmente les corresponden para explotar y aprovechar los diversos bienes ejidales.

En una nueva apreciación en cuanto a derechos agrarios individuales se refiere, la ley incluye a los avecindados del ejido, estimando como tales a los mexicanos, mayores de edad que han residido por un año o mas en las tierras del núcleo de población ejidal y reconocidos por la asamblea o el Tribunal Agrario competente. Se indica que los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere pero no existe disposición expresa que señale como requisito para ser avecindado el haber trabajado las tierras o realizado labores benéficas para el ejido.<sup>77</sup>

Se puede afirmar que el ejidatario es el ciudadano mexicano mayor de edad o de cualquier edad con familia a su cargo o que es avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de heredero, y que ha recibido el reconocimiento legal por certificado de derechos agrarios, parcelarios o de

---

<sup>75</sup> Rubén Delgado Moya.- Estudio del Derecho Agrario.- Ed. Sistra.- p89, 90

<sup>76</sup> Aldo Saúl Muñoz López, Guía Legal Agraria, Ed. Pac, 2001p 10

derechos comunes, o mediante sentencia o resolución del tribunal unitario agrario.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Otto Sosapavon Yáñez. *Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano*. Ed. Porrúa, 1999. p131, 133  
<sup>78</sup> Guillermo Gabino Vázquez Alfaro. *Lecciones de Derecho Agrario*, ed. Pac. 1ª Edición 1996, p 359

## Capítulo Cuarto

### **ANÁLISIS CRÍTICO-JURÍDICO AL FUNCIONAMIENTO DE LA JUNTA DE POBLADORES.**

**IV.- LEGISLACIONES CONCURRENTES A LA FORMA DE ORGANIZACIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y SOCIAL DEL ASENTAMIENTO HUMANO.** Para el análisis del funcionamiento de la junta de pobladores es importante analizar algunas disposiciones legales relacionados con los asentamientos humanos, a efecto de contar con mayores elementos respecto de la forma de organización de los asentamientos humanos, por lo que en este capítulo analizaremos la Ley General de Asentamientos Humanos, hablaremos de lo que son las Leyes Estatales y Municipales así como de la Ley Agraria.

**IV.1.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.** En el año de 1976, mediante las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, se establecieron por primera vez en la historia de nuestro país, las bases constitucionales para ordenar los asentamientos humanos, así como para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El 26 de mayo de ese mismo año, fue publicada la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones tienen por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de Gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En su texto original la Ley de Asentamientos Humanos contenía 47 artículos agrupados en cuatro capítulos: Capítulo I. "Disposiciones generales"; que no son mas que la determinación del objeto de la ley, la definición de los conceptos básicos, las tareas a realizar, los instrumentos por los cuales es factible hacerlo y las autoridades competentes para llevar a cabo la ordenación y regulación del desarrollo urbano; el Capítulo II. "De la concurrencia y coordinación de autoridades"; establece la concurrencia y la coordinación necesaria entre autoridades; el Capítulo III. "De las conurbaciones" Indica los pasos a seguir en caso de conurbación para enfrentar comúnmente los problemas, y el Capítulo IV. "De las regulaciones a la propiedad en los centros de población." Se refiere a las regulaciones a la propiedad en los centros de población definiendo de paso las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

A casi dos décadas de haber entrado en vigor, la legislación sobre asentamientos humanos se actualiza en sus aspectos fundamentales, para ajustarla a la actual realidad económica y social del país y se expide el 21 de julio de 1993, una nueva Ley General de Asentamientos Humanos la cual esta basada en la experiencia en la aplicación de la anterior ley, así como de la realidad social, económica y urbana del país y de sus proyecciones a futuro y tiene como finalidad de que las ciudades medianas y pequeñas se constituyan en centros de impulso para un equilibrado y armónico desarrollo regional, en cuyos beneficios participen todos los estados y Municipios del país.

Para entrar al estudio de la Ley General de Asentamientos Humanos, comenzaremos por definir el vocablo asentamiento humano, por considerar que es de suma importancia a efecto de tener una mejor comprensión.

El vocablo asentamiento para el Diccionario de la Lengua Española lo define como la acción y efecto de asentar o asentarse o bien establecimiento, lugar donde se ejercita una profesión, así como también instalación provisional por la autoridad

gubernamental de colonos o cultivadores de tierra, destinadas a expropiarse, finalmente alojamiento del ejercito; asi mismo el concepto humano, el mismo diccionario lo define diciendo que proviene del latín humanos, adjetivo perteneciente al hombre o propio de él.<sup>79</sup>

De lo anterior podemos concluir que el termino de asentamiento humano lo podemos entender como sedentarizacion del hombre dentro de un área determinada.

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 2 fracción II define el concepto de asentamiento humano de la siguiente forma:

*“II. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;”<sup>80</sup>*

La definición anterior nos da una definición integral que comprende los hombres, sus formas de vida y el espacio físico con los elementos naturales y las obras materiales; de donde podemos decir que la Ley aclara el concepto anexando dos conceptos que caracteriza la finalidad de la misma; lo anterior se deduce en el momento en el que con solo decir que por asentamientos humanos se entenderá la radicación de un determinado conglomerado demográfico en un área físicamente localizada, inmediatamente sugiere la idea de la sedentarización de un grupo importante en numero de hombres; pero el legislador quiso ser mas explicito con el fin de que los lectores o interpretes de la Ley se percataran desde el inicio de la finalidad y contenido de la misma.

---

<sup>79</sup> Diccionario de la lengua española, p. 130, 724

<sup>80</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Compila VIII, 2003, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicha finalidad se traduce en sentar las bases para el desarrollo urbano dentro de un área físicamente localizada; ello en razón de que la definición trae aparejada la expresión con sus sistemas de convivencia los cuales aunados con los elementos naturales y las obras materiales que componen el lugar donde se ha asentado ese determinado conglomerado demográfico nos da al entendimiento que la Ley trata de extender sus finalidades a las prescritas en el artículo 3 que a la letra dice:

*“ARTICULO 3o.- El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:*

- I. La vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población;*
- II. El desarrollo socioeconómico sustentable del país, armonizando la interrelación de las ciudades y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de urbanización;*
- III. La distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio nacional;*
- IV. La adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población;*
- V. El desarrollo sustentable de las regiones del país;*
- VI. El fomento de centros de población de dimensiones medias;*
- VII. La descongestión de las zonas metropolitanas;*
- VIII. La protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas;*
- IX. La eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población;*
- X. La creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación;*
- XI. La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;*
- XII. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;*
- XIII. La conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos;*
- XIV. La preservación del patrimonio cultural de los centros de población;*
- XV. El ordenado aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria en los centros de población;*
- XVI. La regulación del mercado de los terrenos y el de la vivienda de interés social y popular;*
- XVII. La coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional y urbano, y*

*XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.*

*XIX.- El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.”*

Reiterando que se desprende de las expresiones “con sus sistemas de convivencia” es decir que no basta para los efectos de la Ley en cuestión que los hombres estén radicados en un lugar determinado, si no que es de suma importancia, también su modo de vida domestica, su forma de ser en el trabajo (según el área a la que pertenece), su comportamiento con la gente que le rodea y por tomar en cuenta los elementos naturales y sus obras materiales existe una interacción una acción o influencia reciproca del hombre con su medio y de este con aquel, y por este motivo no se puede considerar en forma aislada uno del otro.

Este artículo principalmente es el que demarca los objetivos de la ley, además de que en el artículo 12 establece la forma en que han de llevarse a cabo los ordenamientos y regulaciones del artículo 3 al decir:

*ARTÍCULO 12.- La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:*

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;*
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;*
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;*
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;*
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y*
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.*

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La Federación y las Entidades Federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los Municipios de acuerdo con la legislación local.”<sup>81</sup>

Podemos señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos es una ley matriz, una ley directriz que sienta las bases para la expedición de otros ordenamientos que serán aplicables directamente a los particulares, tal será el caso de las leyes locales de desarrollo urbano y sus reglamentos y decretos que se puedan expedir.

Por tal motivo resulta claro que de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprenden facultades y obligaciones en forma directa para la Federación, para los estados y los Municipios.

Ahora bien lo más importante de la Ley General de Asentamientos Humanos lo que considero son o forma los principios fundamentales de ésta es precisamente la necesidad de planear el desarrollo del país; y para una mejor entendimiento vamos a ver que se entiende por planeación y de este modo sabremos que papel tiene la Ley en cuestión dentro de la planeación.

Para Julio García Coll la planeación se compone por diferentes aspectos y dimensiones atendiendo los primeros a las necesidades y recursos y, los segundos al ámbito al que ha de aplicarse, es decir que para llevar a cabo o trazar un programa adecuado para la realización de fines encaminados a la solución de

---

<sup>81</sup> Ibidem

los problemas que acontecen dentro de un país, se deben tomar en consideración lo que para los economistas integra el acto de planear, por un lado los aspectos que se deben considerar y, por otro las dimensiones como localidad o sitio en que ha de avocarse la planeación; los aspectos se dividen en: sociales, económicos y físicos, tales como bienestar social, educación, urbanismo y vivienda, agropecuario, industrial y comunicaciones y transporte.

Como criterio de clasificación estos sectores deben tener un nivel semejante de generalidad, deben ser mutuamente excluyentes y sobre todo, deben comprender subsistemas coherentes, relativamente autónomos de los demás sectores. La subdivisión suele reconocer además la estructura institucional existente.<sup>82</sup>

Por otro lado las dimensiones se refieren propiamente al espacio y tiempo. El espacio se clasifica en niveles, que para fines de planeación se hace corresponder normalmente con los niveles prevaletentes de gobierno nacional, estatal y municipal; con niveles complementarios como el regional (de varios estados), el subregional (varios Municipios), el local (un centro de población) y el parcial (áreas específicas de acción).

El tiempo se clasifica por plazos en: corto, mediano y largo; de acuerdo con los periodos de la administración pública y con la naturaleza de los procesos contemporáneos. El tiempo relaciona también las diferentes etapas de la planeación que aplica en cualquiera de los plazos citados, de acuerdo con procesos recurrentes de estudio y ejecución.<sup>83</sup>

Lo anterior ha sido referido con el fin de saber con claridad a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual refiere en su artículo 12 antes citado,

---

<sup>82</sup> García Coll Julio. El sistema General de Planificación Urbana. Asentamientos Humanos. Ed. Regina de los Angeles, México 1976, p 45

<sup>83</sup> Ibidem p45

que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevara acabo mediante planes, o sea que se requerirá de la actividad de planear o planificar en materia de asentamientos humanos con el fin de cumplir los objetivos del articulo 3 de la propia Ley que también ya se menciona.

