



---

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LA  
SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS  
DERIVADOS DE LOS PROCESOS DE  
URBANIZACIÓN EN LA ALCALDÍA CUAJIMALPA  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DE 1985 A 2021.

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA  
LIZETH BEATRIZ GIL LÓPEZ

DIRECTORA DE TESIS  
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO VALENCIA SALCEDO

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, enero 2023.





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO  
OF No. FD/SDA/008/2022  
ASUNTO: Aprobación de tesis

**MTRA. IVONNE RAMÍREZ WENCE**  
**DIRECTORA GENERAL**  
**ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**P R E S E N T E .**

Me permito informar a usted, que la tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho, elaborada en este Seminario por la pasante en Derecho, **LIZETH BEATRIZ GIL LÓPEZ**, con número de cuenta: **300174830**, bajo la dirección de una servidora Lic. María del Rosario Valencia Salcedo, denominada "**LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS DERIVADOS DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN LA ALCALDÍA CUAJIMALPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DE 1985 A 2021**" reúne los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII, del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento General de Exámenes de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Ciudad Universitaria, CDMX, a 6 de junio de 2022.

**LIC. MA. DEL ROSARIO VALENCIA SALCEDO**  
**DIRECTORA DEL SEMINARIO**



**FACULTAD DE DERECHO**  
**SEMINARIO DE DERECHO**  
**AGRARIO**

CCP.- Lizeth Beatriz Gil López -Alumna.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
I. MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL DEL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL .....	9
1. El Derecho Agrario como Derecho Social .....	9
a) Antecedentes .....	9
b) Las expresiones constitucionales del Derecho Social.....	13
c) Concepto de Derecho Social .....	15
d) Principios del Derecho Social.....	16
II. ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO	22
1. La propiedad de la tierra en el Derecho Romano .....	22
a) La propiedad en las XII Tablas y sus límites .....	23
b) <i>Jus utendi, jus fruendi e jus abutendi</i> .....	24
2. La propiedad de la tierra en el Derecho Prehispánico.....	25
a) Propiedad de la tierra en la cultura mexicana.....	25
b) Propiedad de la tierra en la cultura maya y otras culturas.....	26
c) Posturas sobre el carácter social de las formas de propiedad en México prehispánico .....	27
3. La propiedad de la tierra del México colonial a la época de Reforma .....	29
a) La teoría patrimonialista del Estado y la propiedad en la colonia .....	29
b) Las Constituciones de 1824 y 1857 .....	31
c) Consecuencias de las normas de propiedad entre la Independencia y la Reforma .....	34
4. La propiedad en el porfiriato y la Revolución Mexicana .....	35
a) La concentración de la tierra en el porfiriato .....	35
b) Los inicios de la Revolución Mexicana.....	36
c) La Ley Agraria de 1915.....	38
d) El artículo 27 de la Constitución de 1917 .....	39
III. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO DE 1985 A 2021 .....	48
1. La función social de la propiedad en el Derecho Agrario .....	48
a) Antecedentes.....	49

2. Fuentes del Derecho Agrario mexicano .....	54
a) Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .....	56
b) Leyes en materia agraria de 1985 a 2021 .....	58
c) Jurisprudencia .....	62
3. Derecho Procesal Social Agrario .....	67
IV. LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN LA ALCALDÍA CUAJIMALPA ...	70
1. Concepto de urbanización .....	70
2. Urbanización en el mundo y en América Latina .....	71
3. Urbanización en México .....	74
4. Urbanización en la Ciudad de México .....	76
a. Marco jurídico de la urbanización en la Ciudad de México .....	78
5. El proceso de urbanización de la alcaldía Cuajimalpa a partir de 1985 .....	90
V. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS DERIVADOS DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN LA ALCALDÍA CUAJIMALPA, CIUDAD DE MÉXICO, DE 1985 A 2021 .....	94
a) Territorio agrario de la alcaldía Cuajimalpa .....	96
1. Actos administrativos (expropiaciones) .....	98
2. Sentencias de juicios agrarios .....	102
3. Casos mencionados en notas periodísticas .....	108
4. Análisis general .....	110
CONCLUSIONES .....	113
FUENTES .....	119
ANEXO .....	127

## INTRODUCCIÓN

Los procesos de urbanización han tenido una tendencia creciente en todo el mundo desde la segunda mitad del siglo XX. Esto se debe en parte a las grandes migraciones rurales hacia las ciudades en busca de oportunidades laborales y una mejor calidad de vida. Sin embargo, estos procesos han estado lejos de desarrollarse de una manera organizada y que garantice a los nuevos habitantes de las ciudades acceso a la vivienda y otros derechos. Ante los altos precios del suelo urbano regular, una proporción importante de los asentamientos humanos de población de bajos ingresos se ha desarrollado bajo modalidades precarias, en suelo de régimen agrario, a través de transacciones ilegales o tratos que no ofrecen seguridad jurídica para los nuevos ocupantes.

La presión por el suelo de los núcleos agrarios cercanos o al interior de las ciudades, también se da por parte de empresas inmobiliarias que buscan el mayor lucro obteniendo tierras a muy bajo precio para el desarrollo posterior de proyectos inmobiliarios y producción de vivienda. Sin embargo, esto no siempre beneficia a los habitantes de los núcleos agrarios, quienes muchas veces no tienen el poder adquisitivo suficiente para acceder a dichos inmuebles.

La expansión urbana, particularmente en las grandes ciudades del país como la Ciudad de México, ha traído consigo problemas importantes en materia de gobernanza de la tenencia de la tierra, que apuntan a retos en temas como el carácter democrático de los órganos de representación de los núcleos agrarios, el acceso a derechos de los habitantes sin calidad agraria, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en suelo agrario, y el ordenamiento territorial, entre otros.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “La falta de una oferta de suelo asequible ha motivado la ocupación informal de asentamientos humanos localizados en suelo ejidal en el que, a pesar de contar con títulos de posesión, sus habitantes han carecido por años de la seguridad jurídica de la propiedad, excluyéndolos así del acceso a los beneficios que ofrece la urbanización.” INSTITUTO NACIONAL DE SUELO SUSTENTABLE (INSUS), Política Nacional de Suelo, 2020, [en línea],

Es en este marco que la función social de la propiedad para dirimir conflictos generados por los procesos de urbanización adquiere relevancia. El conocimiento de los aspectos doctrinales de la función social de la propiedad, y de su aplicación a la solución de casos particulares puede abonar al conocimiento del significado y contenido que se le ha dado a este principio desde la década de los ochenta hasta la actualidad, desde los órganos del Estado mexicano.

Se eligió la alcaldía Cuajimalpa de la Ciudad de México porque en ella existen contrastes paisajísticos que reflejan procesos de urbanización caracterizados por la desigualdad, dando como resultado un mosaico en el cual conviven pueblos tradicionales con grandes desarrollos inmobiliarios. El periodo de estudio abarcará del año 1985 al 2021. El año de 1985 marcó un parteaguas en la dinámica de urbanización de la alcaldía Cuajimalpa debido al incremento en la proliferación de asentamientos humanos en dicha zona después del sismo del 19 de septiembre, que fue altamente destructivo en la zona centro de la Ciudad de México.

El objetivo del presente trabajo es analizar si la función social de la propiedad fue un elemento tomado en cuenta en la actuación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales encargadas en dirimir conflictos por la propiedad y uso del suelo durante los procesos de urbanización del territorio agrario de la alcaldía Cuajimalpa entre los años 1985 y 2021. La hipótesis es que las autoridades administrativas y judiciales que intervinieron en la solución de conflictos por la propiedad y el uso del suelo derivados de los procesos de urbanización del territorio de propiedad social no siempre tomaron en cuenta la función social de la propiedad.

Para esta investigación se utilizaron métodos cualitativos, en particular se recurrió a la técnica de revisión documental, así como el análisis de documentos históricos, entre ellos leyes, reglamentos, jurisprudencias, sentencias decretos expropiatorios y notas periodísticas. También se utilizaron datos estadísticos de fuentes secundarias para describir, caracterizar y contextualizar diversos procesos económicos y

---

<<https://www.gob.mx/insus/documentos/politica-nacional-de-suelo>>, [fecha de consulta: 01 de mayo de 2021], p.23.

sociales, principalmente los de urbanización a nivel nacional y local en el territorio de estudio.

El objetivo del primer capítulo es realizar un recorrido por algunos de los autores y corrientes más importantes del pensamiento filosófico, social y religioso, que dieron origen al Derecho Social, y dentro de éste, a la función social de la propiedad. Se mencionan también los principios que caracterizan al Derecho Social.

El segundo capítulo tiene por objetivo realizar un recuento histórico de los antecedentes de la propiedad agraria que dieron sentido a la configuración de la función social de la propiedad que quedaría asentada en las normas después de la Revolución Mexicana. Se aborda la propiedad agraria en México desde sus influencias en el Derecho Romano, las instituciones en el derecho prehispánico, pasando después por la época colonial, la Independencia y la Reforma, hasta el Porfiriato y la Revolución Mexicana. Se realiza una breve revisión de los puntos principales que quedaron asentados en la Constitución de 1917 en materia agraria.

La finalidad del tercer capítulo es identificar los distintos contenidos de la función social de la propiedad en los instrumentos normativos en materia agraria, vigentes entre 1985 y 2021. También se resumen e interpretan las tesis y jurisprudencia más relevantes en relación con la función social de la propiedad. Finalmente se habla brevemente del Derecho Procesal Agrario y sus principales características en el marco del Derecho Social.

El cuarto capítulo tiene por objetivo definir qué se entiende por proceso de urbanización, y brindar un panorama de cómo éste se ha desarrollado en Cuajimalpa partiendo de un nivel macro de contextualización (América Latina, México y Ciudad de México). Se describen las normas en materia de urbanización que enmarcaron estos procesos en la alcaldía estudiada de 1985 a 2021, y cómo se entiende la función social de la propiedad desde dichos instrumentos, además de realizar un análisis comparativo de la función social en las normas agrarias durante el mismo periodo para encontrar convergencias y divergencias.

En el quinto capítulo se lleva a cabo el análisis de las resoluciones administrativas y jurisdiccionales encontradas, sobre controversias derivadas de conflictos por

urbanización en el territorio agrario de la alcaldía Cuajimalpa en el periodo de estudio, con el fin de valorar si en las mismas se considera la función social de la propiedad. Adicionalmente se incluyen algunas notas periodísticas que hacen referencia a conflictos relevantes.

# I. MARCO JURÍDICO CONCEPTUAL DEL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO SOCIAL

El objetivo de este capítulo es realizar un breve recorrido por los autores y corrientes más importantes del pensamiento filosófico, social y religioso, que dieron origen al Derecho Social, en el cual se enmarca el Derecho Agrario, cuya función social no puede entenderse sin este encuadre. Se mencionan también los principios en que se funda el Derecho Social.

## 1. El Derecho Agrario como Derecho Social

### a) Antecedentes

*Socialismo científico, socialismo religioso y anarquismo*

En su artículo *Los antecedentes y precursores de los derechos sociales*, Víctor Manuel Garay Garzón realiza un análisis desde el punto de vista de la historia de las ideas occidentales, de algunas de las tendencias ideológicas que sentaron las bases de los derechos sociales, e identifica tres corrientes que tuvieron influencia importante: el socialismo científico, el socialismo religioso y el anarquismo<sup>2</sup>.

Los principales exponentes del socialismo científico fueron Karl Marx y Federico Engels. Para ellos, el derecho burgués era parte de una superestructura, definida como el marco institucional e ideológico que permite perpetuar las desigualdades sociales. De acuerdo con Garay Garzón<sup>3</sup>, desde la perspectiva de estos autores, al establecer un tratamiento igual a individuos desiguales, el liberalismo propiciaba la despersonalización, es decir, la abstracción de las personas de su contexto y de su condiciones particulares en múltiples dimensiones <<Por su naturaleza, el derecho sólo puede consistir en la aplicación de una medida idéntica, pero los individuos desiguales [...] solo son mensurables de acuerdo con una medida igual en tanto en

---

<sup>2</sup> GARAY GARZÓN, Víctor Manuel, "Los antecedentes y precursores de los derechos sociales", en GARAY GARZÓN, Víctor Manuel y CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl (coords.), *Los Derechos Sociales en la Constitución Mexicana de 1917 y hasta nuestros días. Una aproximación filosófica para su estudio*, Ciudad de México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p.47.

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

cuanto se les sitúa bajo un mismo punto de vista, si se considera en ellos sólo un aspecto *determinado*>><sup>4</sup>.

Para Marx y Engels, la propiedad burguesa moderna, obtenida a través de la explotación del trabajo asalariado, debía ser abolida, <<la moderna propiedad privada burguesa es la última y la más acabada expresión del modo de producir y apropiarse de las riquezas, basado en los antagonismos de clase, y en la explotación de unos por otros.>><sup>5</sup>

Dentro de la vertiente del socialismo religioso, Víctor Manuel Garay Garzón destaca dos documentos: la *Encíclica Rerum Novarum* escrita por el Papa León XIII en 1891, y la *Quadragesimo Anno*, escrita por Pío XI en 1931. Ambos escritos hablan sobre cómo alcanzar, a través del amor y los principios cristianos, la justicia entre los seres humanos. Desde esta corriente se planteaban reivindicaciones en el ámbito laboral, a partir de la posibilidad de asociación corporativa de los trabajadores.<sup>6</sup>

Finalmente, el tercero de los movimientos que menciona Garay Garzón como precursor de los derechos sociales es el anarquismo, representado por autores como Mijail Bakunin, Piotr Kropotkin y Pierre Joseph Proudhon. Este último cuestionó el supuesto carácter de derecho natural de la propiedad, y criticó el uso del derecho para explotar a otros seres humanos <<en *¿Qué es la propiedad?*, se condena a la propiedad como privilegio que fomenta la explotación a través de las leyes del derecho y la economía.>><sup>7</sup>

#### *Orígenes del Derecho Social: Anton Menger y Otto von Gierke*

Los orígenes del Derecho Social se remontan a los movimientos obreros por condiciones más justas de trabajo, en un contexto donde ya eran patentes los efectos negativos de la Revolución Industrial en las condiciones de los trabajadores.

---

<sup>4</sup> MARX, Carlos, *Textos selectos. Crítica del programa de Gotha*, en GARAY GARZÓN, Víctor Manuel, p.54.

<sup>5</sup> MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Manifiesto comunista*, Santiago, Babel, 1948, p.33.