De lo anterior se concluye que la planeación derivada de la Ley General de Asentamientos Humanos debe referirse a la observación de la problemática en el desarrollo urbano y rural respecto a los asentamientos humanos con una visión integral de todo el país para, en algunos casos, estructurar, remodelar u organizar funcionalmente las ciudades y centros de población en general, pero no solo eso sino que principalmente se deben contemplar los problemas del país y sus posibles soluciones que pueden ser de tipo social, urbanístico, jurídico, económico, etc. y de esa forma formular un principio o inicio de solución con una meta o finalidad a realizar y por este motivo se ordena la creación de los planes de desarrollo a que se refiere el articulo 12 de la Ley en comento.

En conclusión podemos decir que la planeación derivada de la Ley General de Asentamientos Humanos es la actividad federal, estatal o municipal tendiente a programar a corto, mediano y largo plazo la solución mas adecuada en los problemas causados por los asentamientos humanos dentro del desarrollo urbano y rural.

Sobre la planeación del desarrollo urbano Manuel Ovilla Mandujano, refiere *“corresponde a la Federación expedir los planes federales de corto, mediano y largo plazo, vigilar su ejecución y participar en los procesos de conurbación entre dos o mas Entidades Federativas . A nivel local se dice que corresponde a los gobiernos de las entidades de la Federación expedir la ley local de asentamientos humanos, elaborar y ejecutar el plan local de desarrollo urbano, determinar la fundación, de nuevos centros de población, establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación en el ámbito de los territorios municipales, a los ayuntamientos corresponde expedir los decretos y disposiciones administrativas orientadas a ordenar los asentamientos humanos, proponer a su gobierno local la fundación de un nuevo centro de población (dentro de los limites de su jurisdicción), establecer los planes municipales que prevean acciones e*

*inversiones y que se orienten a regular el mejoramiento, la conservación y el crecimiento de los centros urbanos determinar los destinos, usos, reservas y provisiones de los predios ubicados en los centros de población, dentro de su jurisdicción y participar en los procesos de conurbación. Todas estas concurrencias de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos y otras disposiciones generales, federales y locales.*<sup>84</sup>

*Así mismo señala que “La filosofía de esta Ley General se funda en alcanzar mejores condiciones de vida para los pobladores y la tarea que se propone para conseguirlo es alentar un sistema de centros urbanos de dimensiones medias, para evitar fenómenos como el Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey o Puebla. En este esfuerzo normativo legal la prioridad indica que hay que reducir el crecimiento de las grandes urbes, propiciar su descongestión y planear una política que permita obtener mayores y mejores rendimientos de las inversiones públicas que se realizan en los centros urbanos y alcanzar en forma suficiente, mínimo, la satisfacción de las necesidades de servicios públicos.”*<sup>85</sup>

Con las precisiones anteriormente señaladas se procede a realizar un breve análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos; y comenzaremos por decir que se encuentra integrada por nueve capítulos; el capítulo primero corresponde a Disposiciones Generales, lo que resulta imprescindible en todo ordenamiento jurídico, determina como ya se refirió anteriormente el objeto de la Ley dentro de su artículo 3, define los conceptos básicos que se utilizan en su contexto; establece las políticas y lineamientos que orientarán al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; señala como de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes y programas de desarrollo urbano y determina las causas de utilidad pública que servirán de base a los procedimientos expropiatorios que, en su caso, se promuevan en la materia.

---

<sup>84</sup> Manuel Ovilla Mandujano Derecho Urbano 2ª Edición. P 66, 67

<sup>85</sup> Manuel Ovilla Mandujano. Derecho Urbano. 2ª Edición p. 65

El capítulo segundo denominado “de la concurrencia y coordinación de autoridades” se establece la concurrencia de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, a efecto de lograr la congruencia de las acciones de planeación y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, de conformidad con lo establecido en los artículos 73 fracción XXIX - C y 115 de la Constitución.

Y para una mejor comprensión de lo antes referido, se considera necesario conceptuar el significado de concurrencia:

Para el Licenciado Felipe Tena Ramírez, la concurrencia que existe entre la jurisprudencia y doctrina de los Estado Unidos de Norte América es una facultad que tienen los estados como excepción al artículo 124 Constitucional que en lo conducente dice:

*“Artículo 124 Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”*

Lo cual interpretado a contrario sensu, podemos decir que cuando una facultad se le atribuye al Congreso Federal, los estados están impedidos de legislar en esa misma materia.

En los Estados Unidos de Norte América las facultades concurrentes son precisamente aquellas que como excepción ejercen los Estados en alguna materia que expresamente esta concedida a la federación, la cual ha omitido el ejercicio en esta materia, los estados, repetimos, son los que llevan a cabo el ejercicio de esta Facultad Federal, sin menoscabo de que en el momento en que la federación llegase a ejercitarla automáticamente derogaría las actuaciones hechas por los Estados; por lo que de acuerdo con lo anteriormente expresado se trata de funciones supletorias; por otro lado en Argentina existe a nivel constitucional la posibilidad de ejercer las facultades concurrentes.

*“En efecto, el Artículo 108, inciso 7 de la Constitución de la Republica Argentina, admite la tesis de las facultades concurrentes cuando dispone que las provincias no pueden expedir el Código de Comercio, después de que el Congreso lo haya sancionado, es decir las provincias solo tienen respecto al Congreso la facultad supletoria de expedir el Código de Comercio”<sup>86</sup>*

El vocablo concurrente a la manera que se entiende en los Estados Unidos de Norte América y en Argentina al traducirse al castellano no tienen el mismo significado si se le da el contenido ideológico que acabamos de señalar, en virtud de que concurrente en nuestro idioma significa (del latín *concurrere*) adjetivo y sustantivo que concurre; concurrir (del latín *concurrere*) verbo intransitivo, juntarse en un mismo lugar muchas personas. Coincidir en el tiempo varias cosas para producir un efecto. Contribuir con una cantidad para determinado fin. Convenir con otros en el parecer o dictamen.<sup>87</sup>

*“Cosa distinta a la que ocurre en el derecho norteamericano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podrá decirse que antes de ejercitar la Federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados”<sup>88</sup>*

La facultad concurrente en el sentido castellano, propiamente debería llamarse coincidentes para diferenciarlas de las concurrentes en sentido norteamericano en virtud de que como dijimos anteriormente, concurrir quiere decir “coincidir en el tiempo varias cosas para producir un efecto; como en la Constitución Argentina que contiene facultades concurrentes o supletorias y facultades coincidentes, estas últimas podríamos decir que son aquellas en las que la Federación y los estados simultáneamente ejercen funciones en una misma materia, “ha dicho la

---

<sup>86</sup> Felipe Tena Ramírez. p 128

<sup>87</sup> Diccionario Enciclopédico Universal, Tomo II Ediciones y Publicaciones CREDSA, Barcelona España, p. 968.

<sup>88</sup> Felipe Tena Ramírez, Op, cit. Pp. 128, 129

Suprema Corte Argentina y, con ello ha definido las facultades coincidentes o simultaneas, que son distintas a las que se ejercitan supletoriamente por los Estados en ausencia de la Federación”. Estos poderes afirma González Calderón, refiriéndose a las mismas facultades coincidentes son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el federal y el de la provincia, y son aquellos que son ejercidos simultáneamente por uno y otro”<sup>89</sup>

Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en sentido castellano o norteamericano son como dijimos en un principio, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad al Congreso Federal se infiere necesariamente el impedimento de la misma a los Estados, por lo que solo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad la ejerzan simultáneamente dos jurisdicciones (facultad coincidente) o bien que una facultad sea empleada temporalmente y supletoriamente por una jurisdicción distinta a aquella a la que constitucionalmente se tiene por titular de la misma (facultad concurrente en el sentido norteamericano). “ La existencia de dichas excepciones solo se aplica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión”.

Por eso en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano, nuestra Constitución no las consagra, pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquel, seria pertinente aplicar la tesis Norteamericana y Argentina como una excepción al Artículo 124. esta excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los estados miembros se desprenden de alguna de sus atribuciones a favor de la Unión es para que ésta las utilice en

---

<sup>89</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. P 129

beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles”<sup>90</sup>

Por lo que toca a las facultades concurrentes en el sentido castellano o coincidentes, de acuerdo con lo anteriormente mencionado pensamos que son estas a las que se refiere el capítulo segundo de la Ley General de Asentamientos Humanos, en virtud de que se establece un contribuir por parte de los tres niveles de Gobierno simultáneamente para la realización de las atribuciones que tiene el Estado, atribuciones otorgadas por la misma ley, dentro de su artículo 6 que a la letra dice:

*“ARTICULO 6º.- Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tienen el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*

En el capítulo tercero se faculta a los Estados y Municipios su intervención en la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, de acuerdo a las facultades que les otorga la Constitución.

Establece en su artículo 12 que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, estará integrado por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales, los programas de ordenación de zonas conurbadas, los planes o programas municipales de desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano de centros de población y los derivados de éstos, Cabe señalar los dos

---

<sup>90</sup> Ibidem p. 129, 130

últimos niveles de planeación representan la expresión más concreta de la regulación urbana, por lo que la zonificación en ellos prevista constituye el instrumento rector de las reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población.

En su artículo 13 contempla los contenidos del programa nacional de desarrollo urbano, en los que se encuentran políticas, estrategias, lineamientos y orientaciones relativas a la vinculación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos con el desarrollo sustentable de las diversas regiones del país, la protección del equilibrio ecológico, la inversión pública y privada y los esquemas financieros aplicables.

Señala asimismo, en su artículo 14 el procedimiento para su aprobación, control, evaluación y modificación, determinando que la Secretaría de Desarrollo Social promoverá la participación social en la elaboración, actualización y ejecución del programa nacional de desarrollo urbano, atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Planeación.

En el artículo 16 establece que la autoridad estatal o municipal dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa, estableciendo un calendario de audiencias públicas con el objeto de que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, sus planteamientos al respecto. Se dará respuesta a los planteamientos improcedentes y modificaciones de manera fundamentada. Cumplidas las formalidades que la propia legislación establezca para su aprobación, dichos planes o programas serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del Estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o el Municipio y en su caso, en los bandos municipales.

Cabe resaltar que el artículo 16 en comento ofrece la oportunidad a los interesados a efecto de que manifiesten sus opiniones respecto del Plan de Desarrollo que se pretende establecer en un Municipio ello es de suma importancia pues de esa forma se recogen las opiniones respecto de las necesidades de desarrollo que las comunidades realmente requieren.

El 17 establece que planes o programas municipales de desarrollo urbano de centros de población y sus derivados deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, y en su artículo 18 se refiere que las autoridades de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios en la esfera respectiva de su competencia harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de la ley en comento y de la legislación estatal de desarrollo urbano.

En vinculación estrecha con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se prevé en su artículo 19 que los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica y las normas oficiales mexicanas en la materia. En todos los casos, las autorizaciones de impacto ambiental que otorguen la Federación, los estados y los Municipios, deberán observar la legislación y los planes o programas de desarrollo urbano.