<sup>6</sup> GARAY GARZÓN, Víctor Manuel, *op. cit.*, pp.57-60.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.62.

De acuerdo con Eric Hobsbawm, el despegue de la Revolución Industrial en Gran Bretaña tuvo lugar en 1780, y la época así denominada duró hasta 1840, año en que se construyó el ferrocarril y se creó la industria pesada en Inglaterra.<sup>8</sup> Según el autor, las repercusiones de este fenómeno fueron claras entre 1830 y 1840, <<Hasta 1840, el proletariado-ese hijo de la Revolución industrial -y el comunismo, unido ahora a sus movimientos sociales -el fantasma del *Manifiesto comunista*- no se ponen en marcha sobre el continente.>><sup>9</sup>

Gustav Radbruch sintetiza del siguiente modo la cotidianeidad de las relaciones contractuales entre capitalistas y trabajadores de la época:

La libertad de contratación, asociada a la libertad para ser propietario, es, traducida a la realidad social, la libertad del socialmente poderoso para dictar sus órdenes al socialmente impotente, [y] la necesidad de éste de someterse a las órdenes de aquel. Por donde la libertad de la propiedad, combinada con la libertad contractual, forma, sobre la base del concepto formal de igualdad de la persona, el fundamento jurídico del capitalismo y, por tanto, de la desigualdad efectiva y material.<sup>10</sup>

En dicho contexto, surgieron dentro del ámbito del Derecho autores como Anton Menger por parte del socialismo jurídico, y Otto von Gierke desde el historicismo jurídico social, quienes cuestionaron el liberalismo individualista y el formalismo de los códigos civiles, que en aquel momento regulaban, entre otros temas, las relaciones laborales.<sup>11</sup>

Dentro del *ius* socialismo no se concebía al Derecho solamente bajo la idea marxista de una superestructura resultante de la estructura económica y coadyuvante en su reproducción. Más allá de esto, se pensaba que el Derecho era una herramienta para lograr el cambio social de manera pacífica<sup>12</sup>. Monereo (2020)

---

<sup>8</sup> HOSBAWM, Erick, *La era de la Revolución, 1789-1848*, Buenos Aires, Crítica, 1962.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>10</sup> RADBRUCH, Gustavo, citado por ALBERTO SOSA, Rodolfo, *Concepto y contenido del Derecho Social*, s/f. [en línea], [https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/conceptos\\_y\\_contenidos\\_de\\_la\\_seguridad\\_social.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/conceptos_y_contenidos_de_la_seguridad_social.pdf), [fecha de consulta: 20 de marzo de 2022].

<sup>11</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis, "El Derecho Social y los sujetos colectivos: la construcción jurídica fundacional de Otto von Gierke". En la revista *Lex social*, vol. 10, núm. 2, 2020.

<sup>12</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis, *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España*, Valladolid, España, editorial Trotta, 1999.

comenta que <<el socialismo jurídico trataba de reformar *internamente* al Derecho privado en un sentido más social en cuanto protector de las clases trabajadoras.>><sup>13</sup>

Uno de los planteamientos centrales del socialismo jurídico fue la idea de la “cuestión social”, que consistía en el problema de cómo mantener la cohesión de una sociedad en donde privaba la desigualdad provocada por el conflicto entre el capital y el trabajo, en un contexto en donde además otras estructuras de solidaridad como la familia habían sido desmanteladas en favor de la liberalización individualista que favorecía al mercado.<sup>14</sup> Es así como, según Monereo, las reformas sociales al derecho privado orientadas a mejorar las condiciones de los trabajadores, contribuyeron a su vez a la supervivencia del capitalismo,

El “estatuto” reformista e integrador (como intento de gobernabilidad política mediante un compromiso entre los intereses en juego y entre las dos lógicas en presencia: la lógica de la economía de mercado y la lógica de la solidaridad que reclama una dignificación de la condición salarial) se completaría mediante el reconocimiento de los derechos plenos de participación política y un haz de derechos sociales de la ciudadanía. Así puede captarse el sentido de la construcción del Estado social en el mismo seno del Estado liberal.<sup>15</sup>

Por el lado del historicismo jurídico social, Otto von Gierke propuso que el Derecho tenía una función social, pero su análisis partía de perspectiva “organicista”, es decir, concebía a la sociedad como un organismo vivo. Esta postura naturalista fue común en los orígenes de las Ciencias Sociales, en el siglo XVIII e inicios del XX. De acuerdo con Monereo, para este autor los colectivos sociales debían jugar un papel fundamental en las creaciones jurídicas (por ejemplo, los convenios colectivos de trabajo), y por esta razón fue más allá de la oposición entre Estado e individuo establecida por teorías anteriores, <<Esa crítica al “Derecho privado individualista” le permite defender la instauración de un derecho público social y un derecho privado

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.14.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 33.

“en el cual viva, y palpite la idea de comunidad, a pesar de todo el respeto escrupuloso a la inviolable esfera del individuo”.>><sup>16</sup>

Así, para Gierke, el derecho social debía ser alimentado por los entes colectivos, y esta era la manera de resolver el problema de la cohesión social amenazada por las condiciones propiciadas por el individualismo capitalista:

La reforma del Derecho debe ser equidistante de esos dos extremos (del individualismo y del socialismo) realizando la idea social y comunitaria en el Derecho privado lo que comporta una cierta socialización del mismo. Desde esta premisa planteó la necesidad de introducir medidas sociales en la legislación y superar la concepción absolutista de la propiedad, funcionalizándola socialmente desde su función social.<sup>17</sup>

Otto von Gierke tuvo influencia en autores como Hugo Sinzheimer, H.J. Laski, y E. Ehrlich, partidarios del pluralismo sociopolítico y jurídico.<sup>18</sup>

Mengey y Gierke coincidían en su crítica al liberalismo individualista del derecho civil positivo, y cuestionaban el carácter homogeneizante de la igualdad formal supuesta por dicha postura. Los seres humanos son diversos, y particularmente cuando existen de por medio relaciones de poder, es erróneo presuponer que gozan de las mismas libertades para hacer valer su voluntad. Esto tiene importancia también en el ámbito procesal, razón por la cual desde el socialismo jurídico se atribuyó una relevancia particular a la jurisprudencia, para una interpretación elástica y teleológica de la legislación para garantizar la justicia social.<sup>19</sup>

## **b) Las expresiones constitucionales del Derecho Social**

En las primeras etapas del capitalismo, este se encontraba asentado en un modelo de Estado liberal, cuyas funciones se encontraban acotadas a garantizar el funcionamiento del mercado, a partir de tres principios: 1) legalidad de las actividades desempeñadas por sus representantes; 2) publicidad de los actos de sus poderes

---

<sup>16</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis, *op cit.*, 2020, p. 689.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 714.

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

<sup>19</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis, *op. cit.*, 1999.

constitutivos; y 3) control jurisdiccional, político y administrativo, por parte de jueces, congresistas y electores.<sup>20</sup>

Posteriormente, las ideas críticas al liberalismo individualista en términos de la necesidad de un derecho protector hacia los grupos vulnerables, tomaron fuerza. Las nuevas corrientes y doctrinas jurídicas se expandieron durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX. Entre ellas se encontraba el Constitucionalismo Social, que promovía la incorporación de los derechos sociales en los textos constitucionales de los Estados. Al respecto, Hernán Salgado Pesantes comenta:

El constitucionalismo social está determinado por la naturaleza de los derechos sobre los cuales reposa, aquellos derechos que siendo complemento indispensable de los derechos civiles y políticos tienen que ver con el amplio mundo del trabajo y de la previsión social, con los derechos de la familia y con las exigencias vitales de la comunidad política, como son: salarios justos, educación, salud, vivienda, acceso a los servicios públicos, función social de la propiedad y mucho más.<sup>21</sup>

En México, según señala Alberto Trueba Urbina, fue Ignacio Ramírez el primero que, durante el Congreso Constituyente de 1856-57, habló del Derecho Social como una rama autónoma, incluso antes que en Europa<sup>22</sup>. Sin embargo, existe un consenso generalizado sobre el hecho de que los primeros países que plasmaron los derechos sociales en sus textos constitucionales fueron México en 1917, y Alemania en 1919 en la Constitución de Weimar.

Es importante apuntar que dichos cambios fueron impulsados no solamente desde las esferas intelectuales y académicas, también se abrieron camino gracias a importantes movimientos sociales, como lo fue la Revolución Mexicana de 1910,

---

<sup>20</sup> ABRAOMOVICH, Víctor, *et. al.*, *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, Ciudad de México, Fontamara, 2003, p.11.

<sup>21</sup> SALGADO PESANTES, Hernán, *Constitucionalismo social y sus garantías. Influencia de la Constitución mexicana de 1917 en el Ecuador*, en FERRER MC-GREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coords.), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Querétaro, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/UNAM/IIJ, 2017, p. 850.

<sup>22</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, en DELGADO MOYA, Rubén, *Derecho Social del presente. Derecho al trabajo, al capital y a los instrumentos de producción, distribución y consumo*. Ciudad de México, editorial Porrúa, 1977.

durante la cual se exigieron reivindicaciones en materia de justicia social, entre ellas la distribución de la tierra.

Más adelante, la tendencia de considerar entre las obligaciones de los Estados la garantía de mínimos de satisfacción de derechos de carácter económico y social, se consolidaría para dar lugar al Estado Social de Derecho o Estado Benefactor, que fue adoptado por varios países del continente europeo.

### **c) Concepto de Derecho Social**

De acuerdo con Alberto Trueba Urbina, el Derecho Social es <<el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.>><sup>23</sup> Basado en dicha definición, Rubén Delgado Moya formuló la siguiente: <<El Derecho Social es el conjunto de normas que protegen y reivindican a todos los económicamente débiles.>><sup>24</sup>

Por otro lado, Rodolfo Alberto Sosa (s./f.) plantea refiriendo a Gustav Radbruch y Francois Ewald, que el Derecho Social no se limita a ser una rama de la disciplina jurídica, es más bien una forma de socialización del derecho que enfatiza su función social, por lo que este carácter se puede manifestar en cualquier rama del Derecho.<sup>25</sup> Radbruch clarifica el elemento característico del Derecho Social de la siguiente manera: <<La idea central en que el Derecho social se inspira no es la idea de la igualdad de las personas, sino la de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existen; la igualdad deja de ser, así, punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico.>><sup>26</sup>

Así, como se explicó en el apartado sobre los orígenes del Derecho Social, uno de los cuestionamientos más importantes al derecho liberal sobre los cuales se fundó, fue el de la negación ideal de las diferencias entre las personas, y en particular las diferencias de poder. Es por esta razón que algunos teóricos detectaron la

---

<sup>23</sup> DELGADO MOYA, Rubén, *op. cit.*, p.115.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.116.

<sup>25</sup> ALBERTO SOSA, Rodolfo, *op. cit.*

<sup>26</sup> RADBRUCH, Gustav en ALBERTO SOSA, Rodolfo, *op. cit.*, p.13.

necesidad de darle un contenido de justicia asociado con el equilibrio de estas desigualdades, y no desde un ámbito imaginario, sin correlato en la realidad.

En un inicio, el Derecho Social se consideraba vinculado particularmente con el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social. Sin embargo, con el tiempo se han identificado una variedad de ámbitos en los cuales son patentes los desequilibrios de poder o la necesidad de protección de grupos vulnerables. Rubén Delgado Moya menciona el Derecho Agrario, el Derecho Económico y el Derecho Procesal como subramas del Derecho Social. Por su parte, Rodolfo Alberto Sosa menciona también al Derecho del Consumidor, Derecho del Usuario de Servicios Públicos, y el Derecho Ambiental.

#### **d) Principios del Derecho Social**

En este punto es claro que la naturaleza del Derecho Social está vinculada con la necesidad de equilibrar las relaciones entre las personas, teniendo en cuenta sus diferencias, con la finalidad de proteger a la parte débil, y que esto sucede en diversos ámbitos de la vida social. Partiendo de ahí, es importante tener en cuenta los principios en los cuales se funda, para comprender mejor el contenido de las normas que responden a este enfoque, así como las formas en que se interpretan.

##### *Igualdad sustantiva*

A diferencia de la igualdad formal, este principio parte de la idea de que existen diferencias entre las personas que pueden resultar en posiciones de ventaja o desventaja en las relaciones. Colocar a los individuos en un marco abstracto de igualdad puede resultar en un obstáculo en el acceso a los derechos de quienes se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. Por ello, este principio implica la aplicación diferenciada de la norma con la intención de igualar las condiciones objetivas de las partes.<sup>27</sup>

Sobre el concepto de igualdad en el Derecho Social, Rodolfo Alberto Sosa señala lo siguiente:

---

<sup>27</sup> ALBERTO SOSA, Rodolfo, *op. cit.*

la concepción igualitarista del Derecho Social propicia que estas personas o sectores en situación de vulnerabilidad, por esta sola causa y con fundamento en su natural dignidad humana, deben tener una mayor protección por parte de la comunidad, expresada principalmente a través de su forma institucional que es el Estado. Por ello el sistema jurídico reconoce personas o sectores sociales que son objeto de especial protección.<sup>28</sup>

Recientemente se han creado los conceptos de “medidas compensatorias” o “discriminación positiva” para la aplicación práctica de este principio. Desde esta perspectiva, la igualdad fáctica de las personas no se da por sentado, se toman en cuenta las particularidades de las relaciones para detectar desequilibrios de poder y subsanar las asimetrías presentes en los procesos, buscando que el contenido de justicia en la aplicación del Derecho vaya más allá del aspecto meramente formal.

#### *Principio in dubio pro operario*

Es un principio perteneciente al Derecho del Trabajo. Consiste en que, en caso de duda sobre la interpretación de una norma, se debe optar por la más favorable para el trabajador. Por lo tanto, resulta un principio protector de los trabajadores como sector que se puede encontrar en situación de desventaja frente a los patrones.

Enrique Munita Lucio menciona que en la doctrina y jurisprudencia europeas se cuestiona la existencia y vivencia de este principio, debido a lo problemático que algunos juristas consideran su aplicación, <<El principio pro operario entró en crisis hace más de 40 años [...] “se afirma su incompatibilidad con la imparcialidad del verdadero juez del trabajo; se exige que exista un caso de verdadera duda sobre el alcance de un precepto jurídico aplicable: se considera contrario a la igualdad que garantizan las constituciones” .-><sup>29</sup>

En México, se ha señalado que este principio no implica que los conflictos siempre deban ser resueltos en favor de los trabajadores. La jurisprudencia delimita

---

<sup>28</sup> ALBERTO SOSA, Rodolfo, *op. cit.*, p.14.El autor también menciona que los principios orientados a la protección referente o particularizada de las personas que lo necesitan se pueden resumir en el “principio de protección” o “protectorio”.

<sup>29</sup> MUNITA LUCIO, Enrique, El principio protector y la regla del *in dubio pro operario* como criterio de interpretación de la norma laboral, en *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. 5, Núm.10, 2014, pp.87-88.

claramente sus alcances: <<[...] éste no puede entenderse en el sentido de que los conflictos deban resolverse invariablemente en favor de la parte trabajadora, sino en el de que las autoridades laborales deben ceñir su actuación a la aplicación de las normas y condiciones imperantes en cada caso particular.>><sup>30</sup>

Por lo anterior, con los límites mencionados, este principio aún es vigente en nuestro país, e incluso se ha tomado de manera análoga para la protección de otros grupos vulnerables, como en el caso del *in dubio pro reo* (algunos autores plantean que a la par debería existir un *in dubio pro víctima*<sup>31</sup>), e incluso de elementos como la naturaleza, en el caso del *in dubio pro natura*<sup>32</sup>.

### *Principio de progresividad*

De acuerdo con este principio, los derechos deben ser cada vez más protectores en beneficio de las personas, y nunca ir en sentido contrario (disminución). Este principio corresponde también al ámbito de los Derechos Humanos, y fue incluido en el artículo primero de la Constitución con la reforma de 2011 sobre la materia.

Rodolfo Alberto Sosa comenta que el principio de progresividad es <<un mandato jurídico y político insoslayable para la permanente expansión del Derecho Social, en pos de una sociedad en la que cada individuo se encuentre definitivamente liberado de toda forma de inseguridad y de miseria>><sup>33</sup>.

### *Principios procesales*

Los principios procesales son importantes porque permiten garantizar el acceso a la justicia a todas las personas, incluso si se encuentran en alguna situación de desventaja. Evitan que las desigualdades de hecho entre las partes se conviertan en

---

<sup>30</sup> Tesis: II.T.J/31. PRINCIPIO IN DUBIO OPERARIO: SUS ALCANCES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Época: Novena, Registro digital: 174209. Tomo XXIV, Tipo: Jurisprudencia, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Septiembre de 2006, página 1260.

<sup>31</sup> LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo y FONSECA LUJÁN Roberto Carlos, "Expansión de los derechos de las víctimas en el proceso penal mexicano: entre la demagogia y la impunidad" en *Revista Criminalidad*. Volumen 58, núm. 2, 2016, pp. 209-222.

<sup>32</sup> OLIVARES, Alberto y LUCERO, Jairo, "Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente." En revista *Ius et Praxis*, vol. 23, núm. 3, 2018.

<sup>33</sup> Alberto Sosa, R, *op. cit.*, p.18.

condiciones que afecten la resolución imparcial y equilibrada de los conflictos en el ámbito jurisdiccional.

A continuación, se enumeran sólo algunos de los principios procesales relevantes para el Derecho Social.

- **Inmediación.** Implica que la celebración de las audiencias en juicio debe contar con la presencia ininterrumpida del Juez. Esto adquiere relevancia especial en la etapa probatoria, pues el Juez puede estar en la mejor posición de percibir toda la información vertida por los declarantes, a través de la comunicación verbal y no verbal.<sup>34</sup>
- **Inmediatez.** Este principio consiste en que <<la acción de tutela debe interponerse en un término razonable y proporcional, con relación al momento en que ocurrió la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales.>><sup>35</sup>
- **Suplencia de la queja.** Implica que el Juez debe ir más allá del aspecto formal en el análisis de una demanda, al análisis del fondo del asunto. De modo que, si detecta alguna deficiencia en el planteamiento formal, está en obligación de suplirla con el fin de salvaguardar los derechos reclamados.
- **Máxima economía del proceso.** Cipriano Gómez Lara distingue dos vertientes de la economía procesal, la primera asociada con el ahorro de esfuerzo, tiempo y dinero en el proceso jurisdiccional, y la segunda de carácter pecuniario, es decir, referida al costo monetario que este tiene para las partes

---

<sup>34</sup> . Tesis: 1a./J. 54/2019 (10a.) PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA METODOLÓGICA PARA LA FORMACIÓN DE LA PRUEBA. EXIGE EL CONTACTO DIRECTO Y PERSONAL DEL JUEZ CON LOS SUJETOS Y EL OBJETO DEL PROCESO DURANTE LA AUDIENCIA DE JUICIO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Época: Décima, Registro digital:2020268, Tomo I, Libro 68, Tipo: Jurisprudencia, Instancia: Primera Sala, Época: Décima. Materias: Constitucional, Penal, Julio de 2019.

<sup>35</sup> Clínica Jurídica, Consultorio Jurídico, Universidad Unibagué, *¿En qué consiste el principio de inmediatez en la acción de tutela?*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Unibagué, Colombia, s/f, [en línea], <<https://derechopolitica.unibague.edu.co/noticias-consultorio-juridico/122-en-que-consiste-el-principio-de-inmediatez-en-la-accion-de-tutela#:~:text=El%20principio%20de%20inmediatez%20es,o%20vulneraci%C3%B3n%20de%20derechos%20fundamentales>>, [fecha de consulta:20 de abril de 2022]

y a la sociedad en general.<sup>36</sup> Es decir, debe procurarse <<que el proceso consiga su fin, la satisfacción de las pretensiones con el mayor ahorro posible de esfuerzo y de coste de las actuaciones procesales>><sup>37</sup>.

- **Continuidad.** El procedimiento se debe realizar <<en la mayor medida posible sin interrupciones, de tal forma que los actos procesales se sigan unos a otros en el tiempo>><sup>38</sup>. Es decir, cada etapa del procedimiento debe cumplir su función y una vez agotada, se debe avanzar a la siguiente, sin que esto sea reversible, lo cual brinda certeza al proceso.
- **Celeridad.** Consiste en procurar que la impartición de justicia sea pronta, atendiendo a los plazos fijados por la ley, y sin que esto implique dejar de resolver la totalidad del asunto, <<la mutabilidad de la cosa juzgada deriva del balance que debe existir entre prontitud y completitud de la sentencia, con la finalidad de asegurar el equilibrio entre la temporalidad que transcurre del cierre de instrucción de un proceso hasta que se dicta resolución, y la atención debida a las pretensiones de las partes[...].>><sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, "La Teoría General del Proceso y sus conceptos generales", en *Ensayos jurídicos en memoria de José María Cajica Camacho*, Vol. I, Puebla, México, Editorial Cajica, S.A. de C.V., 2002.

<sup>37</sup> CARRETERO PÉREZ, Adolfo, "El principio de la economía procesal en lo contencioso-administrativo", en *Revista de administración pública*, núm. 65, 1971, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111224>>, [fecha de consulta: 21 de abril de 2022].

<sup>38</sup> Tesis: 1a. LI/2018 (10a.), PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO. DE SU INTERPRETACIÓN SE DESPRENDE LA OBLIGACIÓN DE LAS PARTES DE HACER VALER SUS INCONFORMIDADES EN EL MOMENTO O ETAPA CORRESPONDIENTE, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Época: Décima, Registro digital: 2017072, Tomo II, Libro 55, Tipo: Tesis Aislada, Instancia: Primera Sala, Materias: Constitucional, Penal, Junio de 2018.

<sup>39</sup> Diario Oficial de la Federación, *VOTO particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004, promoventes: diputados integrantes de la Tercera Legislatura del Distrito Federal y Procurador General de la República*, 2008, [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/103voto2\\_24ene08.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/103voto2_24ene08.doc)>, [fecha de consulta: 15 de mayo de 2022].

- **Veracidad.** El Juez debe buscar la verdad de los hechos, y evitar los equívocos derivados de la imprecisión que pudieran presentar las pruebas, si bien no una verdad absoluta, sí la más apegada posible a la realidad.<sup>40</sup>
- **Concentración.** Es un principio relacionado con el de celeridad, pero en este caso, de acuerdo con Alexander Parada, está enfocado a la realización de la mayor cantidad posible de actuaciones con el menor esfuerzo jurisdiccional, y

para ello, como dice Cortés Domínguez, podría considerarse “a) la reducción de plazos y términos conforme a las necesidades sociales del momento presente; b) mayor inmediación en los actos de comunicación; c) estímulo de la autocomposición intraprocesal; d) prohibición de incidentes suspensivos; e) tratamiento preliminar de los presupuestos procesales; f) establecimiento de una fase elástica de alegaciones y otra preclusiva de prueba; y g) instauración plena de la oralidad en la fase probatoria.”<sup>41</sup>

- **Sencillez procesal.** Implica procurar el entendimiento y comprensión cabal del procedimiento por las partes, para lo cual se evita que los aspectos formales compliquen el acceso a la justicia. Un ejemplo ilustrativo es lo establecido por el artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con el cual <<En las comparecencias, escritos, promociones o alegaciones, no se exigirá forma determinada; pero las partes deberán precisar los puntos petitorios.>><sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> ARÉVALO VELA, Javier, “Los principios del proceso laboral” en revista *Lex*, núm. 22, año XVI, 2018, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6760598>>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2022].

<sup>41</sup> CORTÉS DOMÍNGUEZ, V. y otros, citado por PARADA GÓMEZ, Guillermo Alexander, “Principios y ordenaciones procesales”, en *Law Class E-Books*, [en línea], <<https://lawclassacademy.com/wp-content/uploads/2020/10/PRINCIPIOS-Y-ORDENACIONES-PROCESALES.pdf>>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2022 ], p.6.

<sup>42</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal del Trabajo*, 1970, p.203.

## II. ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN MÉXICO

El presente capítulo tiene por objetivo realizar un recuento histórico de los antecedentes de la propiedad agraria que dieron sentido a la configuración de la función social de la propiedad que quedaría asentada en las normas después de la Revolución Mexicana. Se aborda la propiedad agraria en México desde las influencias provenientes del Derecho Romano, las instituciones en el derecho prehispánico, pasando después por la época colonial, la Independencia y la Reforma, hasta el Porfiriato y la Revolución Mexicana. Se realiza una breve revisión de los puntos principales que quedaron asentados en la Constitución de 1917 en materia agraria.

### 1. La propiedad de la tierra en el Derecho Romano

Para comprender la manera en que se ha ido configurando el principio de la función social de la propiedad en el derecho mexicano, es importante revisar algunos antecedentes que se remontan hasta el derecho romano, ya que el derecho español, impuesto a partir de la conquista, pertenece a la tradición jurídica romano-canónica. Por esta razón, vale la pena hacer un breve recuento histórico de la influencia del derecho de propiedad romano en las normas objeto de este estudio.

En Grecia e Italia existió la propiedad privada de la tierra, con algunas diferencias respecto a lo que hoy se entiende por este concepto. Fustel de Coulanges menciona la importancia de la propiedad del suelo para la cultura griega, como espacio de reproducción intergeneracional de las familias. El espacio privado del hogar tenía incluso una dimensión religiosa.<sup>43</sup> Existen sin embargo aún controversias con respecto al carácter individualista o comunitario (a nivel del núcleo familiar) de la propiedad. Este punto no ha sido resuelto del todo debido a la ausencia de información suficiente sobre la estructura de las familias romanas.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> DE COULANGES, Fustel, *La ciudad antigua*, Ciudad de México, Porrúa, 2003.

<sup>44</sup> Una de las hipótesis sobre el tema es que la familia romana era unitaria y patriarcal. La segunda, de corte alemán, propone que la familia era más bien una situación comunitaria. En el primer caso,

### a) La propiedad en las XII Tablas y sus límites

Dentro de las normas romanas, el dominio y la posesión se encontraban reguladas en las XII Tablas, específicamente en la tabla sexta, mientras en la octava se hablaba de los derechos prediales. Con respecto a la propiedad inmueble, se establecía la prescripción positiva de las cosas inmuebles a los dos años. La venta de las cosas se tenía que hacer mediante ritos solemnes, y el dominio de la cosa vendida no se adquiría sino hasta haberse satisfecho el pago correspondiente.

En la tabla octava se establecían los límites de los campos, por ejemplo: 1) El espacio de cinco pies entre dos campos limítrofes quedaba fuera de la posibilidad de usucapirse; 2) En caso de disputa entre campos limítrofes, el Pretor debía nombrar tres árbitros para decidir la contienda, lo mismo cuando se causaran daños debido a la presencia de algún artefacto o cobertizo que arrojara agua de forma violenta en el terreno vecino; 3) En caso de que las ramas de un árbol crecido sobre un linde se inclinaran sobre el vecino, se debían cortar todas aquellas que midieran más de quince pies; 4) Los frutos de un árbol crecido también en linde que cayeran en el terreno vecino, podían ser recogidos por el dueño del terreno donde estaba el árbol; 5) En el caso de los terrenos sujetos a servidumbre de vía, se debía dejar un camino de ocho pies de ancho si era recto y de diez si era tortuoso, y en caso de que no estuviese franco el camino, quien tenía derecho a la servidumbre podría llevar su carro por cualquier área del terreno sirviente.<sup>45</sup>

En el Derecho Romano no existía la idea teórica de propiedad como derecho subjetivo, se trataba más bien de una potencialidad que se materializaba a través de acciones como la *rei vindicatio*<sup>46</sup>. Por otro lado, como es evidente por los contenidos

---

la *res Mancipi* cobra relevancia como propiedad individual, mientras en el segundo la propiedad más bien tiene el carácter de un gentilicio familiar, "territorio soberano del grupo". FUENTESECA DEGENEFEE, Margarita, *La formación romana del concepto de propiedad*, Madrid, Dykinson, S.L., 2004. La autora propone una tercera posibilidad, de acuerdo con la cual la comunidad familiar se mantenía unida a través de un vínculo comunitario que prevalecía mientras viviera el *pater familias* o se mantuviera el *consortium inter fratres consortes*. La propiedad estaba sometida a un régimen de *manus* común inescindible del grupo familiar, sobre el cual el *pater familias* mantenía el dominio.

<sup>45</sup> ANTEQUERA, José María, *Historia de la legislación romana desde los tiempos más remotos hasta nuestros días*, Madrid, P. Infante, 1874, pp. 273 a 283, citado por QUISBERT, Ermo, *Las XII Tablas*, Bolivia, 2006, [en línea], <<https://ermoquisbert.tripod.com>>, [fecha de consulta: 7 de febrero de 2022].