El Capítulo Cuarto denominado De las Conurbaciones recoge el principio de conurbación contenido en el artículo 115 fracción VI constitucional, que señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centro, al efecto se integrará una comisión de conurbación que tendrán carácter de permanente en la que participara la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos; la cual será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y

funcionara con mecanismos de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

A partir de la aprobación de los programas de ordenación de zonas conurbadas, los Municipios respectivos determinarán, en el ámbito de sus jurisdicciones, en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Los fenómenos de conurbación que ocurran al interior de una misma entidad federativa, se registrarán de acuerdo a la legislación local, sujetándose a las regulaciones en materia de zonificación.

Cabe destacar el reconocimiento de los centros de población fronterizos con necesidades urbanas comunes en relación con localidades de otros países, mismas que se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia, en los que se promoverá la participación de las Entidades Federativas y los Municipios respectivos.

El Capítulo Quinto denominado "De las regulaciones a la propiedad en los centros de población", y el que al caso mas nos interesa por tratar lo relacionado a los centros de población a lo largo de doce artículos en los que, conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece los principios básicos para la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Es en este capítulo en donde se establecen las bases para que el Estado a través de los Municipios, conforme lo prevé el artículo 115 constitucional, establezcan limitaciones a la propiedad, cualquiera que sea su régimen jurídico.

El capítulo en comento refiere disposiciones relacionadas con el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano de los ejidos o comunidades, a lo dispuesto en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano y en los planes y programas de desarrollo urbano aplicables. La constitución, ampliación y delimitación de la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como la regularización de predios en asentamientos humanos irregulares al interior de los ejidos y comunidades, debe ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes y programas aplicables en la materia, requiriéndose la autorización del Municipio en el que se encuentre ubicado el ejido o comunidad en los siguientes términos:

#### “CAPITULO QUINTO

##### *DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION*

*ARTICULO 27.- Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.*

*ARTICULO 28.- Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.*

*Las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.*

*ARTICULO 29.- La fundación de centros de población requerirá decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente.*

*El decreto a que se refiere el párrafo anterior, contendrá las determinaciones sobre provisión de tierras; ordenará la formulación del plan o programa de desarrollo urbano respectivo y asignará la categoría político administrativa al centro de población.*

*ARTICULO 30.- La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.*

*ARTICULO 31.- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la zonificación aplicable se contendrán en este programa.*

*ARTICULO 32.- La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:*

- I. La asignación de usos y destinos compatibles;*
- II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;*
- III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado;*
- IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público;*
- V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población;*
- VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones, y*
- VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.*

*ARTICULO 33.- Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:*

- I. La protección ecológica de los centros de población;*
- II. La proporción que debe existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, los servicios urbanos y las actividades productivas;*
- III. La preservación del patrimonio cultural y de la imagen urbana de los centros de población;*
- IV. El reordenamiento, renovación o densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales;*

V. La dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas;

VI. La prevención, control y atención de riegos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;

II. La acción integrada del sector público que articule la regularización de la tenencia de tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad;

VIII. La celebración de convenios entre autoridades y propietarios o la expropiación de sus predios por causa de utilidad pública, y

IX.- La construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos;

X.- Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación y mejoramiento.

ARTICULO 34.- Además de lo dispuesto en el artículo 32 de esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano señalará para las acciones de crecimiento de los centros de población, las disposiciones para la determinación de:

I. Las áreas de reserva para la expansión de dichos centros, que se preverán en los planes o programas de desarrollo urbano;

II. La participación de los Municipios en la incorporación de porciones de la reserva a la expansión urbana y su regulación de crecimiento, y

III. Los mecanismos para la adquisición o aportación por parte de los sectores público, social y privado de predios ubicados en las áreas a que se refieren las fracciones anteriores, a efecto de satisfacer oportunamente las necesidades de tierra para el crecimiento de los centros de población.

ARTICULO 35.- A los Municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;

II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;

III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;

V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;

VI. Las densidades de población y de construcción;

VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;

VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;

IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y

XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

*ARTICULO 36.- En las disposiciones jurídicas locales se preverán los casos en los que no se requerirán o se simplificarán las autorizaciones, permisos y licencias para el uso del suelo urbano, construcciones, subdivisiones de terrenos y demás trámites administrativos conexos a los antes señalados, tomando en cuenta lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano y en las normas, criterios y zonificación que de éstos se deriven.*

*ARTICULO 37.- Los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en las zonas determinadas como reservas y destinos en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, sólo utilizarán los predios en forma que no presenten obstáculo al aprovechamiento previsto.*

*En el caso de que las zonas o predios no sean utilizados conforme al destino previsto en los términos de la fracción IX del artículo 2o. de esta Ley, en un plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor del plan o programa de desarrollo urbano respectivo, dicho destino quedará sin efectos y el inmueble podrá ser utilizado en usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate, de acuerdo a la modificación que en su caso, se haga al plan o programa.*

*ARTICULO 38.- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.*

*ARTICULO 39.- Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del Municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.”*

El Capítulo Sexto denominado "De las reservas territoriales" señala que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios llevarán a cabo acciones coordinadas y concertadas con los sectores social y privado, para establecer una política integral del suelo urbano, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; evitar la especulación en el mercado de inmuebles; reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos y asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los programas de desarrollo urbano.

Los convenios o acuerdos que se suscriban, serán la base para promover la transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal, la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, para el aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales, así como la adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales en su caso.

La adquisición y transferencia de reservas territoriales se realizará con base en acuerdos de coordinación y no conforme a programas de requerimientos inmobiliarios que formulen estados y Municipios; mecanismo que permite la agilización de estos procedimientos, en beneficio de los adquirentes finales de dichos inmuebles.

Respecto de las reservas territoriales que tengan por objeto el desarrollo de acciones habitacionales de interés social y popular, se remite a la legislación aplicable en materia de vivienda y señala las normas a las que se sujetarán la regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano.

Se recoge del contenido de la primera Ley, en lo que respecta al derecho de preferencia que tienen los Municipios y las Entidades Federativas para adquirir los predios comprendidos en las reservas, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso. Este derecho de preferencia se puede ejercer también sobre terrenos ejidales o comunales, como lo señala la Ley Agraria.

El capítulo séptimo denominado "De la participación social".refiere que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, promoviendo la Constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población bajo cualquier forma jurídica de organización.

El capítulo Octavo denominado "Del Fomento al Desarrollo Urbano", referente a la coordinación y concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado, contempla instrumentos y mecanismos administrativos y financieros que permiten inducir el desarrollo urbano y regional, destacando en lo particular, la satisfacción de las necesidades complementarias en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos generados por las inversiones y obras federales, así como la simplificación de trámites administrativos y la modernización de los sistemas catastrales y registrales de la propiedad inmobiliaria.

Se determina que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social, tomará las medidas necesarias para que las instituciones y sociedades nacionales de crédito, no autoricen operaciones contrarias a la legislación y a los planes o programas de desarrollo urbano. Asimismo, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social se coordinarán a efecto de que las acciones e inversiones de las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal cumplan en su caso, con lo dispuesto en la propia ley.

El Capítulo Noveno “Del control del desarrollo urbano” establece que los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas o predios que se realicen en contravención a las disposiciones jurídicas vigentes en materia de desarrollo urbano, no surtirán efectos.

Así mismo refiere que los notarios y demás fedatarios públicos, sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios o contratos, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de las áreas o predios de conformidad con lo previsto en la ley que se comenta, la legislación estatal de desarrollo urbano y otras disposiciones jurídicas aplicables, las que deberán insertarse en los instrumentos públicos respectivos.

De igual manera, refiere que las autoridades que expidan los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población y los derivados de éstos, y no gestionen su inscripción, así como los servidores públicos de las oficinas de registro que se nieguen a llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Se determina en este capítulo la posibilidad que tienen los residentes de un área para exigir la aplicación de medidas de seguridad y sanciones en términos de las disposiciones jurídicas locales, cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso del suelo y otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

Para el caso de incumplimiento de las recomendaciones que emita la Secretaría de Desarrollo Social en materia de asentamientos humanos, la Secretaria podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso aplicar las medidas correctivas que hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

Finalmente se establece que quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables.

En los transitorios se establece que la legislación en materia de desarrollo urbano de las Entidades Federativas , deberá adecuarse a lo dispuesto en la misma, en un plazo no mayor de un año a partir de su entrada en vigor.

De igual forma se refiere que las declaratorias de conurbación expedidas por el Ejecutivo Federal hasta la entrada en vigor de la Ley, deberán adecuarse a lo previsto en la ley que se comenta.

Con lo anterior considero tenemos un panorama de lo que es la Ley General de Asentamientos Humanos sus alcances y competencia; por lo que pasaremos a analizar lo que seria las leyes estatales y Municipales.

**IV.2.- LEYES ESTATALES Y MUNICIPALES.** De acuerdo con la historia política mexicana, el pueblo escogió el sistema del estado Federal como forma política de gobierno; de esta forma la formula política democracia y federalismo se ha vinculado estrechamente al desarrollo institucional mexicano.

En un Estado Federal la Constitución dota al Estado de personalidad jurídica y de la estructura normativa necesaria y adecuada al ejercicio del poder social, puede reconocerse un solo centro de poder, de decisiones y de acciones traducidas en

normas, o varios que actúen coordinadamente; la Constitución determinara, según el caso si el Estado desarrollara el ejercicio del poder social a través de un solo orden normativo o de varios coordinados, el primero es el estado unitario y el segundo es del Estado descentralizado, cuya forma mas acabada es el Estado Federal, ambos tienen su origen en el acto soberano de la nación que crea la Constitución; en el presente caso el Estado Mexicano adopto un sistema descentralizado.

En un Estado Federal hay dos tipos de ordenes jurídicos el de la Federación y el de cada uno de las diversas Entidades Federativas , estados miembros o provincias, al primero se le denomina federal y al segundo estatal o local juntos constituyen el orden total del Estado; los dos tipos de ordenes tienen sus atribuciones definidas y las desarrollan a través de la distribución de competencias que la propia Constitución ordena.

El orden Federal es valido en la totalidad del territorio, los locales son validos exclusivamente en la parte de éste reconocido como área especifica a cada entidad federativa o estado.

El orden federal es el que la nación en su conjunto decide darse como necesario para el mantenimiento de su integridad e indivisibilidad, asi como para el cumplimiento de sus propósitos elementales.

El orden local es el ámbito que la nación reconoce y garantiza a las identidades regionales.

Tanto el orden de la federación como el de los estados son formalmente iguales entre si en el sentido de que están subordinados, en la misma medida a la propia Constitución, sin que entre ellos exista relación jerárquica, se distinguen solo por la distinta competencia que la propia Constitución les asigna, por lo tanto no existe

primacía formal alguna del orden federal sobre el orden estatal, ambos deben actuar de acuerdo con lo que previamente les ha sido definido por la norma suprema.

Desde el punto de vista material las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como mas importante que el de las Constituciones de los estados como lo son relaciones exteriores, defensa nacional, moneda, comercio exterior, población, etc. que obedecen a preocupaciones nacionales.

Los elementos característicos del estado federal mexicano y que ponen a la Constitución como norma suprema frente a las Entidades Federativas son:

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece

“Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El artículo 41 en su primer párrafo refiere:

“Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos crea dos tipos de ordenes el federal y el estatal. Los personifica en la federación y los Estados como entidades con derechos y obligaciones que actúan a través de sus órganos.

El orden federal ocupa la mayor parte del articulado constitucional, se proveen sus órganos, funciones y competencias o facultades respectivas.

Así mismo se crean los fundamentos del orden que corresponden a las Entidades Federativas que la Constitución denomina estados, reconoce a estas últimos la facultad de expedir su propia Constitución y leyes, siempre de acuerdo con lo que la norma suprema determina y de establecer sus propios órganos a los que deja una competencia residual.

Los órganos o poderes federales se crean por la Constitución general, los de los estados por sus respectivas constituciones de acuerdo con las condiciones que ella dicta.

El artículo 49 establece que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; el artículo 116 ordena que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, que se organizara de acuerdo con la Constitución de cada entidad federativa con sujeción a una serie de normas.

Los ordenes de la Federación y de los estados coexisten. Cada uno de ellos tienen definido su ámbito competencial propio; su validez espacial y temporal queda definida por la Constitución. El orden federal tiene validez en la totalidad del territorio y el orden estatal en el interior de cada uno de las entidades componentes. La competencia de cada uno de ellos la crea la ley suprema y no puede alterarse más que por ella. En esa medida guardan entre sí independencia y están igualmente subordinados a la Constitución.

No existe jerarquía ni primacía de uno sobre el otro. Simplemente operan en distintos ámbitos. Toda invasión de uno a la competencia del otro es una violación a la Constitución. Esta previene y proporciona los medios para evitarlo o mantener

su supremacía. Claramente queda establecido en los artículos 99, 103, 105 y 107 que toda vulneración o restricción de un orden por otro es una violación a la norma suprema y funda una controversia, que habrá de resolver el poder judicial de la federación, si las competencias de los órganos federales aparecen en renglones nacionales calificados generalmente como de mayor importancia que los locales esta es resultado de la magnitud de las atribuciones específicas que se les asignan.

Todos los asuntos de interés nacional se atribuyen a la competencia federal, pero este hecho no rompe la igualdad formal entre los ordenes.

El artículo 124 establece la regla para separar las competencias de orden federal de las de los estados al señalar “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”

La propia Constitución señala expresamente cuales son las facultades que corresponden a cada uno de los órganos federales, dichos órganos solo podrán realizar lo que constitucionalmente les es atribuido quedando el resto reservado a los estados.<sup>91</sup>

Por otra parte, no debemos olvidar la competencia que el artículo 115 de la Constitución Federal le asigna al Municipio .

La Constitución coloca al Municipio libre en la base de la división territorial de la organización política y administrativa de los estados, entre el estado y el Municipio advertimos que en ambos casos se trata de una descentralización sin embargo la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a

---

<sup>91</sup> José Gamas Torruco, Derecho Constitucional Mexicano, Ed, Porrúa, México 2001. pp.240 a 241 y 631 a 636

diferencia de la que caracteriza a las Entidades Federativas cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva; el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales<sup>92</sup>

Los artículos 40 y 41 establecen el principio de la autonomía estatal, en lo que concierne al régimen interno de los estados, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución de la Republica y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones de aquella.

Se ha visto que la autonomía estatal consiste en el poder constituyente local, la creación y estructura de órganos y facultades de expedir y aplicar un orden propio.

La Constitución establece el Municipio libre como la base de la división territorial y la organización político-administrativa de los estados.

En virtud de que la Constitución no define el Municipio libre, la naturaleza de éste tiene que encontrarse analizando la ubicación que tiene dentro de la estructura normativa total.

La Constitución general establece las condiciones de creación del Municipio como persona jurídica, fija las bases fundamentales sobre las cuales las constituciones de los estados han de estructurar su régimen municipal, reglas que operan como restricciones a la autonomía de aquellos y establece los principios políticos que deben regirlo.

---

<sup>92</sup> Felipe Tena Ramírez p. P. 143, 144,

La Constitución general establece importantes límites positivos y negativos a las constituciones y leyes estatales y a las leyes federales mismas, definiendo la zona de autonomía municipal:

- Sistema democrático y no reelección de las autoridades municipales, requisitos para suspensión de ayuntamientos o declaración de desaparición y suspensión o revocación de municipales.

- Prohibición de autoridades intermedias entre el Municipio y el Gobierno Estatal.

- Servicios públicos específicamente municipales.

- Recursos financieros propios que debe en todo caso percibir.

Contienen la prohibición de limitar por ley federal la facultad de los estados para establecer contribuciones ni conceder exenciones sobre la propiedad inmobiliaria ni sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios municipales, contienen también la prohibición a las leyes estatales de establecer exenciones a subsidios respecto de dicha contribuciones y derechos.

- Administración libre de la hacienda municipal.

- Autonomía de gestión en la zona propia de su competencia, política, de manera que se mantenga frente al estado, pero de ninguna manera niega la autonomía estatal; simplemente la limita. El Municipio sigue siendo parte de la entidad federativa respectiva.

2.- La Constitución de cada estado miembro crea los Municipios en que se divide el estado, las características de ellos, define sus territorios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución general.

La carta de los Municipios su "Constitución" esta en la Constitución de cada estado.

En Municipio es de pleno parte de la autonomía estatal.

Corresponde a las constituciones de los estados:

- La creación del Municipio , denominación y límites geográficos.

-La subdivisión interna de los mismos en distritos, juntas auxiliares, delegaciones, rancherías, etc. según el criterio, denominación escogida y las tradiciones y necesidades locales.

-Los requisitos para que una comunidad acceda a la categoría de Municipio , su creación dentro de los límites de los existentes, su fusión con otros y su eventual desaparición como tal.

Por lo general, las constituciones de los estados atribuyen tales facultades conjuntamente a la legislatura y al gobernador.

-Establecimiento de modos de resolución de los conflictos entre los Municipios.

Por lo general los conflictos políticos se resuelven por la legislatura, y los conflictos contenciosos por el Tribunal Superior de Justicia.

Algunos estados delegan estas facultades a la ley respectiva. Esto es válido, pues nada obliga que sean disposiciones constitucionales, aunque deja a los vaivenes de gobiernos y legislaturas estatales aspectos fundamentales de la vida municipal.

3.- Las leyes estatales son las del Municipio , hay en cada estado la necesidad de organizar al detalle las corporaciones locales, sus derechos, obligaciones y competencias.

Se hace en lo que por tradición se conoce como ley orgánica municipal una en cada estado, en todos los casos dicha ley deberá ceñirse a lo establecido en la Constitución de la República y la del estado, nada impide que sea varias, y no una las leyes referentes al Municipio y de hecho así ocurre. La propia Constitución establece el contenido de la legislación (fracción II párrafo tercero).

-Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

-Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.

-Las normas de aplicación general para celebrar los convenios que los Municipios celebren entre si para prestación de servicios o desempeño de funciones que les correspondan, con los Municipios de otros estados o con el estado mismo para que éste preste algunos servicios municipales, o bien coordinadamente, para que el estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de contribuciones o con el estado respectivo para asumir la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos que corresponden a éste.

-El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

-Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

-Los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivo de los tactos derivados de las normas relativas a los convenios que celebren.

Se entiende que se trata de conflictos derivados del orden local, que no van mas allá de la Constitución del estado, si hay violación a la Constitución general es procedente la acción federal en un juicio de controversia constitucional.

En el caso de que el conflicto provenga de convenios celebrados por Municipios de dos o mas estados el camino es el de una controversia constitucional.

Las leyes municipales estatales tienen otros contenidos que se establecen en varias partes del artículo 115 constitucional, la ley local prevé las causas graves para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de ellos o la suspensión o

revocación del mandato de alguno de sus miembros, así como el sistema de suplencia (fracción I, párrafos tercero, cuarto y quinto); da las bases normativas para la expedición de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general (fracción II, párrafo segundo); regula el desempeño de competencias (fracción III, párrafo tercero).

Las legislaturas estatales fijan también, a través de leyes, los ingresos municipales respetando siempre los mínimos que el artículo 115 establece; tiene facultad para aprobar las leyes de ingresos municipales y revisar sus cuentas públicas; determinaran, las contribuciones, las bases, montos y plazos para cubrir las participaciones en impuestos federales que correspondan a los Municipios en la ley hacendaria municipal ( fracción IV). La ley estatal, en concurrencia con la federal regula la intervención de los Municipios en materia de desarrollo urbano, desarrollo económico general, transporte publico, administración y custodia de zonas federales y ecológicas (fracción V). Las leyes estatales determinan el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, así como las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores (fracción VIII).

4.- los Municipios tienen la facultad reglamentaria. Queda clara ésta posición de los Municipios en el párrafo segundo de la fracción II:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación vecinal.

Jurídicamente la actividad de los ayuntamientos se limita al ámbito de aplicación de la ley a través de la creación de reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

El artículo 115 fracción III establece “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes...” sin embargo no se agotan ahí las competencias municipales y hay otras en diversos artículos:

Son competencias municipales:

- 1.- Las que están otorgadas según la disposición antes mencionada;
  - a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
  - b) alumbrado público
  - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
  - d) Mercados y centrales de abasto;
  - e) Panteones
  - f) Rastros;
  - g) Calles, parques y jardines y su equipamientos;
  - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, política preventiva municipal y tránsito e
  - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.
  - j) Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.
- 3.- Llevar un catastro municipal ( artículo 36 fracción I).
- 4.- Desarrollo urbano:

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales federativas, estarán facultados para (artículo 115, fracción V);

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional. Los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la autorización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencia y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

El párrafo anterior se refiere a modalidades de la propiedad privada en función del interés público y aprovechamiento de recursos naturales, específicamente en materias agraria, de asentamientos humanos y de equilibrio ecológico y protección al ambiente. Habiendo en todos estos casos leyes específicas, es sobre las

facultades que tales ordenamientos dan al Municipio que éste tiene competencia para llevar a cabo la reglamentación respectiva.

6.- Los casos de concurrencia en que el Congreso de la Unión otorga facultades a los estados y también específicamente a los Municipios son, según quedo antes visto:

En asentamientos humanos, donde el Congreso de la Unión tiene facultad de expedir las leyes que establezcan la concurrencia de gobiernos federales, estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 73, fracción XXIX-C). El artículo 115 constitucional destaca las obligaciones municipales inherentes a las “conurbaciones”

Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apoyo a la ley federal de la materia (fracción VI).