<sup>46</sup> En el derecho romano <<el poder existía por las relaciones que cada hombre tenía: no preexistía a la situación concreta a resolver, sino que existía de acuerdo con la necesidad de solucionar un conflicto concreto. [...] En este sentido se ve la invalidez de una identificación de los *iura* con los

de las XII Tablas, ya existían limitaciones a la propiedad, las cuales respondían a la solución de situaciones concretas presentes en la convivencia y la vecindad en la vida cotidiana.<sup>47</sup>

### **b) *Jus utendi, jus fruendi e jus abutendi***

De acuerdo con Rafael Rojina Villegas, en Roma la propiedad era un derecho <<absoluto, exclusivo y perpetuo para usar, disfrutar y disponer de una cosa.>><sup>48</sup> Además según el mismo autor, fue en esta época que se fijaron los tres elementos clásicos del derecho de propiedad: *jus utendi, jus fruendi, e jus abutendi*, es decir, el derecho de uso, de disfrute y posesión cuya concurrencia caracteriza a la propiedad y la diferencia de otros derechos reales.<sup>49</sup>

En la actualidad estos tres elementos clásicos mantienen su vigencia en el caso de la propiedad privada, lo cual puede ser corroborado mediante la revisión de las fuentes civiles del derecho de propiedad. Sin embargo, como se verá más adelante, en el derecho agrario estos mismos elementos han sido articulados de maneras diversas para dar origen a nuevas modalidades, en un intento por traducir al sistema jurídico actual ciertas características de las instituciones del México prehispánico.

Como también se analizará en lo que sigue, las limitaciones a la propiedad se han complejizado con el tiempo. A través de los años, y como resultado de múltiples acontecimientos históricos, entre ellos la Revolución Mexicana, la idea de restringir la propiedad ha desbordado la mera necesidad de resolver problemas prácticos, para representar incluso ideales de justicia distributiva en contextos donde nuevos

---

derechos subjetivos al modo moderno.>> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El derecho subjetivo en el derecho romano*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, p. 12.

<sup>47</sup> <<El término *ius* no significa literalmente 'derecho', sino lo *justo*. 'Derecho' es un vocablo que proviene del latín vulgar *directum*, cuyo contenido es moral, pues hace referencia a lo recto y adecuado. Este sentido moralizante de la ciencia jurídica, propio de la cultura cristiana, era ajeno a los jurisprudentes clásicos. Cuando los romanos hablan de *ius*, se refieren más bien a una posición justa, como afirma el profesor D'Ors. Esta posición implica, es verdad, un poder que se puede ejercitar: en este sentido, se puede hablar equívocamente de un derecho subjetivo; sin embargo, hace referencia principalmente a la relación conveniente de una persona con una cosa, relación que determinará lo debido en justicia.>> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *op. cit.* p.9.

<sup>48</sup> Rojina Villegas, Rafael (2011). *Compendio de Derecho Civil*, Ciudad de México: Porrúa, 80.

<sup>49</sup> Aldo Topasio Ferreti menciona que esta terminología no es romana, sino más bien renacentista y <<acostumbra referirse a estas manifestaciones del poder del dominus con la terminología *ius utendi, fruendi et abutendi*.>> TOPASIO FERRETI, Aldo, *op. cit.*, p. 33.

problemas se han vuelto centrales, por ejemplo, el acceso a la vivienda y a ciudades incluyentes, o la sustentabilidad.

## 2. La propiedad de la tierra en el Derecho Prehispánico

De manera paralela al desarrollo histórico de la civilización romana en Europa, en México florecieron diversas culturas prehispánicas, entre las cuales se pueden mencionar la Olmeca, la Teotihuacana, la Maya, la Tolteca, la Mixteca, la Zapoteca y la Chichimeca. Por su importancia e influencia territorial e histórica, en esta sección se dará mayor espacio a la civilización Azteca o Mexica, asentada hacia el siglo XIII d.C. en el Valle de México.

### a) Propiedad de la tierra en la cultura mexicana

Lucio Mendieta Núñez<sup>50</sup> menciona la existencia de tres categorías de propiedad entre pueblos aztecas:

- 1) La propiedad del rey, los nobles y los guerreros;
- 2) La propiedad de los pueblos, y
- 3) La propiedad del ejército y de los dioses.

El primer tipo, la propiedad del rey, los nobles y los guerreros, era el más parecido a la propiedad privada, aunque <<la plena “*in re potestas*” correspondía solamente al monarca.>><sup>51</sup> Las tierras otorgadas a funcionarios, miembros de la realeza o guerreros, debían ser heredadas a sus descendientes, y sólo podían disponer de ellas mientras prestaran servicios al rey.

En cuanto al tercer tipo, la propiedad del ejército y los dioses, eran tierras cuyo usufructo se utilizaba para obtener rentas para el mantenimiento de las instituciones de gobierno, <<sus productos se entregaban y guardaban en el almacén de recaudación, sujeto al poder administrativo del *cihuacóatl* que era el administrador supremo.>><sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, 1937, Ciudad de México, Porrúa, p.9.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>52</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, “El artículo 27 constitucional” en GARAY GARZÓN, Víctor Manuel y CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl (coords.), *Los Derechos Sociales en la Constitución*

El segundo tipo, la propiedad de los pueblos, es quizás la más interesante por la influencia de su modelo colectivo en la configuración de las instituciones agrarias mexicanas al concluir la Revolución.

En la sociedad mexicana, las tierras se encontraban en posesión de los *calpulli*, cuyo significado, de acuerdo con Alonso de Zurita, es <<barrio de gente conocida y de linaje antiguo>><sup>53</sup>. Los *calpulli* eran grupos de familias liderados por el individuo de más edad o jefe de familia, que cultivaban para su subsistencia las parcelas que formaban parte de los *calpulalli*<sup>54</sup>(superficies de tierra de las comunidades). Mendieta y Núñez<sup>55</sup> señala que para conservar estos terrenos, las familias debían mantener las tierras productivas, de otro modo éstas eran cedidas a quienes carecieran de ellas, o tuvieran tierras de mala calidad. La posesión de los *calpulli* podía ser transmitida por herencia.

En las comunidades existían “consejos del *calpulalli*”. Dichos consejos tenían entre sus funciones la distribución de las parcelas a solicitantes del barrio, con el fin de que estos pudieran explotarlas y usarlas para sus necesidades personales; sin embargo, las tierras se entregaban bajo modalidades sociales y no en propiedad individual.<sup>56</sup>

### **b) Propiedad de la tierra en la cultura maya y otras culturas**

De acuerdo con Chávez Padrón<sup>57</sup>, los mayas tenían un sistema de dominio público de las tierras, cuya ocupación daba un derecho de uso precario a los labradores, y duraba lo que un ciclo de cultivo bienal. Terminado este periodo, la tierra retornaba a su carácter público en tanto se restituían sus condiciones para la siguiente siembra.<sup>58</sup> Mendieta y Núñez<sup>59</sup> menciona que probablemente entre la nobleza maya también existió alguna forma de propiedad con posibilidad de transmisión hereditaria.

---

*Mexicana de 1917 y hasta nuestros días. Una aproximación filosófica para su estudio*, Ciudad de México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019, p.200.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p.199.

<sup>54</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *op. cit.*, p.11.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> CHAVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.*, 2010, p.5.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>59</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *op. cit.*

Además, análogo a lo que sucedía en la cultura azteca, las familias mayas trabajaban tierras comunales para el mantenimiento de las estructuras de gobierno, adicionalmente a la labor en las parcelas para el sostenimiento familiar.<sup>60</sup>

Los historiadores hablan de una diversidad de formas de posesión y tenencia de la tierra en las sociedades prehispánicas de México, la mayoría de base comunitaria, con modelos similares al maya y al azteca. También se considera que los tlaxcaltecas poseían un modelo similar al feudal europeo, y que los pueblos nómadas del norte del país no desarrollaron un sistema de tenencia.<sup>61</sup>

### **c) Posturas sobre el carácter social de las formas de propiedad en México prehispánico**

En su análisis de las formas de tenencia de la tierra de México prehispánico, Lucio Mendieta y Núñez llega a la conclusión de que se trataba de un sistema que propiciaba la concentración principalmente entre la nobleza y los *calpullis* que contaban con parcelas, frente a una cantidad importante de población sin acceso a terrenos para cultivar que se veían en la necesidad de realizar otro tipo de labores apenas suficientes para su sostenimiento: <<El rey, los nobles y los guerreros, eran los grandes latifundistas de la época; sus latifundios, sólo transmisibles entre ellos mismos, formaban, de hecho, una propiedad que se hallaba fuera del comercio, que mantenía las diferencias de clase, y hacía punto menos que imposible el desenvolvimiento cultural y económico de las masas.>><sup>62</sup>

Por su parte, Martha Chávez Padrón sostiene una opinión muy distinta. Aunque no abunda en la explicación respecto a lo que se entiende por “modalidades sociales” en aquel contexto, sí menciona que podría pensarse por algunos signos como el anonimato de los autores de grandes obras o el trazo de las ciudades, que eran pueblos con una mayor sensibilidad de un “yo social”. Para la autora esto evidencia que su concepción de “propiedad” no se asimila a la que fue desarrollada en Europa

---

<sup>60</sup> GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J., *El Derecho Agrario mexicano y la constitución de 1917*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 52.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 52-53.

<sup>62</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *op. cit.*, p. 21.

continental, incluso tampoco con las modalidades del régimen feudal, en las cuales los titulares de las tierras eran los señores feudales y los siervos tenían sólo un derecho de usufructo por su vasallaje.<sup>63</sup>

La realidad es que la carencia de fuentes históricas fidedignas sobre la época prehispánica a consecuencia de su destrucción durante la conquista, complica la comprensión precisa de las modalidades de tenencia de la tierra en aquellas culturas, así como de las funciones sociales que cumplían y las cosmovisiones en las cuales se enmarcaban.

El riesgo, desde mi punto de vista, es pasar por alto esta dificultad y caer sin reparos en la elaboración de interpretaciones desde los marcos que nos son más familiares por ser los dominantes. Es decir, la propiedad del México prehispánico termina por parecer precaria si se juzga desde de la visión individualista de la propiedad traída de Europa continental (no necesariamente de la tradición romana, como se explicó más arriba), o bajo el enfoque del positivismo evolucionista , desde el cual existen formas más avanzadas que otras de propiedad, o a partir de la visión liberal-burguesa en la cual resulta fundamental la conceptualización de la propiedad como libertad absoluta sobre un bien que puede entrar en el comercio.

En este sentido, es difícil no detectar un sesgo ideológico en la interpretación de Lucio Mendieta cuando menciona que por encontrarse la propiedad fuera del comercio, se mantenían en los pueblos prehispánicos las desigualdades de clase, obstaculizando así el desarrollo del grueso de la población. Considero que dicha hipótesis tendría que ser probada a la luz de evidencia sólida respecto de las características del sistema económico en el contexto precolonial, y la necesidad dentro del mismo de la comercialización de las tierras para garantizar su mejor distribución.

Cabe señalar que esta idea sobre la “ineficacia” económica de la propiedad colectiva de la tierra, y la consiguiente necesidad de su individualización con el fin de facilitar su circulación a través del mercado con miras a una mayor eficiencia

---

<sup>63</sup> CHAVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.* p.5.

distributiva, se ha sostenido hasta la actualidad. De hecho, influyó en la visión que dio lugar a la reforma agraria de 1992.

### 3. La propiedad de la tierra del México colonial a la época de Reforma

#### a) La teoría patrimonialista del Estado y la propiedad en la colonia

En el periodo colonial, se reconoció la propiedad del territorio conquistado a la Corona Española mediante la Bula Alejandrina realizada por el Papa Alejandro VI en 1493, y a través de la Bula *Inter Caetera* los reyes de España se adjudicaron el dominio de las tierras, montes, aguas y ríos<sup>64</sup>.

Al respecto, el historiador Luis Weckmann, propuso la tesis de que esta donación fue posible debido a la *potestas* que ostentaban los papas sobre todas las islas, legitimada por ellos bajo el argumento de la “donación de Constantino”<sup>65</sup>. A este planteamiento se le ha denominado “teoría *omni-insular*” y fue cuestionado por canonistas medievales, hasta que se probó falsa.<sup>66</sup>

Según Rojas-Donat<sup>67</sup>, una tesis distinta plantea que las donaciones tuvieron como base a la “doctrina hierocrática” según la cual los papas, como “vicarios de Cristo” tenían la *postestad* de conceder territorios a los reinos católicos con el objetivo de evangelizar a sus poblaciones. Esta segunda propuesta concuerda con el argumento utilizado por los reinos españoles en los procesos de conquista y sometimiento de la población nativa en América.

Bajo este tipo de argumentos, los reyes Católicos recibieron la exclusividad para la evangelización de los territorios descubiertos en América, y comenzaron la repartición de las tierras a los conquistadores como retribución a los servicios prestados, a través de las mercedes reales (origen de la propiedad privada de los

---

<sup>64</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *op. cit.*, p. 201.

<sup>65</sup> ROJAS-DONAT, Luis, *El Papado bajo-medieval, dueño de todas las islas. A 70 años de la teoría omni-insular de Luis Weckmann*, Chile, Universidad de Bío-Bío, 2020.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Según el autor <<La teoría de la potestad pontificia sobre todas las islas se fundamenta en el documento falso denominado *Constitutum Constantini*, en el cual se explica la donación que el emperador Constantino el Grande (312-37) habría hecho de la parte occidental del Imperio Romano al papa Silvestre I el año 317>> (p.48) en agradecimiento por su recuperación de la enfermedad de lepra, debida a la supuesta “intervención sobrenatural” de dicho papa.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

españoles según Gómez de Silva Cano<sup>68</sup>) y las encomiendas. Se ha documentado el despojo al cual fueron sujetos los pueblos indígenas para que dichas tierras fueran entregadas a los españoles, así como el confinamiento de los pobladores originarios en las encomiendas “con fines evangelizadores” donde en realidad eran reducidos a condiciones de esclavitud, con ello los españoles además de tierras, disponían de fuerza de trabajo para su explotación.<sup>69</sup>

El Derecho aplicado durante la colonia en México, consistió por un lado en las leyes españolas, y por otro, en diversas disposiciones especiales para la Nueva España<sup>70</sup>. Martha Chávez Padrón<sup>71</sup> señala que no se respetaron las reglas de propiedad de los pueblos prehispánicos y que, con el tiempo, las formas de propiedad comunal como el *calpulli* y el *altepetlalli* fueron confundidas con otras provenientes de España como el ejido, la dehesa y el propio. El ejido de hecho fue creado para que, en cada pueblo, los indígenas dispusieran de terreno para tener sus ganados, sin que se mezclaran con los de los españoles.<sup>72</sup>

Según Rafael Sánchez Domingo<sup>73</sup>, parte de la legislación especial emitida desde la metrópoli para su aplicación en las colonias de América, tenía el fin de humanizar el trato que se daba a la población originaria, el cual resultaba injustificable desde el punto de vista de la religión católica. El mismo autor señala que en 1511, ante las quejas recibidas en España respecto de los tratos denigrantes a la población indígena por parte de los conquistadores, el fraile Antonio de Montesinos planteó las siguientes cuestiones en uno de sus sermones: <<¿Estos no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No son obligados a amarlos como a vosotros mismos?