En los demás casos de facultades concurrentes, o sea planeación del desarrollo, salubridad general (salud) y vías generales de comunicación, el congreso no tiene facultades constitucionales para asignar facultades a los Municipios, por lo que corresponde en estos casos a las constituciones y leyes de los estados definir la competencia municipal, si así considera adecuado, dentro de lo que la ley federal haya asignado al estado.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Jose Gamas Torruco, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México 2001, pp. 739 a 748

Con lo anterior queda claro que por lo que respecta a los asentamientos humanos el Congreso de la Unión es el órgano encargado de expedir el ordenamiento correspondiente como lo es la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual tienen aplicación en todo el territorio nacional, estableciendo la concurrencia de la federación, las Entidades Federativas y los Municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, otorgando facultades a los Municipios para planear y ejecutar el desarrollo urbano de su localidad; con base en el Plan Nacional de Desarrollo el cual señala el establecimiento de las medidas tendientes a garantizar el incremento del suelo mediante la incorporación de tierra ejidal y comunal considerada en los planes de desarrollo urbano.

**IV.3.- LEY AGRARIA.** Mediante decreto publicado el 26 de febrero de 1992, en el Diario Oficial de la Federación se dio nacimiento a la nueva Ley Agraria, la cual es causa lógica de la Reforma Constitucional del mismo año al artículo 27, así pues, la Ley Agraria es reglamentaria del precepto constitucional aludido y entro en vigor al día siguiente de su publicación, consta de 200 artículos y ocho transitorios y comprende diez títulos, tal y como sucedió con la Reforma al precepto constitucional multicitado, tal iniciativa de ley en donde se proponía al Congreso de la Unión lo que sería en pocos días la Ley Agraria, que actualizaría la relación entre los núcleos agrarios y el estado.

Resulta interesante hacer una mención de la exposición de motivos que presentara el entonces presidente al H. Congreso de la Unión dicha iniciativa fue dirigida a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 7 de febrero de 1992, y entre estos se expresaron que atendiendo a los legítimos intereses de los campesinos y de la sociedad nacional, culminó con la aprobación del que hoy es el texto del artículo 27 Constitucional, la firme base sobre la que habrá de constituirse el nuevo campo mexicano sobre los permanentes anhelos de justicia y libertad.

En múltiples foros se recogieron las propuestas de los campesinos y el nuevo texto constitucional es ahora mandato y programa que debe traducirse en instrumento ágil y sencillo para concretar las nuevas metas que nos proponemos alcanzar como nación, “La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma en la presente iniciativa. La respuesta a las inquietudes y demandas campesina expresadas está incluida cuando corresponde, la seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria. Esta iniciativa de ley consolida la obra legislativa de mas de siete décadas que conformo el sistema de tenencia. La propuesta procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley animada por los principios de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido practica común en derecho”

En cuanto a la organización interna del ejido, la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia ya no se conciben como autoridades en la iniciativa, sino como órganos de representación y ejecución. El núcleo de población ejidal demanda respeto, apoyo y fomento, pero también requiere abrir la posibilidad de libre asociación, tanto hacia su interior, como con terceros. La iniciativa protege especialmente a las comunidades indígenas. Los límites a la pequeña propiedad se preservan. Son expresión de la lucha contra el latifundio la pequeña propiedad, junto con el ejido y la comunidad son formas de tenencia que han sido reconocidas siempre por el constituyente. Combate el latifundio como un fenómeno de concentración nocivo. Una de las propuestas mas relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente la defensa y protección de

los derechos que los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias. “Debemos instrumentar un aparato de justicia de gran alcance para resolver los conflictos en el campo mexicano. Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al mas lejano rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley. Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria. La certeza en el análisis que hagan los tribunales agrarios y la imparcialidad en sus juicios permitirán la sólida formación de la jurisprudencia del campo mexicano.”<sup>94</sup>

La ley en estudio fue aprobada en lo particular y en lo general el día 23 de febrero de 1992 y resulta necesario realizar un análisis al contenido de la Ley Agraria:

En el Titulo primero se encuentran las “ disposiciones preliminares” la celeridad con que fue realizada y aprobada esta Ley, tuvo como resultado la misma aparezca un poco confusa y deficiente en cuanto a su aspecto meramente reglamentario; ello en razón de que apenas en su articulo 2 se establece que “en lo previsto en esta Ley, se aplicara supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate”

En el titulo segundo del Desarrollo y Fomento Agropecuario, se constituye el Ejecutivo Federal como promotor del desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fenómeno de las actividades productivas y de las acciones sociales para celebrar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional (artículo 4)

En el titulo tercero se trata lo referente a los “ejidatarios y comunidades”, así pues en su Artículo 9 se establece que “los núcleos de población ejidales o ejidos tienen

---

<sup>94</sup> LV Legislatura, Crónica de Ley Agraria. Comisión de Régimen interno y Concertación Política Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1992, p 13-18

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” los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, la organización de los mismos se resolverán en función de su Asamblea, debiendo respetar los lineamientos legales y operar conforme a la voluntad de sus integrantes.

Ejidatario es todo hombre o mujer titular de derechos agrarios (artículo 12), por su parte comunero lo es respecto de derechos comunales, la Ley Agraria solo lo señaló escuetamente, el caso del comunero no fue tratado pero como ya se ha dicho son derechos que corresponden a las tierras de uso común; el avecindado es un residente del ejido que, sin contar con derechos ejidales obtiene el reconocimiento legal de su status como parte actual del ejido y eventual aspirante a adquirir la titularidad de derechos agrarios, lo cual es una novedad de la nueva legislación. La nueva ley reduce al máximo los requisitos para obtener la calidad de ejidatario, desechando los elementos de radicación, ocupación y patrimonio que establecía la Ley abrogada.<sup>95</sup>

De lo anterior se desprende que para poder adquirir la calidad de ejidatario se requiere ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia su cargo o se trate de heredero de ejidatario, y ser avecindado del ejido correspondiente excepto cuando se trate de un heredero o cumplir con los requisitos que establezcan cada ejido en su reglamento interno (artículo 15), por lo que podrá incluirse en él cuantos requisitos y modalidades desee el núcleo de población, solo respetando los requisitos básicos para acatar de esta manera la Ley Agraria.

Respecto a la sucesión del ejidatario se procuró sencillez sin descuidar la necesidad de conservar lo mínimos de seguridad jurídica, estableciendo la facultad que tiene el ejidatario de designar a quien deba sucederle en sus

---

<sup>95</sup> Ley Federal de Reforma Agraria, art. 72, p 57 y 58

derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual únicamente se requiere que formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, dicha lista solo tendrá validez una vez que sea depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante Fedatario Público, siendo posible su modificación (artículo 17).

En cuanto al ejidatario que no haya realizado designación de sucesores por ninguna de las dos opciones determinadas por el artículo referido, o cuando ninguno de los incluidos en la lista puedan heredar por imposibilidad material o legal, la ley dispone que los derechos agrarios se transmitirán con el siguiente orden de preferencia; al cónyuge, a la concubina o concubinario; a uno de los hijos del ejidatario; a uno de sus ascendientes, y a cualquier otra persona de las que dependían económicamente de él. Cuando concurren hijos, ascendientes y personas que dependían económicamente del ejidatario gozaran de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quien de ellos, conservara los derechos agrarios de no existir acuerdo el Tribunal Agrario proveerá la venta de los derechos y el producto de éstas se repartirá en partes iguales entre las personas con derecho a heredar (artículo 18)

Si no existen sucesores, el Tribunal proveerá lo necesario para vender los derechos al mejor postor, de entre ejidatarios y vecindados del núcleo de población y lo que resulte de la venta será para el núcleo de población ejidal (artículo 19)

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Agraria se pierde la calidad de ejidatario por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes, al existir la cesión de ambos derechos se pierde la calidad de ejidatario, al existir solo la cesión legal de alguno de los dos derechos no se pierde esta calidad ya que la ley otorga independencia a ambos derechos (artículo 60)

La cesión de derechos parcelarios es posible en cualquier forma siempre que medien determinados requisitos que esta ley exige, con lo cual se configuraría precisamente el calificativo de “cesión legal”.

Otra forma de perder la calidad de ejidatario es por renuncia a los derechos agrarios, en cuyo caso se entenderá cedidos al núcleo de población; lo que resulta poco común, y finalmente la fracción III del artículo 20 señala que se pierde la calidad de ejidatario por prescripción negativa, al establecer la prescripción el derecho agrario proporciona una muestra de la adopción de principios del derecho civil. En relación a esta fracción III del artículo 20, el artículo 48 establece la prescripción que operará la prescripción a favor de quien hubiere poseído tierras ejidales bajo el concepto de titular de derechos de ejidatario de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe.

Resulta evidente que son los mismos requisitos que establece el Código Civil para que la posesión surta efectos prescriptivos. Es de recordarse que en la Ley Federal de la Reforma Agraria un medio para alcanzar la calidad de ejidatario, lo era la simple posesión de una parcela por un mínimo de dos años consecutivos, siempre y cuando estuviese de acuerdo en núcleo de población y se presentara la correspondiente propuesta, para su reconocimiento por resolución de la Comisión Agraria Mixta. Así mismo en el artículo 52 la Ley Federal de Reforma Agraria se imponía entre otras la imprescriptibilidad de los derechos que existían sobre bienes agrarios, ya que actualmente la prescripción se contempla en la Ley Agraria, es importante señalar que la interrupción del plazo para que opere la prescripción solo se podrá efectuar por medio de presentación de demanda por la parte interesada ante el Tribunal Agrario o de la denuncia ante el Agente del Ministerio Público por despojo.

En la ley abrogada se establecían seis puntos por los cuales se perdían los derechos agrarios: por falta de explotación de la unidad de dotación durante dos años consecutivos o mas, haber destinado los bienes ejidales a fines ilícitos, haber enajenado la unidad de dotación, haberla dado en arrendamiento, en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación y haber sido condenado por sembrar o permitir que se sembrara en la parcela mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente (artículo 85).

De acuerdo con la Ley Agraria las disposiciones antes señaladas no serán causas para la pérdida del carácter o calidad de ejidatario, así pues, el titular de los derechos agrarios tiene plena libertad de explotar o no su parcela y de conformidad con el 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. Así mismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

En el caso de explotación ilícita de la unidad de dotación se aplicara el Código en materia Penal correspondiente, pues esta será de su competencia de igual forma en cualquier otro acto ilícito que se cometa en perjuicio del ejido aplicándose las leyes que según la materia corresponda.

Respecto del título tercero “ De los Ejidos y Comunidades”, en el cual se regula a los órganos del ejido es de referirse que como lo establece la Ley Agraria la organización interna del ejido mantiene la estructura que anteriormente presentara la Ley Federal de la Reforma Agraria<sup>96</sup> es decir que continua a cargo de la asamblea el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia.

---

<sup>96</sup> Ley federal de reforma Agraria art. 22, P. 35

Sin embargo estas figuras se ven transformadas con la Ley Agraria ya que la ley abrogada comprendía a dichas figuras como autoridades internas, al respecto la transformación consistió básicamente en que al amparo de la Ley Agraria son considerados como órganos del ejido, lo cual se considera acertado, pues el sentido que se les ha dado en la Ley Agraria es el adecuado.

El concepto claro de dichos órganos nos demuestra que esa es su esencia, la asamblea como órgano de decisión; el comisariado ejidal como órgano de representación y ejecución y el consejo de vigilancia precisamente para vigilar la actuación del comisariado ejidal.

La asamblea es el órgano supremo del ejido en la que participan todos los ejidatarios (artículo 22).

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.

Se constituye por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes, el reglamento interno de cada ejido contendrá la forma y extensión de sus funciones; sin nada dispone se entenderá que sus integrantes funcionaran conjuntamente, pues es concebido como un órgano colegiado.

El consejo de vigilancia operará conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno, ésta figura se regula como un órgano de control del ejercicio de las funciones del comisariado ejidal, sino se establece otra cosa en el reglamento interno funcionara como órgano colegiado, de la misma manera que el comisariado ejidal. Integrado por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes. Cuando se encontraba en vigencia la ley Federal de Reforma Agraria, de acuerdo a sus disposiciones el consejo de vigilancia estaba

integrado por un presidente, y un secretario y un tesorero, esta última figura fue sustituida en la Ley Agraria por un segundo secretario.

Como ya se refirió el órgano supremo del ejido es la Asamblea, en la Ley Agraria el tema es tratado en el Título Tercero, Capítulo I, Sección Tercera, en donde se presenta lo concerniente única y exclusivamente a los Órganos del Ejido.

En la asamblea participan todos los ejidatarios, para efecto de evitar problemas respecto de los ejidatarios que pueden y deben participar en una asamblea, y el comisariado ejidal lleva un libro de registro en el que sentara los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios por disposición del reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares <sup>97</sup> (artículo 17), el citado libro deberá contener cuando menos dos secciones de ejidatarios y de derechos; la sección de ejidatarios contendrá los datos personales de los de los mismos y la sección de derechos todo lo relacionado con los solares, las tierras de uso común y las enajenaciones y actos jurídicos sobre los derechos ejidales en general, incluyendo las notificaciones para el ejercicio de derechos del tanto, por decisión de la asamblea también puede contener las secciones especiales de poseedores reconocidos y de asignación de derechos sobre tierras ejidales a personas que no sean ejidatarios, todo esto para llevar un verdadero control de los derechos que conforman en núcleo ejidal.

La Ley Agraria desapareció la clasificación de clases o tipos de asambleas que se venían contemplando en la Ley Federal de la Reforma Agraria (ordinarias, mensuales, extraordinarias y de balance y programación) actualmente no se denomina de esa manera.

---

<sup>97</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1993

El artículo 23 de la Ley Agraria determina que la asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia, cuando así sea determinado por su reglamento interno o su costumbre, así también son 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;
- 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.

La asamblea puede ser convocada por el comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia ya sea a iniciativa propia o si lo solicitan al menos 20 ejidatarios o el 20% del total de ejidatarios que forman el núcleo agrario pero si por alguna causa estos se rehusaren a convocar en un término de 5 días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios la puede solicitar a la procuraduría Agraria, de acuerdo al reglamento de la Ley Agraria que ya se ha mencionado, y de conformidad con su artículo 9 será responsabilidad del convocante fijar las

cedulas de la convocatoria en los lugares mas visibles del ejido asi como cuidar de su permanencia, haciendo del conocimiento de la autoridad competente cualquier acto por medio del cual se quiten o alteren las cedulas de convocatoria a efecto de aplicar las disposiciones legales de policia y buen gobierno respectivas.

La asamblea deberá celebrarse dentro del ejido o en el lugar habitual, salvo causa justificada, la convocatoria deberá expedirse con no menos de 8 dias de anticipación ni mas de 15 la cual deberá contener cuando menos:

El orden del dia

El lugar fecha y hora de la celebración

La firma del convocante o huella digital si se cuenta con sello deberá estamparlo, y

La fecha de expedición

La convocatoria que se expida para tratar los asuntos indicados en las fracciones VII a XIV del articulo 23 de la Ley Agraria deberá ser por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea, la cual para su validez deberá contar con la presencia de tres cuartas partes de los ejidatarios.

En caso de que no se reúna la asistencia requerida para la validez de la asamblea, se expedirá de inmediato una segunda convocatoria, la asamblea se celebrara en un plazo no menor a 8 ni mayor a 30 dias contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria.

Para la instalación valida de la asamblea, por primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad mas uno de los ejidatarios y cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrara validamente con cualquiera que se el número de ejidatarios que concurran, salvo que en ella se trataran los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del

artículo 23, en cuyo caso se cumplirá con el quórum que ya se ha referido en líneas anteriores.

Las resoluciones de la asamblea se tomara validamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate el presidente del comisariado ejidal, tendrá voto de calidad. En tratándose de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV, es decir los asuntos mas importantes, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a dicha asamblea.

Para celebrar una asamblea en la cual se vaya a tratar asuntos importantes (los considerados en las fracciones VII a XIV artículo 23 ) se deberá contar con la presencia de un representante de la procuraduría agraria asi como de un fedatario publico, por lo que se debe notificar a la procuraduría agraria con la misma anticipación requerida par la expedición de la convocatoria y asi mismo tomar las diligencias pertinentes para contar con la asistencia del fedatario publico.

Es obligación de la procuraduría agraria verificar que la convocatoria respectiva haya cumplido con todas y cada una de las formalidades que emanan de esta ley, de lo contrario serán nulas las asambleas que contravengan dichas disposiciones, tratándose de este tipo de asambleas que podrían denominar especiales los ejidatarios no podrán designar mandatario; respecto de las otras asambleas (para tratar asuntos no contemplados en las fracciones VII a XIV) pueden los ejidatarios hacer acto de presencia mediante un mandatario solo basta una carta poder suscrita ante dos testigos, ejidatarios o vecindados, en caso de que el ejidatario mandante no pueda firmar imprimirá su huella digital y solicitara a un tercero que firme la misma y asiente el nombre de ambos en la carta poder.

Por cuanto hace a la celebración de la asamblea, por mayoría de votos se elegirán al presidente y secretario que desempeñaran ese cargo en la misma, persona que

manifestara a la procuraduría agraria y al fedatario publico bajo protesta de decir verdad el numero de ejidatarios que integran en núcleo agrario e informaran si las personas asistentes son los ejidatarios que se encuentran el libro o lista de asistencia.

Se considera que para tales asambleas la procuraduría agraria deberían ir preparada con un censo del ejido respectivo, actualizado y expedido por el registro Agrario Nacional, toda vez que asi se podría corroborar lo manifestado por el presidente y secretario de la asamblea, ya que inicialmente se le notifica la celebración de la misma con la debida anticipación, contando con el tiempo suficiente para allegarse del censo correspondiente al ejido.

De toda asamblea se levantara el acta correspondiente la cual será firmada por los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia presentes y asi mismo por los ejidatarios asistentes.

Al existir inconformidad respecto de lo asentado en el acta de asamblea los ejidatarios que asi lo consideren podrán firmar bajo protesta anotando en la propia acta esta consigna.

Tratándose de las asambleas especiales el acta deberá pasar ante la fe del fedatario publico y firmada por el representante de la procuraduría agraria presentes, posteriormente dicha acta, que debió cumplir con todas las formalidades establecidas, deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional (articulo 31)

En caso de que el fedatario publico o el representante de la procuraduría agraria observen alguna irregularidad en la celebración de la multicitada asamblea deberán asentarlos detalladamente en el acta de asamblea.

Se considera necesario que en los asuntos a tratar en asamblea que requieren reunir las formalidades aludidas, por distinguirlas de alguna manera, en las asambleas especiales, también deberán ser incluidos dos preceptos que se contemplan en el artículo 23 fracciones III y IV, toda vez que en la segunda parte de la fracción II, se dice “asi como elección y remoción de sus miembros” refiriéndose al comisariado ejidal ciertamente es adecuado que los informes de éstos se rindan en una asamblea normal pero la elección o remoción de los mismos debe ser un asunto considerado para una asamblea especial, donde se cumplan todas las formalidades y en ello va la presencia del fedatario publico y del representante de la procuraduría agraria; este razonamiento deriva ya que en caso de que se presenten anomalías en la elección o remoción, exista la presencia de estas dos figuras que puedan dar fe y testimonio de los hechos acontecidos asi mismo ante tales anomalías no logran la inscripción que corresponde en el Registro Agrario Nacional por lo tanto no considera dicha asamblea especial como valida, lo cual evitaría conflictos y actos de corrupción pues tratándose de elecciones de nuevos órganos de representación del ejido, se tiene que llevar el acta a inscribir en el Registro Agrario Nacional y asi se les expidan identificaciones respectivas a las personas electas.

Asi también en el artículo 29 de la Ley Agraria se contempla la posibilidad de que la asamblea resuelva terminar con el régimen ejidal y las especificaciones propias de dicha decisión.

De conformidad con el artículo 38 la Ley Agraria, refiere que para ser miembro del comisariado ejidal o consejo de vigilancia se requiere ser ejidatario del núcleo de población de que se trate, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad. Asimismo, deberá trabajar en el ejido mientras dure su encargo.

Por lo que hace a estos requisitos resultan ser tan sencillos que no requieren mayor abundamiento, salvo aquel que refiere el no haber sido sentenciado ya que los antecedentes penales dan una clara muestra de indicios nada positivos que podrían causar graves perjuicios al núcleo ejidal.

Respecto a la elección de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, una vez que se hayan reunido los requisitos ya enunciados, serán electos en asamblea, el voto será secreto y el escrutinio público e inmediato ; en caso de que la votación se empate se repetirá esta y si volviera a empatarse se asignaran los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos (artículo 37)

Una vez llegado a ocupar los cargos del comisariado ejidal y estando en funciones estará impedido para adquirir tierras y otros derechos ejidales excepto por herencia.

Los integrantes de los órganos del ejido, una vez electos duraran en funciones tres años, al finalizar su gestión no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio, esto quiere decir que se prohíbe la reelección inmediata lo cual se considera sano para el ejido.

Resulta de suma importancia el segundo párrafo del artículo 39 de la ley en comento pues si al término del periodo por el que haya sido electo el comisariado ejidal, no se ha celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes, el consejo de vigilancia deberá convocar elecciones en un plazo no mayor de 60 días contados a partir de la fecha en que se concluyan las funciones de los miembros propietarios, para el caso de que por alguna circunstancia el ejido no cuente con órganos de representación, 20 ejidatarios o el 20% de los mismos podrán solicitar a la procuraduría agraria que

convoque a asamblea, para que se lleve a cabo la elección correspondiente<sup>98</sup> la procuraduría agraria acudirá a dicha asamblea de elecciones en su calidad de convocarte.

Tratándose de la remoción de los miembros de los órganos en estudio, se podrá llevar a cabo por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que en su caso sea convocada por la procuraduría agraria solicitud de por lo el 25 % de los ejidatarios del núcleo.