---

<sup>68</sup> GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J., *El Derecho Agrario mexicano y la constitución de 1917*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2016.

<sup>69</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *op. cit.*, p.202.

<sup>70</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Porrúa, 2003, p.55.

<sup>71</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.*, p.7.

<sup>72</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, “El artículo 27 Constitucional”, p. 203.

<sup>73</sup> SÁNCHEZ DOMINGO, Rafael, “Las Leyes de Burgos de 1512 y la doctrina jurídica de la conquista”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, No. 28, septiembre de 2012.

¿No entendéis esto, no sentís? ¿Cómo estáis en tanta profundidad de sueño letárgico dormidos?>><sup>74</sup>

Lo anterior dio lugar a la aprobación en 1512 de las *Ordenanzas Reales para el buen regimiento y tratamiento de los Yndios*, también llamadas Leyes de Burgos, las cuales regularon las condiciones de vida y trabajo de los indígenas, establecieron límites a su explotación y los reconocieron como titulares de derechos, entre ellos la libertad y la propiedad<sup>75</sup>. Por esta razón, las Leyes de Burgos <<poseen un valor extraordinario, por cuanto constituyen el primer cuerpo legislativo de carácter universal para los pobladores del Continente americano, siendo consideradas como la primera Declaración de Derechos Humanos.>><sup>76</sup>

A pesar de la publicación de ordenanzas y cédulas reales para que la propiedad de los indígenas fuera respetada, estos instrumentos no se aplicaban en la realidad. A los encomenderos y latifundistas les resultaba conveniente pasar por alto dichas normas porque de este modo disponían, no sólo de grandes extensiones de tierra, sino de mano de obra esclavizada, incluso <<Había un dicho en la colonia: “la ley se acata pero no se cumple”>><sup>77</sup>. Se restringieron los derechos de los indígenas en una perspectiva de tutela, bajo la premisa de que ellos no eran capaces de hacerlos valer, <<se estableció que los indígenas no podían disponer libremente de sus bienes, para evitar que fueran despojados por los españoles. Debido a lo anterior, todo acto de traspaso de propiedad debía ser supervisado por la autoridad municipal respectiva>><sup>78</sup>, sin embargo, medidas como esta no resultaron eficaces para detener los abusos.

### **b) Las Constituciones de 1824 y 1857**

Aunque desde los primeros años de México independiente se sostuvo la idea de que la redistribución de tierras era importante<sup>79</sup>, el tema de la propiedad comunal no

---

<sup>74</sup> *Ibidem*, p.13.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p.18.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>77</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, “El artículo 27 Constitucional”, p.203.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 203. Este aspecto también lo menciona MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, *op. cit.*, pp.74-75.

<sup>79</sup> Ejemplo de ello es la discusión en torno a la Constitución de Apatzingán de 1814, <<Jesús Reyes Heróles comenta que desde que inició sus actividades el Congreso Constituyente de 1822, el

fue abordado en las primeras Constituciones. Según Gómez de Silva Cano, en el Congreso Constituyente de 1822 estaban por un lado quienes, como José María Bustamante y José Ma. Covarrubias, consideraban necesario repartir tierras a los pueblos indígenas, y por otro aquellos que, como el Diputado Manuel Terán, consideraban que sí era importante la división para su redistribución, pero planteaban que sería de mayor provecho vender los terrenos comunes a particulares<sup>80</sup>.

La discusión sobre los terrenos comunales no fue afrontada en este documento. El acento de las normas fue más bien puesto en la colonización del territorio. Incluso se repartieron tierras entre quienes habían participado en la lucha independentista, y las congregaciones religiosas continuaron acaparando tierras, con lo cual se siguió favoreciendo la concentración de tierras en detrimento de los pueblos indígenas<sup>81</sup>.

En la Constitución de 1824 <<se reitera el respeto inviolable a la propiedad particular, excepto por causa de utilidad pública en cuyo caso siempre se indemniza a la parte interesada>>. <sup>82</sup> Sin embargo, no se afianzaron los principios para la justicia redistributiva de la tierra en favor de los campesinos y los pueblos indígenas.

Más adelante, la Constitución de 1857 jugó un papel importante en la limitación del poder que tenía la iglesia para acaparar tierras. Dicho documento tuvo origen en una etapa histórica de pugnas por el poder entre conservadores y liberales, entre federalistas y centralistas.

En 1856 se publicó la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, mejor conocida como Ley Lerdo. Su reglamento incluía a las comunidades indígenas entre las corporaciones

---

problema agrario representó uno de los principales temas a discusión y alude a la propuesta de Carlos María Bustamante, "para que se dé tierra a los mexicanos indígenas y se pueblen las costas" [...] el Congreso aprobó la venta y la división, más no el reparto de tierras entre los indígenas.>> GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge, *op. cit.*, p.64.

<sup>80</sup> GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J., *op. cit*

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p.67.

civiles a quienes se podían reclamar tierras, lo cual afectó de manera importante a los pueblos indígenas en sus derechos de propiedad.

En la discusión entre los congresistas para la elaboración de la Constitución de 1857, destacó el voto particular de Ponciano Arriaga. El diputado criticó la concentración de la tierra en unos pocos individuos, quienes en muchos casos las mantenían improductivas, mientras miles de campesinos no tenían lo indispensable para su supervivencia. En su voto manifestó lo siguiente:

Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo. Ese pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien Constituciones y millones de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.<sup>83</sup>

De acuerdo con De la Torre Rangel<sup>84</sup>, se podría afirmar que Ponciano Arriaga estableció una “teoría personalista” de la propiedad, es decir, la persona es fuente y principio de este derecho, sin embargo, la posesión no es suficiente. El trabajo y la producción son necesarios para la confirmación y el desarrollo del derecho de propiedad, hay un deber correlativo al derecho. Esto es muy similar a lo planteado por León Duguit en su teoría social.

De acuerdo con Gómez Silva Cano el alcance de la Constitución de 1857 fue muy limitado en materia de propiedad, no se incluyó el tema de la redistribución de la tierra, pues la mayoría de los congresistas consideró que la Ley Lerdo y su

---

<sup>83</sup> DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, “La influencia de Ponciano Arriaga en el liberalismo jurídico de Aguascalientes”. En *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. XX, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNA, 19999, [en línea], <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/hisder/cont/20/cnt/cnt13.htm#:~:text=Arriaga%20da%20su%20voto%20particular,el%20estado%20de%20la%20tierra%22>, [fecha de consulta: 10 de enero de 2022]

<sup>84</sup> *Ibidem*.

reglamento <<eran suficientes para resolver la cuestión agraria>><sup>85</sup>. Este vacío provocó que el despojo a los pueblos indígenas continuara bajo el amparo de la ley.

### **c) Consecuencias de las normas de propiedad entre la Independencia y la Reforma**

Como resultado de las normas y prácticas coloniales, al momento de consumarse la Independencia de México la tierra ya estaba fuertemente concentrada en manos de grandes latifundistas y en la Iglesia. Las leyes de colonización de 1824, 1830 y 1854 que promovieron el poblamiento del territorio nacional tuvieron también efectos que favorecieron la acumulación.

El balance que realiza Martha Chávez Padrón respecto de las medidas adoptadas por los gobiernos de México Independiente en materia de colonización de terrenos baldíos, es que estuvieron fundadas en planteamientos incompletos y erróneos, <<los latifundios continuaron subsistiendo y las leyes se enfocaron a la colonización en lugar de disolver, o al menos fraccionar, las grandes concentraciones territoriales [...] Toda la legislación parte del falso supuesto de que la sola distribución poblatoria resolvería la mala distribución territorial.>><sup>86</sup>

Por otro lado, existía una tendencia en contra de la propiedad colectiva. Es importante tener en cuenta, que la recepción del *ius commune* se dio en México por tres vías, de acuerdo con Consuelo Sirvent: 1) La oficial, determinada por las Siete Partidas del reino de Castilla y el derecho indiano, inspirado por el derecho romano canónico; 2) La académica, por la penetración de las universidades erigidas a imagen de las españolas; y 3) La práctica de abogados y miembros de la judicatura, formados en las escuelas europeas.<sup>87</sup>

La influencia de la idea de propiedad privada como derecho subjetivo individual permeó de manera importante en las élites. Esto, sumado a la incompreensión de los regímenes de propiedad prehispánicos, resultó en desdén hacia las formas

---

<sup>85</sup> GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J., *op. cit.*, p.76.

<sup>86</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.*, p.8.

<sup>87</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, p.56.

colectivas de propiedad. El principio moderno de igualdad jurídica como era entendido en el derecho europeo también jugó un papel relevante,

este axioma originó una mezcla entre derecho a la libre propiedad por un lado y derecho a apropiarse de la libertad. Así la legislación igualitarista mexicana generó un ordenamiento anticomunitario, cuestión que necesariamente venía a negar una realidad indígena construida con base en las relaciones entre las diferentes personas que ejercitan funciones dentro de la comunidad. El desarraigo comunitario que originó la conversión del indígena en ciudadano mexicano será aumentado con las Leyes de Reforma que pretendían aniquilar cualquier forma comunitaria.<sup>88</sup>

En las decisiones judiciales de la época existía la tendencia a negar la representación de las comunidades, existían controversias y resoluciones contradictorias respecto de su personalidad jurídica lo cual obstaculizaba su acceso a la justicia.<sup>89</sup> También se llegó a despojar a comunidades indígenas de las tierras que tenían en su posesión con la idea de que esto contribuía a “evitar la formación de bienes en manos muertas”<sup>90</sup>. Todo ello fue aprovechado por las compañías deslindadoras para, a través de las leyes de Colonización, despojar a las comunidades indígenas que se enfrentaban con dificultades para probar sus derechos.

#### **4. La propiedad en el porfiriato y la Revolución Mexicana**

##### **a) La concentración de la tierra en el porfiriato**

Porfirio Díaz asumió la presidencia en 1872 como resultado de su triunfo en elecciones extraordinarias realizadas a la muerte de Benito Juárez. Gómez Silva Cano plantea que durante su mandato la concentración de la tierra continuó y se acentuó, porque existía la creencia de que el progreso del país sólo sería posible con

---

<sup>88</sup> NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, “La posesión y la propiedad en la historia del México decimonónico”, p.508, en ADAME GODARD, Jorge (coord.), *Derecho civil y romano, Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

el fortalecimiento de la clase capitalista, las políticas agrarias estuvieron orientadas a facilitar que estos accedieran a amplias superficies de tierra<sup>91</sup>.

A esto contribuyeron normas como el Decreto Ejecutivo sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883, y las leyes de Colonización y de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, esta última promulgada en 1894. Estas leyes facilitaban que tanto nacionales como extranjeros denunciaran y adquirieran terrenos baldíos. Aunque la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos se derogó en 1902, los particulares fueron beneficiados en compensación con convenios para la explotación de recursos y facilidades para la colonización y posterior donación de terrenos nacionales de grandes extensiones<sup>92</sup>.

Todos estos factores propiciaron el despojo de campesinos y pueblos indígenas (el ejemplo del desplazamiento de los pueblos Yaquis en Sonora es paradigmático), así como la concentración cada vez mayor de tierras entre las élites poderosas, de manera que a fines del Porfiriato, <<sólo ocho hombres eran propietarios de 22,550,000 hectáreas de tierra, un área más grande que Costa Rica, Panamá, El Salvador y Haití, países que en conjunto tienen un área de 18,788,000 hectáreas, mientras que 96.9% de los jefes de familia rurales no poseía en lo absoluto tierra>><sup>93</sup>. La lucha revolucionaria fue en parte respuesta a los fuertes reclamos que generó esta situación a todas luces injusta.

### **b) Los inicios de la Revolución Mexicana**

A inicios del siglo XX, múltiples factores de índole político, económico, social, diplomático y cultural contribuyeron a la decadencia del porfiriato, lo cual generó desencuentros entre diversos grupos sociales<sup>94</sup>. Entre ellos se encontraban <<grupos católicos influenciados por la *Encíclica Rerum Novarum*, la cual en México fue adaptada al contexto eminentemente rural que prevalecía>><sup>95</sup>. De acuerdo con

---

<sup>91</sup> GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J., *op. cit.*

<sup>92</sup> *Ibidem.*

<sup>93</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, "El artículo 27 Constitucional", p. 234.

<sup>94</sup> GARCADIEGO, Javier, "La Revolución", en TORRES RODRÍGUEZ, Alberto (Coord.) *Nueva Historia Mínima de México ilustrada*, Ciudad de México, Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal/ El Colegio de México, 2008, pp. 393-394.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p.394.

Javier Garcíadiego<sup>96</sup>, posteriormente surgieron grupos de clase media urbana con una ideología liberal, entre quienes se encontraban los hermanos Flores Magón (aunque Ricardo Flores Magón transitaría más adelante hacia el anarquismo). Otro grupo fue el de los antirreeleccionistas, que en buena medida pasaron a formar parte de las filas de los simpatizantes de Francisco I. Madero; el perfil de este grupo era urbano, proveniente de diversas clases sociales, y con prestigio y experiencia política<sup>97</sup>.

El 5 de enero de 1910 fue promulgado el Plan de San Luis. Gómez de Silva Cano comenta que en él se incluyó la distribución de la tierra como una de las reivindicaciones necesarias, lo cual le granjeó al movimiento revolucionario el apoyo de grupos campesinos, aunque una vez en el poder Madero no hizo eficaz este planteamiento.

En él [Plan de San Luis] se alude de manera contundente a la situación de numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, que habían sido despojados de sus tierras en virtud de las leyes del porfirismo, y se plantea como solución al problema agrario la restitución a sus antiguos dueños de los terrenos de los que habían sido privados de forma arbitraria, estableciendo para los propietarios un pago indemnizatorio.<sup>98</sup>

En respuesta a la desatención del reclamo agrario, Emiliano Zapata, y otros líderes revolucionarios que tenían el apoyo de población rural de clases populares, redactaron el Plan de Ayala, en donde se planteaba la ocupación inmediata por las comunidades de las tierras de las cuales habían sido despojadas, con la posibilidad de que los afectados pudieran recurrir ante Tribunales especiales a dirimir sus derechos<sup>99</sup>. Aunque no fue posible hacer eficaz la propuesta porque el grupo no tenía el poder político suficiente, sí logró posicionarse la necesidad de justicia agraria traducida en la redistribución de la propiedad de la tierra como uno de los temas fundamentales de la lucha revolucionaria<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

<sup>98</sup> GÓMEZ SILVA CANO, Jorge, *op. cit.*, p. 87

<sup>99</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

Algunos de los Planes posteriores promulgados durante la gesta revolucionaria no tuvieron otra opción en el contexto imperante, que hacer resonar el reclamo agrario como uno de los problemas insoslayables a los cuales había que dar respuesta. Entre ellos se encuentran el Plan de Chihuahua 1912, suscrito bajo el liderazgo de Pascual Orozco, y el Plan de Guadalupe, redactado por Venustiano Carranza en 1913, que si bien en un principio no contemplaba reivindicaciones sociales como el tema agrario, posteriormente lo adicionó, en 1914, incluyendo la propuesta de restitución y realización de expropiaciones para el reparto agrario.<sup>101</sup>

En la rebelión antihuertista, la lucha revolucionaria tuvo un dinamismo territorial que propició la adherencia de una mayor amplitud de grupos sociales, con los cuales se realizaron compromisos a cambio de apoyo al movimiento.<sup>102</sup>

### **c) La Ley Agraria de 1915**

Una vez llegado al poder el gobierno antihuertista, el movimiento se planteó el problema de cómo gobernar y dar respuesta a los compromisos contraídos durante la lucha armada<sup>103</sup>. La promulgación de la Ley Agraria de 1915, cuya redacción se atribuye a Luis Cabrera<sup>104</sup>, fue una de las respuestas en el ámbito agrario del grupo constitucionalista (carrancista), que detentó el poder, frente a los convencionalistas (a la cual pertenecían zapatistas y villistas).

La Ley Agraria de 1915 reconocía la concentración de la tierra y los despojos a las comunidades como problemas históricos exacerbados por las leyes elaboradas en la época de Reforma, por lo que declaró nulas las enajenaciones realizadas al amparo de la Ley de 1856, estableció la restitución de tierras a las comunidades. En los casos en los que esto no fuera posible por la ausencia de títulos o algún otro impedimento jurídico, preveía la dotación de tierras. Cabe apuntar que, aunque en principio se reconocía el uso común de las tierras, la intención de los legisladores

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, p.92.

<sup>102</sup> GARCÍADIEGO, Javier, *op. cit.*

<sup>103</sup> *Ibidem*.

<sup>104</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, "El artículo 27 Constitucional".

era transitar con el tiempo hacia la individualización de las parcelas. Esta ley fue la base del artículo 27 de la Constitución de 1917.

#### **d) El artículo 27 de la Constitución de 1917**

En septiembre de 1916, Venustiano Carranza en su calidad de representante del Poder Ejecutivo convocó a la instalación de un Congreso Constituyente, a realizarse en diciembre de ese mismo año. Ahí se llevó a cabo la discusión del texto constitucional. Sin embargo, los diputados que formaban parte del Congreso Constituyente en aquel momento fueron elegidos principalmente por población urbana, y las regiones más activas en la lucha armada (particularmente las del norte del país) tenían menor representación debido a la baja densidad demográfica<sup>105</sup>. También estaban subrepresentados los estados de Morelos y Chihuahua debido a la situación bélica que prevalecía.<sup>106</sup>

Martha Chávez Padrón identifica tres corrientes en el Congreso constituyente de 1917:

1. Los Diputados de la Comisión redactora, para quienes la propiedad debía ser considerada un derecho natural, en sintonía con la idea liberal individualista, de acuerdo con la cual la expropiación debía realizarse solo por causas de utilidad pública
2. Un grupo que podría ser identificado con el comunismo, el cual proponía la nacionalización de la tierra, de la cual se podría otorgar posesión únicamente a quienes pudieran trabajarla.
3. Una tercera corriente para la cual el derecho de propiedad debía ser compaginado con el trabajo de la tierra.<sup>107</sup>

Por su parte, Consuelo Sirvent también identifica tres grupos principales: los jacobinos, los moderados y los renovadores, y menciona que dentro de estos tres grupos existía coincidencia en las ideas del liberalismo social. Por lo tanto, todos coincidían en la necesidad de incorporar a la nueva constitución los derechos

---

<sup>105</sup> GARCÍADIEGO, Javier, *op. cit.*

<sup>106</sup> *Ibidem*, p.449.

<sup>107</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.*, pp. 293-294.

sociales para la población campesina y trabajadora, sin embargo, la principal discusión promovida por los jacobinos, que eran el grupo más radical en materia de las reivindicaciones sociales, se relacionaba con la necesidad, más allá de la expropiación, de imponer límites a la propiedad privada en pro del interés público<sup>108</sup>.

De acuerdo con Gómez Silva Cano<sup>109</sup>, el entonces presidente Venustiano Carranza envió una iniciativa en materia agraria para la redacción del artículo 27, sin embargo, ésta no fue aceptada por los miembros agraristas del Congreso por considerarla insuficiente. A consecuencia, Carranza encomendó a Andrés Molina Enríquez, entonces consultor de la Comisión Nacional Agraria, la redacción de un nuevo texto, el cual también fue rechazado. Ante ello se integró una Comisión legislativa encabezada por Pastor Rouaix y José Natividad Macías, para la elaboración de otra propuesta<sup>110</sup>. De ahí surgió la primera redacción del artículo 27 que formó parte de la Constitución promulgada en 1917.

Para los jacobinos era fundamental dejar claro que la propiedad estaba bajo control del Estado, y que éste podría establecer modalidades a la misma<sup>111</sup>. Por esta razón en el texto constitucional <<la propiedad no se concibe como un derecho privado, sino como una prerrogativa de la nación>><sup>112</sup>. Lucio Mendieta Núñez señala que <<El artículo 27 está en el capítulo de las garantías individuales; pero en realidad, atendiendo al espíritu de sus postulados no representa en todos ellos garantía para el individuo, más bien aparece vigorosamente delineada la garantía en favor de la sociedad.>><sup>113</sup>

Para algunos ideólogos del liberalismo constitucionalista como Emilio Rabasa, las modificaciones realizadas al derecho de propiedad en la Constitución de 1917 significaban la anulación misma de la propiedad privada. Con una visión

---

<sup>108</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, "El artículo 27 Constitucional", pp. 219-220.

<sup>109</sup> GÓMEZ SILVA CANO, Jorge, *op. cit*

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp.101-102.

<sup>111</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, "El artículo 27 Constitucional".

<sup>112</sup> DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "Ensayos sobre la propiedad" citado por SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *El artículo 27 Constitucional*, p.221.

<sup>113</sup> MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, Ciudad de México, Porrúa, 1966, p.3.

evolucionista, concluye en su texto *El derecho de propiedad y la Constitución Mexicana de 1917* que

En resumen: en 1910 la propiedad en México estaba regida por una legislación tan protectora como la del país más culto; en virtud del artículo 27 de la nueva Constitución ha perdido los atributos que la constituyen en los pueblos civilizados de la tierra. En este sentido, que es el racional, puede decirse que la propiedad de la tierra ha dejado de existir en México.<sup>114</sup>

Efectivamente, en México no se adoptó la visión de la propiedad como se pensaba era concebida en el derecho romano, es decir, como un derecho absoluto e individualista. En cambio, los legisladores, tomando como base el texto de la Ley Agraria de 1915, consolidaron el carácter social de las normas de propiedad. No podía ser de otra manera considerando que la Constitución de 1917 simbolizó de algún modo la culminación de la lucha revolucionaria, en donde el reclamo agrario fue central,

La Revolución Mexicana en su segunda etapa, abrió las puertas a un nuevo concepto de propiedad y por primera vez en la historia del derecho occidental la propiedad privada constitucionalmente quedó sujeta a las modalidades del interés público. Este concepto jurídico cambia la fisonomía social que le va a dar a la Constitución de 1917 una extraordinaria relevancia [...] rompe el concepto de derecho liberal y abre las puertas a lo que se llama *Estado benefactor*, es decir, transforma el Estado de Derecho en un Estado Social de Derecho<sup>115</sup>.

Sin embargo, para el momento histórico posrevolucionario, la posibilidad de la redistribución de la tierra a través del fraccionamiento y expropiación de tierras de los latifundios tuvo una importancia central. Por esta razón era tan relevante sentar las bases del control del Estado sobre la propiedad. En suma, la redacción original del artículo 27 dio contenido a la función social de la propiedad de la tierra a través de tres mecanismos principales: 1) Control del Estado sobre la propiedad; 2) Reserva

---

<sup>114</sup> RABASA ESTEBANTELL, Emilio, *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica/ Porrúa, 2017, p.158.

<sup>115</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *El artículo 27 Constitucional*, p. 211.

para la nación de imponer modalidades a la propiedad privada; 3) Protección a las formas colectivas de posesión y aprovechamiento de las tierras.

*Control del Estado sobre la propiedad.*

El texto original del primer párrafo del artículo 27 es reconocido por sentar las bases de una propiedad sujeta a las necesidades sociales, frente a la idea liberal individualista de la propiedad como un derecho natural y absoluto. En el contexto histórico posrevolucionario, en donde una de las demandas más importantes fue la redistribución de la tierra, este precepto fue indispensable para asegurar el control primigenio del Estado sobre la propiedad para blindar la posibilidad de fragmentar los latifundios y entregarlos a la población campesina sin tierras<sup>116</sup>. En su redacción original, dicho párrafo establece que <<La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.>><sup>117</sup>

Mendieta Núñez<sup>118</sup> afirma que a través de esta fórmula se logra colocar a los intereses colectivos sobre los individuales en materia de propiedad, reafirmando una tendencia que de hecho estaba tomando fuerza a nivel internacional en la época. Fue un planteamiento visionario, pero también polémico para algunos actores como el ya citado Emilio Rabasa, quien tradujo la medida como la anulación misma del derecho de propiedad.

*Reserva para la Nación el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada*

El tercer párrafo del artículo 27 reserva a la Nación el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, atendiendo al interés público. Lucio Mendieta Núñez<sup>119</sup>, argumenta en este caso que, a diferencia del párrafo primero, no se abre

---

<sup>116</sup> MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*.

<sup>117</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4a Época, Número 30, p. 150.

<sup>118</sup> MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

la posibilidad de privar a los propietarios de sus bienes, sino de imponer ciertas limitaciones al uso de los mismos. En este sentido aclara:

El modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad no implica necesariamente la idea de limitación. La modalidad será generalmente una limitación, pero no siempre, porque también es posible concebir modos de ser o manifestaciones singularmente privilegiadas de un derecho de propiedad. Todo depende del interés público. [...] Así por ejemplo, cuando por disposición expresa de la ley se declara que cierta clase de bienes son imprescriptibles, o inembargables o gozan de exención de impuestos.<sup>120</sup>

Martha Chávez Padrón, señala que con modalidades no se refiere solamente a limitaciones, sino también formas de ejercer el derecho de propiedad, Consuelo Sirvent la cita <<precisando que las modalidades se refieren al “modo de ser o manifestarse del derecho de propiedad, ampliado o restringido, con cargas positivas o negativas, general o local, transitorio o permanente, pero siempre que se conserve el ejercicio del uso, disfrute y disposición por el titular, y en atención a una causa de utilidad pública”.>><sup>121</sup>

Por su parte, Cansino y Azuela<sup>122</sup> explican que aunque Molina Enríquez se refería con modalidades a la existencia de dos variantes de la propiedad privada: la de los individuos y la de los pueblos (estos últimos son los ejidos y comunidades), ha predominado la interpretación del término “modalidades” como limitaciones a la propiedad, <<Desde muy temprano, y muy a pesar de los Boletines que Molina llegó a publicar nada menos que con el sello de la Secretaría de Gobernación, la cultura jurídica mexicana reconoce en el concepto de modalidades lo que en otros órdenes jurídicos se denominan, simple y llanamente, limitaciones a la propiedad.>><sup>123</sup>

Las modalidades no son definidas de una vez por todas, como los diversos autores apuntan, dependen del interés público y éste a su vez deriva de la situación social

---

<sup>120</sup> MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, *El Sistema Agrario Constitucional*, p.68.

<sup>121</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, citada por SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *El Artículo 27 Constitucional*, p. 225.