El núcleo ejidal tiene la facultad de crear un reglamento interno que es el ordenamiento que acuerda la asamblea con el fin de determinar las bases generales de su organización económica y social, los requisitos para admitir nuevos miembros, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común y las demás que el núcleo considere conveniente para su desarrollo interno<sup>99</sup> además al ser depositado en el Registro Agrario Nacional surte sus efectos frente a terceros. El reglamento interno constituye un elemento más que otorga autonomía a los núcleos ejidales

Por cuanto hace al capítulo II del Título Tercero “De las Tierras ejidales”, en el artículo 43 se determina que son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen social. Así también para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: Tierras para el asentamiento humano, Tierras de Uso común y Tierras parceladas (artículo 44), se establece que dichas tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los

---

<sup>98</sup> Artículo 18 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Ley Agraria Ed. Porrúa, p 97

<sup>99</sup> La transformación Agraria, Origen, Evolución y Retos , Sector Agrario, Volumen 1, México 1997, p 208 y 209

ejidatarios titulares según sea el caso, como ya se ha referido con anterioridad. Es preciso señalar que en la legislación anterior no se contemplaba la división a que se refiere el artículo 44 de la actual ley, ya que formaba la propiedad social en un todo, se establecieron las partes que la integraban, así las tierras para el asentamiento humano eran las destinadas a la zona de urbanización ejidal<sup>100</sup>, las de uso común, se constituirán con las entregadas originalmente al ejido, antes de su asignación para el cultivo individual o colectivo como los montes y pastos<sup>101</sup>, las tierras parceladas no tenían tratamiento especial en la ley abrogada<sup>102</sup>

La Ley Agraria establece que dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario puede ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales, ni de mas superficie equivalente a la pequeña propiedad (artículo 47). Este artículo que contempla la ley implícitamente permite la acumulación de derechos parcelarios en forma individual ( lo que anteriormente estaba prohibido) dentro de un mismo ejido o en otros pues únicamente se deben cuidar dos aspectos, no rebasar el 5% de las tierras ejidales y la extensión máxima de la pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o equivalente según su calidad).

Así mismo los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegítimamente de sus tierras o aguas, deberán acudir de manera directa o a través de la Procuraduría Agraria ante el Tribunal Agrario correspondiente para demandar la restitución de éstas.

Se otorgara a los núcleos de población y a los ejidatarios la posibilidad de crear su propio fondo de garantías para hacer frente a las obligaciones crediticias. Sin embargo, los lineamientos para su creación y organización serán dictados por la

---

<sup>100</sup> Ley Federal de reforma Agraria, art. 90 p 66

<sup>101</sup> ibidem art. 137, p88

<sup>102</sup> ibidem art. 52 y 130, pp51 y 85

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respecto de las aguas del ejido y todo lo relacionado con ellas estarán regidas por lo dispuesto en las Leyes y normas de la materia.

Con la nueva ley se otorga a la asamblea de cada ejido la facultad de la delimitación y destino de las tierras no parceladas formalmente entendido por consiguiente que se respetará el parcelamiento formal o de derecho existente también se le otorga una muy amplia facultad en el artículo 56, toda vez, que se dice en el mismo que podrán determinar la regularización de la tenencia de los posesionarios de quienes carezcan de los certificados correspondientes en todo caso a partir del plano general del ejido y se cree conveniente tomar en cuenta algunas consideraciones vertidas en el mismo artículo. La asesoría técnica para tal efecto corre a cargo del Registro agrario Nacional por lo que en el Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre de 1992, se publicaron las normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido a fin de que la asamblea de ejidatarios se allegue de los elementos tecnológicos necesarios para llevar a cabo tan grande labor. Así mismo se establece un orden de preferencia para proceder a la asignación de derechos sobre tierras de uso común.

La asignación de parcelas por la asamblea, se hará en base a la superficie que arroje el plano general del ejido, cuando existan sujetos con derechos iguales se realizará mediante sorteos al cual deberán asistir un fedatario o un representante de la Procuraduría Agraria, se considera nula de pleno derecho la asignación de parcela en bosque o selvas tropicales. Cualquier conflicto respecto a la asignación ya sea de parcela o de bienes comunales se ventilará ante el Tribunal Agrario correspondiente en donde se desarrollará paso a paso la secuela procesal agraria.

Como la Ley en su fracción II, artículo 56, contempla la titularidad colectiva de una parcela, vendría a constituir la figura de Jurídica de la copropiedad y en consecuencia los ejidatarios beneficiados gozarán de los derechos de uso y de

usufructo sobre la misma en partes iguales, salvo prueba en contrario, así que la propia ley señala en el artículo 62 que los referidos derechos serán ejercidos conforme a lo convenido entre los ejidatarios beneficiados o en su defecto, a lo que disponga el reglamento interno o a la resolución de la asamblea y supletoriamente conforme a las reglas de copropiedad que dispone el código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal (artículo 63) “Por lo que aquí se observa es de pensarse que los autores de esta ley, parece que ignoran que la zona de urbanización ejidal, es de lo que en el derecho contemporáneo es lo que sustituyó a la institución jurídica del fundo legal para el caso concreto de los ejidos”<sup>103</sup>

Respecto de las tierras destinadas al asentamiento humano se consideran por esta Ley inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que dichas tierras sean aportadas al Municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos; de otra manera cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho; para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización se requerirá la intervención de las autoridades municipales y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse la zona de urbanización, será la asamblea quien realice la asignación de los solares; el Registro Agrario Nacional, expedirá los certificados de cada solar, los cuales

---

<sup>103</sup> delgado Moya Rubén, p 157.

constituirán los títulos oficiales que acreditaran la propiedad de éstos y los actos jurídicos subsecuentes serán regulados por el derecho común, (artículo 69).

También se contempla en esta Ley el establecimiento de la parcela escolar, una granja agropecuaria o de industria rural aprovechada por las mujeres mayores de 16 años y a la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

De las tierras de uso común se dice en el artículo 73 que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubiere sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sea tierras parceladas. De igual manera que la propiedad de las tierras destinadas para el asentamiento humano la de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo que por manifiesta utilidad el núcleo de población ejidal pueda transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al procedimiento determinado en la Ley en estudio.

Por lo que hace a las tierras parceladas corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas, la explotación es de forma individual y para que pueda ser colectiva se requiere el consentimiento por escrito del titular. Así pues, lo que antes estaba estrictamente prohibido, ya que se había tenido un manto protector sobre la propiedad social que limitó profundamente la canalización de cualquier tipo de recursos crediticios y de inversión productiva impidió el desarrollo de esquemas productivos asociativos de los particulares con los ejidos y ejidatarios. Por lo que la actividad crediticia se vio limitada a la banca oficial, el Banco Nacional de Crédito Rural.

Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avencidados del mismo núcleo de población, obviamente cumpliendo con las formalidades que para tal efecto establece la ley y respetando ante todo el

derecho del tanto del que gozarán el cónyuge y los hijos del enajenante y lo que constituye una medida protectora de la familia campesina. Otra modalidad que presenta esta Ley, consiste en que el ejidatario podrá asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, dándose de baja dicha tierra en el Registro Agrario Nacional, mismo que expedirá el título de propiedad correspondiente que a su vez será inscrito en el Registro Público de la Propiedad respectivo; esto quiere decir que las tierras dejan de ser ejidales y se sujetarán a las disposiciones del derecho común (artículo 82). La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implicará que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otras parcelas o sobre tierras de uso común.

La primera enajenación a personas ajenas al núcleo será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la comisión de avalúos de bienes nacionales, o cualquier institución de crédito (artículo 86).

Por lo que hace a las tierras ejidales en zonas urbanas el núcleo de población ejidal podrá beneficiarse de la urbanización de sus tierras.

Se considera la posibilidad de constituir nuevos ejidos y se regulan los requisitos para dicha Constitución, así como el poder convertir las tierras que se encuentren bajo el régimen de dominio pleno al régimen ejidal.

La Ley Agraria también presenta la figura de la expropiación de bienes ejidales y comunales, estableciendo las causas, tramitación, el pago o depósito mediante el importe de la indemnización que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente. La indemnización se pagará a los ejidatarios atendiendo a sus derechos (artículo 96).

El FIFONAFE será quien ejerza las acciones necesarias para el caso de reclamar la reversión total o parcial.

De la misma manera se plantean diversos aspectos respecto de las comunidades.

Titulo cuarto. Presenta todo lo concerniente a la Constitución de sociedades en su diversas modalidades, productivas, comerciales, etc. que pueden formar los ejidatarios para su beneficio, por lo que el titulo se denomina “De las sociedades rurales”.

Titulo quinto “De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales” determinándose las características y empleos de cada una de éstas, así como los límites y equivalencia de las mismas.

Titulo sexto “De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales” se establecen las prescripciones que regulan las sociedades mercantiles o civiles que sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, así como los casos de excepción; los requisitos que deberán reunir las sociedades a los miembros de éstas y a la manera en que el Registro Agrario Nacional manejará los registros de las multicitadas sociedades y su acción para con las mismas.

Titulo séptimo se establece todo lo relativo a la procuraduría agraria y se presenta como un Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio sectorizado en la Secretaría de la reforma Agraria, describiendo sus funciones recalando que está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas; además de anunciar sus atribuciones, configurando su estructura y

manera de actuar de todos quienes formen parte de dicha procuraduría agraria enumerando los requisitos a reunir por parte del persona adscrito a la misma.

Titulo octavo, esgrime todo lo relativo al Registro Agrario Nacional que se instituye para el control de la tenencia de la Tierra y a la seguridad documental derivados de la aplicación de esta Ley. Funcionará como Órgano Desconcentrado de la Secretaria de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán documentos en los que conste las operaciones originales y las modificaciones que sufraga la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. Lo anterior se establece para dar cumplimiento a lo ordenado en la fracción XVII del párrafo noveno del artículo 27 Constitucional que consiste en prestar asistencia técnica de toda especie con respecto a su competencia para el Registro Agrario Nacional se tomó como modelo al Registro Publico de la Propiedad y del Comercio, aunque con sus diversas modalidades que le dan sus propias características.

Titulo noveno se refiere a los terrenos baldíos y nacionales dando sus respectivas definiciones; serán inembargables e imprescriptibles ( artículo 159). Contiene la forma en que se llevarán al cabo las operaciones de deslinde a través de las Secretaria de la Reforma Agraria.

Titulo décimo comprende una parte de las mas importantes ya que la justicia agraria como se denomina este titulo presenta la forma en que accesaremos a los tribunales agrarios en este titulo se define que es el juicio agrario, su competencia la supletoriedad para la cual se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles lo que se recalca en el artículo 167 de la misma ley; en su capitulo II se reseña todo respecto a las formalidades que giran en torno al emplazamiento de una demanda, en este caso agraria; el capitulo III se refiere al juicio agrario en si, el cual se ajustará al principio de oralidad, siendo optativo asesorado y

prácticamente lo que conlleva el procedimiento agrario como es el ofrecimiento admisión y desahogo de pruebas hasta la sentencia.