<sup>122</sup> AZUELA, Antonio y CANSINO, Miguel Ángel, “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”, en LÓPEZ GONZÁLEZ, Silvia Patricia y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coords.), *Derecho Urbanístico*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México- Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2011

<sup>123</sup> *Ibidem*, p.268.

prevaleciente en cada momento histórico. Según Juan Landerreche Obregón, las modalidades se definen como <<formas o modos especiales para el uso, goce o disposición de las cosas>><sup>124</sup>, e implican limitaciones y cargas en situaciones concretas y casos especiales, siempre y cuando no se supriman el uso y disfrute, que son la esencia de la propiedad (la disposición puede ser suprimida en casos especiales), y también se puede limitar la cuantía de los bienes en posesión.<sup>125</sup> Además, el mismo autor propone la siguiente clasificación de las modalidades:

- Modalidad condicional. Por ejemplo, la propiedad de los extranjeros, condicionada por la cláusula Calvo.
- Modalidad de término. Como los plazos máximos de arrendamiento o de contratos de asociación en el caso de tierras ejidales.
- Modalidad de abstención. Prohibición de venta de tierras ejidales antes de 1992, por ejemplo.
- Modalidad de hacer. Como la obligación de cultivar las parcelas en las primeras leyes agrarias.
- Modalidad de dar. La obligación de pagar impuestos o de colocar cierta infraestructura o ceder cierto espacio de los terrenos para obras y servicios públicos.
- Modalidad de mancomunidad y solidaridad. Como la copropiedad y explotación comunal de las tierras.
- Modalidad de acción. Como las facultades de ciertos propietarios para la permuta de tierras.
- Modalidades de limitación cuantitativa de la propiedad. Como la fijación de la extensión máxima de la propiedad rural.
- Modalidades de privilegio. Inafectabilidad agraria de la pequeña propiedad o exención de impuestos.<sup>126</sup>

Actualmente, la facultad de imponer modalidades a la propiedad corresponde tanto al gobierno federal como a los locales, dentro de sus respectivas esferas de

---

<sup>124</sup> RUIZ MASSIEU, Mario, *op. cit.*

<sup>125</sup> *Ibidem.*

<sup>126</sup> *Ibidem.*

competencia, de acuerdo con la tesis aislada 256625 de los Tribunales Colegiados de Circuito, <<pues no puede decirse que el precepto constitucional a comento establezca jurisdicción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional, aun dentro del sujeto a la jurisdicción local.>><sup>127</sup>

### *Protección a las formas colectivas de posesión y aprovechamiento de la tierra*

Durante la época colonial, como señala Consuelo Sirvent, se asignaron fundos legales y tierras de común repartimiento a las familias campesinas, con la finalidad de que pudieran obtener de ahí su sustento, y

Es en este contexto que surge el *ejido*, palabra que tiene su origen en el latín *exitus* que significa “salida”. La legislación de los ejidos comenzó con el rey Felipe II, cuando fijó que a cada pueblo se le asignara un ejido de una legua de largo en donde los indígenas pudieran tener sus ganados sin que se mezclaran con otros de los españoles.<sup>128</sup>

Por largo tiempo las comunidades a quienes se asignaron estas tierras estuvieron sujetas a abusos por parte de los colonizadores y nuevos terratenientes que se fueron consolidando desde aquella época hasta el porfiriato, lo cual fue agravado por las acciones de las compañías deslindadoras, como ya fue expuesto. Una de las causas del despojo fue que no se reconocía capacidad jurídica a las comunidades, lo cual obstaculizaba su acceso a la justicia.

En la fracción VI del artículo 27 de la Constitución de 1917, se contempló la posibilidad de explotar colectivamente las tierras. En su redacción original se planteó como sigue:

VI. Los codueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se es

---

<sup>127</sup> PLANIFICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. MODALIDADES A LA PROPIEDAD, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 35, Registro digital: 256625. Época: Séptima, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo: Aislada, Materia: Administrativa, Sexta Parte, página 58.

<sup>128</sup> SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo “El artículo 27 constitucional”, *op. cit.*, p. 203.

haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.<sup>129</sup>

Como puede observarse, la explotación colectiva parecía más bien una medida provisional mientras se definían los mecanismos para la distribución individual de las tierras. Más adelante en el artículo 27 se declaran nulas las acciones que pudieran haber privado a los codueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y tribus de sus tierras desde el 25 de junio de 1856, y se prevé la restitución, o cuando no procediera, la dotación de tierras que les fueran necesarias.

A la luz de dicha redacción, en un inicio, las agrupaciones con tierras restituidas o dotadas, no eran sino poseionarios y usufructuarios de las mismas, pero no podían disponer de ella, es decir, no podían cederla a personas ajenas a la comunidad. Adame Goddard menciona que la intención original del artículo era la repartición individual de los terrenos en lo sucesivo.<sup>130</sup>

En el texto vigente de la fracción VII del artículo 27, <<Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas>><sup>131</sup>. Menciona Adame Goddard que esto ya se reconocía previamente, aunque no estaba enunciado en las leyes.

Sería importante realizar un análisis más profundo de las razones que determinaron el diseño normativo de los ejidos y comunidades y sus características. Se podría pensar que se intentó respetar la tradición de explotación colectiva de la tierra que anteriormente tenía lugar en el *calpulli*, sin embargo, a la luz de lo que se ha mencionado sobre el carácter inicialmente transitorio de la posesión colectiva, queda de manifiesto que esto no fue así. Sin embargo, éste es un tema que tendría que ser estudiado más detenidamente y supera los alcances de este trabajo.

---

<sup>129</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4a Época, Número 30, p. 150.

<sup>130</sup> ADAME GODDARD, Jorge, *op. cit.*, p.102.

<sup>131</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma: 18 de noviembre de 2022, p.34.

A la luz de estos principios constitucionales, se puede concluir que la función social de la propiedad como teoría jurídica y como enfoque ideológico fue efectivamente el fundamento en que cimentó el artículo 27 de la Constitución de 1917 en materia de propiedad de la tierra. No obstante, la función social no es inmutable en el tiempo; cada sociedad le da contenido, y por esta razón resulta tan relevante analizar cómo es traducida en cada momento histórico, particularmente por las autoridades que tienen la atribución de aplicar las normas agrarias.

### III. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN EL DERECHO AGRARIO MEXICANO DE 1985 A 2021

La finalidad de este capítulo es identificar los distintos contenidos de la función social de la propiedad en los instrumentos normativos en materia agraria, vigentes entre 1985 y 2021. También se resumen e interpretan las tesis y jurisprudencia más relevantes en relación con la función social de la propiedad. Finalmente se habla brevemente del Derecho Procesal Agrario y sus principales características en el marco del Derecho Social.

#### 1. La función social de la propiedad en el Derecho Agrario

Como se comentó más arriba, en México el Derecho Agrario es una subrama del Derecho Social, porque parte de su esencia es la protección de grupos sociales cuyos derechos han sido histórica y sistemáticamente vulnerados: los campesinos y la población indígena. Como se explicará más adelante, el Derecho Agrario mexicano fue resultado de movilizaciones y luchas sociales por la reivindicación de los derechos de estos grupos.

El Derecho Agrario posee autonomía jurídica, didáctica, científica, legislativa. Lucio Mendieta Núñez lo define como <<el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola.>><sup>132</sup>

Por su parte, Martha Chávez Padrón lo define como:

el conjunto de normas (teorías y prácticas) que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que la [sic] regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determine como agrícolas, ganaderas y forestales.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Ciudad de México, I Porrúa, 1981, p.6.

<sup>133</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Ciudad de México, Porrúa, 2010, p.50.

De acuerdo con Gerardo N. González Navarro<sup>134</sup>, las dos definiciones anteriores serían genéricas, porque no mencionan el elemento fundamental que diferencia al Derecho Agrario del Derecho Civil: la función social del derecho agrario. En este sentido, González Navarro menciona una definición elaborada por Luis M. Ponce de León Armenta, en donde sí se toma en consideración la función social. Para dicho autor, el Derecho Agrario es:

una rama de la ciencia jurídica que regula, a través del conjunto de normas, principios y valores, la actividad humana y su entorno natural, así como las relaciones que con motivo de la tenencia de la tierra, la producción, explotación, comercialización y los procesos de industrialización de la agricultura se dan, teniendo como finalidad hacer efectiva la justicia social.<sup>135</sup>

Resulta relevante la inclusión de este elemento porque coloca al Derecho Agrario en el marco del Derecho Social, y permite comprender el enfoque desde el cual se aproxima a su objeto, y a la solución de conflictos en el ámbito administrativo y jurisdiccional.

#### **a) Antecedentes**

En el Derecho Romano no existía, por un lado, la idea teórica de propiedad como derecho subjetivo<sup>136</sup> y por otro, las limitaciones impuestas a ella eran ajenas a la noción de justicia que sustenta a la concepción moderna de función social de la propiedad. Las limitaciones a la propiedad en este periodo estaban vinculadas con la tutela de otros intereses privados (por ejemplo, la distancia mínima de las líneas divisorias entre predios vecinos y las edificaciones); la tutela de un interés público (servidumbre de paso que debía prestar un privado en caso de que un camino

---

<sup>134</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo, *Derecho Agrario*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2015.

<sup>135</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M., citado por GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo, *op.cit.*, p.12.

<sup>136</sup> En el derecho romano “el poder existía por las relaciones que cada hombre tenía: no preexistía a la situación concreta a resolver, sino que existía de acuerdo con la necesidad de solucionar un conflicto concreto. [...] En este sentido se ve la invalidez de una identificación de los *iura* con los derechos subjetivos al modo moderno.” en FIX ZAMUDIO, Héctor, *El derecho subjetivo en el derecho romano*, Ciudad de México, Corte Interamericana de Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 12

público estuviese en reparación); con otros derechos reales (el derecho de usufructo de un tercero), o con el *codominio*.<sup>137</sup>

Durante el medioevo, los límites impuestos a la propiedad estuvieron asociados con los preceptos de solidaridad y caridad profesados por el catolicismo<sup>138</sup>. En la época, Santo Tomás de Aquino escribió en la *Summa contra gentiles*: <<la posesión de la riqueza no es de suyo ilícita (en el ámbito de lo moral natural) si se observa el orden de la razón de suerte que se posea justamente lo que se tiene y que no se ponga en ella el fin de la voluntad y se la emplee en provecho propio y ajeno.>><sup>139</sup>

Con la transición hacia la modernidad y el surgimiento de la burguesía se dio la necesidad de libre circulación de los bienes, de la eliminación de los estamentos privilegiados y el establecimiento de la igualdad jurídica entre los hombres<sup>140</sup>. En este tenor, John Locke (1632-1704) conceptualizó la propiedad como un <<“derecho natural sagrado” innato e inalienable, afirmando que el hombre es dueño de su esfuerzo y también de cualquier obra auténticamente suya.>><sup>141</sup> Es decir, se dejaba de lado la idea de la propiedad como privilegio para enfatizar su carácter retributivo del esfuerzo propio.

Más tarde Juan Jacobo Rousseau (1712-1788) escribió el *Discurso sobre el origen de la desigualdad*. Para este autor, la propiedad, a diferencia de la libertad, no es un derecho natural:

El primer hombre a quien, cercando un terreno, se le ocurrió decir *esto es mío* y halló gentes bastante simples para creerle fue el verdadero fundador de la sociedad civil.

---

<sup>137</sup> TOPASIO FERRETI, Aldo, *Derecho Romano Patrimonial*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

<sup>138</sup> TERZI, Claudia, “Derechos de propiedad y reforma agraria” en *Revista del posgrado de Derecho de la UNAM*, Vol.2, núm. 3, 2006. p.217.

<sup>139</sup> DE AQUINO, Santo Tomás, *Summa contra gentiles*, Lib. II, Cap. CXXVII, citado por VALLET DE GOYTISOLO, Juan, “La propiedad en Santo Tomás de Aquino”, en *Revista de estudios políticos*, No.195-196, 1974, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p.70.

<sup>140</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo y ALDUNATE LIZANA, Eduardo, “Historia del pensamiento jurídico” en *Revista de estudios histórico-jurídicos*, núm. 30, Valparaíso, 2008, [en línea] <[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0716-54552008000100013](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552008000100013)>, [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2021], p. 14.

<sup>141</sup> TERZI, Claudia, *op. cit.*, p. 218.

¡Cuántos crímenes, guerras asesinatos; cuántas miserias y horrores habría evitado al género humano aquel que hubiese gritado a sus semejantes, arrancando las estacas de la cerca o cubriendo el foso: ‘¡Guardaos de escuchar a este impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos son de todos y la tierra de nadie’”.<sup>142</sup>

Durante los siglos XIX y XX, el tratamiento de la propiedad en las fuentes jurídicas se decantó hacia la postura de Locke. En ello influyeron acontecimientos importantes como la Revolución Francesa, que con el fin de poner límites a la monarquía absoluta frente a los ciudadanos, y suprimir toda forma de derecho feudal sobre la tierra, en un contexto de asunción del poder por parte de la burguesía<sup>143</sup>, estableció una idea de propiedad de corte profundamente individualista en dos instrumentos que tuvieron una gran influencia posterior en los sistemas jurídicos de occidente: la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (base de la Declaración de las Naciones Unidas de 1948) y el *Código Civil* de 1804, también llamado *Código de Napoleón*.

Este hecho histórico, que marcará todo el siglo XIX y se proyectará en el siglo XX bajo una profunda revisión, encuentra su causa en el denominado ‘individualismo jurídico’ que es el resultado de tres movimientos confluyentes: 1) el iusnaturalismo racionalista de los siglos XVI y XVII; ii) el movimiento e influencia de la visión económica por parte de los fisiócratas; y iii) las construcciones científicas realizadas por grandes juristas franceses de los siglos XVII y XVIII, destacando entre ellos Domat, Pothier y Portalis.<sup>144</sup>

Siendo así el derecho de propiedad concebido y legitimado como una libertad que es prerrogativa o facultad de un sujeto, los únicos límites que se le imponen son los derechos de otros particulares, y no el interés común de la sociedad.<sup>145</sup>

Como se apuntó más arriba, en el siglo XIX surgieron fuertes críticas a estos planteamientos desde las corrientes ius socialistas y del historicismo jurídico social. Además, por el lado de las Ciencias Sociales, a inicios del siglo XIX, Augusto Comte, filósofo francés reconocido como el padre de la sociología y el enfoque positivista,

---

<sup>142</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Calpe, 1923, p.33.

<sup>143</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo y ALDUNATE LIZANA, Eduardo, *op. cit.*, p.14.

<sup>144</sup> *Ídem*, p.14

<sup>145</sup> *Ibidem*, p.16.

planteó la necesidad de solidaridad entre los elementos que componen una sociedad, debido a que cumplen una función dentro de ella<sup>146</sup>. Según Teófilo Olea Leyva, para este autor, el fin de la existencia humana y el camino hacia la felicidad estaban vinculados con la satisfacción de dicha función, por lo que los seres humanos se desarrollan en un ambiente de interdependencia<sup>147</sup>.

Fue en este ambiente que León Duguit planteó su teoría de la función social de la propiedad, de la cual se hablará más ampliamente a continuación.

### *León Duguit y la función social de la propiedad*

León Duguit (1859-1928) realizó su crítica al liberalismo individualista en las conferencias reunidas en el texto *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*. Desde su visión positivista y funcionalista de la sociedad, afirmaba que la idea del hombre aislado e independiente no era más que una ficción, y que no era posible hablar de derechos anteriores a la sociedad (como se propone desde el enfoque *ius naturalista*), por lo que frente a la visión metafísica del derecho subjetivo, los sistemas jurídicos modernos tendían por la evolución misma de la sociedad a ser más bien realistas, poniendo la función social del derecho por encima de los individuos, regulada por normas objetivas.<sup>148</sup> Respecto de la propiedad, decía lo siguiente:

El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple, o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino.<sup>149</sup>

Así, queda claro que Duguit no niega la propiedad privada, pero le imprime una limitación clara que va más allá de la visión clásica, e implica que debe cumplir con

---

<sup>146</sup> OLEA LEYVA, Teófilo, *La socialización en el Derecho. Ensayo de una Teoría General de las Funciones*, Chilpancingo, Secretaría General del Gobierno de Guerrero, 1933.