En el capítulo IV se plasman los elementos necesarios para efecto de ejecutar las sentencias emitidas por el tribunal.

En el capítulo V se contemplan disposiciones generales respecto de cuestiones incidentales que se susciten ante los tribunales agrarios; el horario de los mismos así también se dice que, por lo que hace a los plazos fijados por esta ley o de las actuaciones ante los tribunales, no hay días ni horas inhábiles (artículo 193) la manera de llevar las audiencias las formalidades de las mismas y todo lo relativo a la integración del expediente relativo.

El capítulo VI se ocupa del recurso de revisión, los casos en que es procedente y la manera de tramitarse el artículo 198 reseña que el recurso de revisión en materia agraria procede contra la sentencia de los tribunales agrarios que resuelve en primera instancia sobre:

I Cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles.

II La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales, o

III La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.

Contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios Agrarios o del Tribunal Superior Agrario solo procederá el juicio de amparo ante el tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa correspondiente, tratándose de otros casos de

los tribunales unitarios en que por su naturaleza proceda el amparo, conocerá el juez de distrito respectivo tal y como se determina en el artículo 200 de la Ley Agraria.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La legislación agraria, ha sufrido una serie de cambios importantes, pero ninguna como la del año de 1992, que tuvo como resultado el nacimiento de la denominada “Ley Agraria”, que deroga a su antecesora, la “Ley Federal de Reforma Agraria”; de la cual surgen una serie de figuras importantes como lo es el de la denominada Junta de Pobladores, sobre la que existen cuestionamientos importantes respecto a su forma de creación y aplicabilidad.

SEGUNDA.- En la legislación anterior se trataba el área de asentamientos humanos como resultado de la entrega de tierras dotadas por el ejecutivo federal, sin mayor señalamiento que el de considerar separar una superficie de área necesaria para crear la zona de asentamientos humanos, sin ningún tipo de especificación; sin embargo en la actual Ley Agraria, a través del programa presidencial denominado Programa de Certificación de Derechos Ejidales, se delimita las tierras al interior del ejido en tres grandes áreas, denominadas: área parcelada, área de uso común y área de asentamientos humanos.

TERCERA.- La Ley Agraria como el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, señala que a la presentación del acta de asamblea de Asignación y Delimitación de Tierras Ejidales, ante el Registro Agrario Nacional, éste emitirá los correspondientes títulos de propiedad de solar urbano, los cuales se encuentran inscritos en el Registro Publico de la Propiedad, y señala la Ley Agraria en su artículo 69 que los actos jurídicos subsecuentes serán regulados por el derecho común, refiriendo además que cuando se realiza esta delimitación de tierras en lo particular, participan las autoridades Municipales Correspondientes considerando las normas técnicas que emita la Secretaria de Desarrollo Social de tal forma que las zonas

urbanas serán reguladas por cualquier legislación federal o local relacionadas con los asentamientos humanos menos la legislación agraria excluyéndose así de manera inmediata.

CUARTA.- En los artículos 41 y 42 de la Ley Agraria se establece la figura de “La Junta de Pobladores” observando, que de la lectura a dichos artículos, se nota que carece de toda lógica y técnica jurídica, en razón, de que lo refiere “ Como órgano de participación de la comunidad, por lo que podrá constituirse en cada ejido una junta de pobladores, integrada por ejidatarios y vecindados del núcleo de población...” de donde se desprende que mezcla los vocablos ejidatarios y vecindados en un núcleo de población, situación inconsistente ya que se le olvida al legislador que la comunidad como tal existe en la Ley Agraria y es una figura con características muy especiales por su creación o formación, además de que no refiere cual es su alcance legal o literal, por consiguiente no existe una técnica jurídica adecuada; aunado a lo anterior es de señalarse que el artículo 41 de la Ley agraria refiere que la integración de la Junta de Pobladores y su funcionamiento será regulado por un reglamento, que elaboraran los miembros que la integren; sin que establezca de manera clara y precisa la forma de integración de la junta de pobladores, ello si tomamos en consideración que en primer lugar no refiere a quien le corresponde expedir la convocatoria para la debida integración de la Junta de Pobladores, para estar en posibilidad de expedir el reglamento que habrá de regir a ésta, lo anterior si tomamos en consideración que los órganos de representación del ejido cuentan con facultades dentro de terrenos ejidales y las tierras de asentamientos humanos ya fueron segregados del ejido y en tales condiciones éstas ya son reguladas por el derecho común,

QUINTA.- No existe una sola Ley que prevea un órgano independiente de las autoridades Estatales y/o Municipales, dentro de las zonas de población por lo que la creación de la denominada Junta de Pobladores resultaría ociosa pues si bien la legislación señala que la creación de la Junta de Pobladores servirá para realizar

gestiones necesarias para los intereses de los pobladores, los intereses de los pobladores deben siempre estar apegados a derecho, para lo cual existe las legislaciones federales, estatales y municipales que establecen las obligaciones tanto de los gobernantes como de los gobernados, como lo es la Ley General de Asentamientos Humanos conjuntamente con las leyes locales.

SEXTA.- Por otro lado, es de referir que el artículo 41 de la Ley Agraria establece las atribuciones y obligaciones de los integrantes de las Juntas de Pobladores y en cinco fracciones regula su funcionamiento, con lo que se pretende involucrar una asamblea llámese de ejidatarios y/o comuneros a las situaciones legales que tiene una zona de asentamiento humano perfectamente delimitada, segregada de la superficie ejidal, e incluso inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y en consecuencia sujeta a las funciones de la Presidencia Municipal a través del Cabildo, Juez Municipal, Delegado Municipal, Juez de Barrio, en una estructura perfectamente definida y acorde a los lineamientos jurídicos que les corresponde, de conformidad con la legislación federal aplicable como lo es la Ley Federal de Asentamientos Humanos, así como las disposiciones legales de la Secretaría de Desarrollo Social en cuanto al impacto ambiental, etc; en virtud de lo anterior lo dispuesto en los artículos 40 y 41 deben de salir de la legislación agraria vigente o bien realizar las reformas correspondientes a efecto de que se contemple la regulación de los asentamientos humanos ejidales dentro del derecho agrario.

Mónica Munguía Cruz

## BIBLIOGRAFIA

- CABRERA**, Luis Bibliografía Aspectos de su vida, Editorial CVLTVRA.TG.S.A. México D.F. 1951
- CERVANTES**, Manuel La Filosofía Jurídica y Política en Grecia y Roma, México Ed. Talleres Gráficos de la Nación, México D. F. 1953.
- CHÁVEZ** Padrón, Martha El Derecho Agrario en México, Ed. Porrúa, 2a Edición, 1970
- CHÁVEZ** Padrón, Martha El Proceso Social Agrario, Ed. Porrúa. México 1999. 7ª Edición
- DE IBARROLA**, Antonio El Derecho Agrario, Ed. Porrúa, México, 2a Edición 1983
- DELGADO** Moya, Rubén Derecho de la Propiedad Rural y Urbana, Ed. Pac, S.A. de C.V., México 1993
- DELGADO** Moya, Rubén Estudio del Derecho Agrario, Ed. Sista 2ª Edición
- FABILA**, Manuel Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, 1493 – 1940, SRA – CEHAM, México, 1981
- GALLARDO** Zúñiga, Rubén Prontuario Agrario, Ed. Porrúa México 2001
- GAMAS** Torruco, José Derecho Constitucional Mexicano, Ed, Porrúa, México 2001
- GARCIA** Coll, Julio El Sistema General de Planificación Urbana. Asentamientos Humanos, Ed. Regina de los Ángeles, México 1976
- IBARRA** Mendivil, Jorge Luis La Propiedad Agraria y el Sistema Político en México, Ed. Porrúa, 1989
- LEMUS** García, Raúl Derecho Agrario Mexicano (sinopsis histórica), Ed. Limsa, México D.F., 1978
- LEMUS** García, Raúl Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1987
- MARTÍNEZ** Garza, Bertha Beatriz Los Actos Jurídicos Agrarios, Ed. Porrúa, 1971
- MEDINA** Cervantes, J. Ramón Derecho Agrario, Ed. Harla, México, 1978
- MENDIETA** y Núñez, Lucio El Problema Agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, 22 Edición, Ed. Porrúa , 1989
- MUÑOZ** López, Aldo Saúl Guía Legal Agraria, Ed. Pac, 2001
- SOSAPAVON** Yánez, Otto Diversos Conceptos del Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa 1999
- OVILLA** Mandujano, Manuel Derecho Urbano, 2ª Edición.
- PÉREZ** Castañeda, Juan Carlos El Nuevo Sistema de Propiedad Agraria en México Ed. Textos y Contextos. 1a Edición 2002

**PORTILLA** Toltecayotl, Miguel Aspectos de la Cultura Nahuatl, 1a reimpresión, F.C.E, México, 1983

**ROJINA** Villegas, Rafael Compendio de Derecho Civil, Tomo 1, 5a Edición, Ed. Libros de México

**SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA** La Transformación Agraria (Origen, Evolución, Retos, Testimonios) volumen 1, Producciones Editoriales S.A. de C.V., México 1997

**SOTOMAYOR** Garza, Jesús G. El Nuevo Derecho Agrario en México, 2ª Edición, Ed. Porrúa, México 2001

**VÁZQUEZ** Alfaro, Guillermo Gabino Lecciones de Derecho Agrario, Ed. Pac 1ª Edición 1996

## LEGISLACION Y DICCIONARIOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. Edición 130a. México 1999

Diccionario de la Lengua Española, Tomos 6 y 8

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a Edición, México, 1989

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 3ª Edición 1989

Diccionario para Juristas, Palomar de Miguel, Mayo Ediciones, S. De R.L. México 1981

Diccionario Pequeño Laruse Ilustrado, Ed. Laruse, Ed. 1989

Diccionario Enciclopédico Universal, Tomo II Ediciones y Publicaciones CREDSA, Barcelona España.

Gran Diccionario Enciclopédico Visual ENCAZ, S.A. Edición 1991, México

Ley Agraria, Ed. Porrúa 14 Edición 2002

Ley Agraria Comentada Rubén Gallardo Zúñiga, Ed. Porrúa 2002

Ley Federal de Reforma Agraria, Edición a cargo de la Dirección General de Información Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, México, DF. 1985

Ley General de Asentamientos Humanos, Compilación VIII, 2003, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Ley Agraria Ed. Porrúa

## **PUBLICACIONES**

La Junta de Pobladores, Cuadernos Básicos de Organización Agraria, Secretaria de la Reforma Agraria 1994

LV Legislatura, Crónica de Ley Agraria. Comisión de Régimen interno y Concertación Política Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1992

La Transformación Agraria, Origen, Evolución y Retos , Sector Agrario, Volumen 1, México 1997