<sup>147</sup> *Ibidem*.

<sup>148</sup> DUGUIT, León, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón* (1912), Biblioteca de Derecho Europeo, Santiago, Ediciones Olejnik, 2018, pp.31-36.

<sup>149</sup> *Ibidem*, p.38.

la función que resulta conveniente a la sociedad en que se encuentra inserta. Es decir, está sujeta a la solidaridad que permite la reproducción social como un todo más amplio que el individuo.

Para Teófilo Olea Leyva, con base en las ideas de León Duguit, la función social <<se explica como la interdependencia o solidaridad invariable, el consenso de todos los elementos sociales para destinar la actividad individual en el uso de las fuerzas sociales (gobierno, educación, riquezas, virtud, ciencia, cultura, ley, etc.), a fin de mejorar la sociedad existente.>><sup>150</sup>

También para José Luis Monerero y José Calvo<sup>151</sup>, desde esta perspectiva lo más relevante para el sistema jurídico y sus instituciones es mantener la cohesión social, y esa es la función social que corresponde a sus elementos, tanto individuales como colectivos. De acuerdo con Mario Ruiz Massieu<sup>152</sup>, el alcance de la función social de la propiedad ha sido planteado de varias formas por distintos autores: hay desde quienes la explican como limitaciones o restricciones al uso y goce de la propiedad, hasta quienes consideran importante el establecimiento de obligaciones positivas, por ejemplo, la de mantener productivos los terrenos en el ámbito rural, o la de dedicar ciertos porcentajes de construcción a vivienda social, en el caso de las zonas urbanas.

Para el mismo autor, la propuesta de Duguit en relación con la función social de la sociedad se puede resumir en dos reglas:

- 1a. El propietario tiene el deber y por tanto la facultad de emplear los bienes que detenta en la satisfacción de necesidades individuales y particularmente las suyas propias; de emplear las cosas en el desarrollo de su actividad física, intelectual y moral; 2a. El

---

<sup>150</sup> OLEA LEYVA, Teófilo, *op. cit.*, 1933p. 64.

<sup>151</sup> MONEREO PÉREZ, José Luis y CALVO, GONZÁLEZ, JOSÉ "León Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformación", en revista *ReDCE*, núm. 4, julio-diciembre de 2005, [en línea] <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1972289>>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2022], p.519.

<sup>152</sup> RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho Agrario*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990.

propietario tiene el deber y por tanto la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad.<sup>153</sup>

La implicación más importante de la función social de la propiedad, es que existe la posibilidad de que el Estado restrinja la libertad sobre ella, y la regule con el fin de garantizar el cumplimiento de su fin social. Lo que se entiende por función social y sus alcances es variable, depende cada contexto socio-histórico, de los enfoques adoptados constitucional y normativamente en cada país. A continuación, se analizarán los aspectos que configuran la función social de la propiedad en el derecho agrario mexicano.

## 2. Fuentes del Derecho Agrario mexicano

En el Derecho Agrario, como en otras ramas, existen fuentes formales, reales e históricas. Las primeras son aquellas que resultan de procesos jurídicos de creación (legislación, costumbre y jurisprudencia), las segundas son los “factores y elementos” que dan lugar al contenido de las normas formales<sup>154</sup>, y las terceras son los documentos no vigentes en donde quedaron plasmadas las normas mediante las cuales se regularon hechos y relaciones en el pasado.

De acuerdo con Gerardo González Navarro, estos tres tipos de fuentes se corresponden con los siguientes aspectos en Derecho Agrario<sup>155</sup>:

- Fuentes formales. La legislación vigente en materia agraria (Ley Agraria y sus leyes supletorias, como el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, los reglamentos de la Ley Agraria, la jurisprudencia y los usos y costumbres de las comunidades).
- Fuentes reales. Refieren a los acontecimientos que dieron lugar a las normas jurídicas agrarias, por ejemplo, los despojos de tierras a los pueblos indígenas y campesinos, y los movimientos por la restitución de tierras que desembocaron en la promulgación de normas redistributivas.

---

<sup>153</sup> *Ibidem*, p.44.

<sup>154</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ciudad de México, Porrúa, 2002.

<sup>155</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo, *op. cit.*

- Fuentes históricas. González Navarro menciona los códigos agrarios de 1934, 1940, 1942 y la Ley Federal de la Reforma Agraria, entre otros ordenamientos abrogados o derogados.

A este respecto, cabe señalar que Lucio Mendieta y Núñez<sup>156</sup> incluye entre las fuentes del derecho agrario a los principios generales del derecho. No obstante que algunos autores les niegan este carácter Mendieta Núñez sustenta su carácter de fuentes en el artículo 14 Constitucional, el cual establece que <<En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.>><sup>157</sup>

Por su parte, Martha Chávez Padrón<sup>158</sup> considera que los tres elementos constitutivos de la norma jurídica son los formales, los conceptuales y los reales, y que estos se subdividen en mediatos e inmediatos. Dentro de los inmediatos se encuentran los procesos de formación realizados por autoridades competentes, por ejemplo, el proceso legislativo. Entre los mediatos, menciona la costumbre, la jurisprudencia, los convenios o tratados, los procesos contractuales obrero colectivos y el resolutivo presidencial agrario.<sup>159</sup>

En el presente capítulo se abordarán las fuentes formales o mediatas del derecho agrario mexicano, es decir las leyes, tanto sustantivas como adjetivas, así como los principios generales de derecho aplicables en la materia. Se hará particular énfasis en el análisis de los contenidos referidos a la función social de la propiedad dentro de las normas más relevantes en relación con la solución de conflictos derivados de procesos de urbanización. En el siguiente capítulo, dedicado al estudio específico de los conflictos agrarios y su resolución, se retomarán elementos mediatos como la jurisprudencia y los resolutivos presidenciales, con la finalidad de ceñirse a aquellos que fueron aplicados a las situaciones específicas.

---

<sup>156</sup> MENDIETA NÚÑEZ, Lucio, *Introducción al estudio del Derecho Agrario*.

<sup>157</sup> Diario Oficial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, p.354

<sup>158</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.*

<sup>159</sup> *Ibidem*.

Antes de entrar al análisis de las fuentes, cabe mencionar que, en los más de cien años de vida de la legislación agraria, ésta ha atravesado por etapas en las que se han acentuado distintos aspectos. Martha Chávez Padrón<sup>160</sup> identifica tres:

1. De 1915 a 1970. El reparto de tierras.
2. De 1970 a 1992. La organización productiva del campo.
3. De 1992 a la fecha. El fin del reparto agrario.

Es así que históricamente la función social ha revestido dentro de las normas de cada época, contenidos distintos y acordes a la realidad del momento.

#### **a) Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La redacción original del artículo 27 Constitucional enumeraba lo que en aquel momento se consideraban las necesidades más relevantes e inmediatas identificadas con el interés público, como la redistribución de la tierra, el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de población, el fomento de la agricultura y la protección de los elementos naturales.

Además, en las fracciones I a V se establecían desde entonces, restricciones específicas para extranjeros, asociaciones religiosas, instituciones de beneficencia pública o privada, sociedades comerciales por acciones y Bancos para la adquisición y administración de bienes raíces, pues muchos de dichos actores tuvieron una contribución importante en la concentración de la tierra que generó el descontento detonador de la lucha revolucionaria.

El artículo 27 vigente actualmente menciona como objetivo lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Habla además de la necesidad de dictar medidas para el ordenamiento de los asentamientos humanos, el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas y bosques, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

---

<sup>160</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *op. cit.*

Es evidente que históricamente el artículo se ha ido modificando, desde sus orígenes en el contexto de un país predominantemente rural, a uno mayormente urbano (en términos poblacionales), en donde la planeación de los usos del suelo para el crecimiento ordenado de las ciudades, así como la procuración del equilibrio ecológico, han adquirido cada vez mayor importancia.

Entre 1985 y 1992 existieron tres reformas al artículo 27:

- Del 10 de agosto de 1987. Se incluyó entre las medidas que dictará la Nación en materia de propiedad privada aquellas orientadas a preservar y restaurar el equilibrio ecológico.
- Del 6 de enero de 1992. Entre las medidas que dictará la Nación en materia de propiedad privada, se amplió lo relativo a la propiedad agrícola sustituyendo este término por “propiedad rural” y junto con las actividades agrícolas se incluyeron las silvícolas y la pesca, así como otras actividades del medio rural. También se incorporó la posibilidad de que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de terrenos rústicos, pero sólo en la extensión necesaria para el cumplimiento de sus fines, y sin sobrepasar 25 veces el límite de la pequeña propiedad (cuyos límites también se fijaron). Además, se establecen los límites de las extensiones de tierra de la cual pueden ser titulares los ejidatarios. Adicionalmente, para impartir justicia en materia agraria se instituyeron tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores.
- Del 28 de enero de 1992. Se prevé que las asociaciones religiosas constituidas en términos del artículo 130 de la misma carta magna, tengan capacidad de adquirir, poseer o administrar exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto, atendiendo a las disposiciones de la ley reglamentaria. En el mismo tenor, las instituciones de beneficencia pública o privada con objeto lícito no pueden adquirir más que los bienes indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él.

## **b) Leyes en materia agraria de 1985 a 2021**

### *Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971*

Este periodo abarca dos leyes importantes: la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 y la Ley Agraria de 1992, ambas reglamentarias del artículo 27 constitucional. Sus antecedentes fueron la Ley Agraria de 1915 y los Códigos Agrarios de 1940 y 1942. La Ley Federal de la Reforma Agraria corresponde a la etapa que dió énfasis a la organización productiva del campo, mientras la Ley Agraria de 1992 marcó el fin del reparto agrario.

La Ley de la Reforma Agraria de 1971 establecía la organización de las autoridades agrarias y de un Cuerpo Consultivo Agrario. Definía a los ejidos y comunidades como sujetos colectivos de derecho, reconociendo su personalidad jurídica. Señalaba a las asambleas generales de ejidos y comunidades como máxima autoridad interna de los ejidos, a los comisariados ejidales o de bienes comunales según fuera el caso como sus órganos de representación, y a los consejos de vigilancia como mecanismos de supervisión y control interno. Disponía además sobre la forma de organización de los núcleos agrarios, con énfasis en el aspecto productivo. Cabe señalar que preveía una fuerte presencia de las instituciones agrarias en las asambleas de ejidos y comunidades, en la celebración de contratos y en sus formas de organización productiva.

También definía los derechos individuales en materia agraria, y las normas para su asignación, transmisión y suspensión. Esta Ley ya distinguía entre la zona de urbanización del ejido, las parcelas individuales y las áreas de uso común, aunque no definía claramente cada una de ellas. Contemplaba además la creación en los núcleos agrarios de una parcela escolar y una unidad agrícola industrial para la mujer.

La Ley de la Reforma Agraria establecía aún procedimientos para la dotación y restitución de tierras, y asignaba facultades para las distintas etapas de dichos procesos, que tenían un carácter administrativo. Lo mismo para otras acciones como la división y fusión de ejidos, ampliación, permutas, redistribución de la población

rural y creación de nuevos centros de población ejidal, así como la inafectabilidad de pequeñas propiedades por estas acciones.

Disponía lo relativo al reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales, nulidades de diversas acciones, y lo relativo al procedimiento de expropiación en ejidos y comunidades, así como solución de conflictos por límites. En el caso de inconformidades ante resoluciones derivadas de conflictos por límites, se disponía su desahogo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria, el acento en el tema de la producción en las tierras de ejidos y comunidades era evidente. Contemplaba un libro entero dedicado a la organización económica del ejido, que incluía aspectos como la explotación colectiva de las tierras y recursos de los núcleos agrarios, incluyendo la de tipo comercial e industrial, la celebración de contratos con terceros, apoyo preferente para la producción, crédito, comercialización y distribución, entre otros. Cabe recordar que esta Ley es creada hacia fines de la etapa denominada “desarrollo estabilizador” (1949 a 1970) caracterizada por una política económica de sustitución de importaciones y promoción del desarrollo de la industria nacional. Al respecto, Jorge Gurrola, citando a Piña y Hernández, señala que

Entre 1949 y 1970, el Estado se avocó a participar en el abatimiento de los rezagos económicos y sociales que provocaron el conflicto armado, induciendo el proceso de industrialización y el crecimiento económico. Las medidas de política social para elevar el nivel de vida de la población eran de carácter general, para la población rural por medio de la reforma agraria y la fijación de precios de garantía para los productos básicos [...] <sup>161</sup>

Entre 1970 a 1980, se transitó hacia la etapa de llamada “desarrollo compartido”, la cual según Jorge Gurrola no planteó cambios en términos de las políticas comercial, salarial, agropecuaria y de fomento a la inversión extranjera, más las modificaciones se dieron en las políticas fiscal y monetaria, lo cual permite entender por qué la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 conservó el fuerte tono de apoyo productivo estatal a los ejidos y comunidades.

---

<sup>161</sup> GURROLA García, Jorge (2020). “Los modelos de política económica en México”, en *Scientific International Journal*, vol. 17, núm. 1, enero-junio de 2020.

Esta Ley, sin embargo, establecía importantes restricciones para la realización de transacciones con las tierras y recursos ejidales y comunales. La tierra debía ser trabajada directamente por el titular de los derechos, las parcelas no podían venderse, rentarse, ni darse en garantía. Ello originó la proliferación de mercados negros, principalmente entre ejidatarios migrantes o quienes requerían urgentemente recursos para salir de algún apuro económico.<sup>162</sup>

### *Ley Agraria de 1992*

Diversos acontecimientos que tuvieron lugar en el transcurso de la década de los setenta y ochenta, llevaron al planteamiento de la necesidad de una nueva reforma agraria. Dos de ellos fueron, por un lado, la dificultad cada vez mayor para satisfacer las solicitudes de dotación de tierras, y por otro, la tendencia hacia un nuevo modelo económico de apertura comercial, que dio marco a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La reforma constitucional fue aprobada en diciembre de 1991 y la nueva Ley Agraria en febrero de 1992. Esta Ley se compone de una parte sustantiva y una adjetiva. La primera abarca de los artículos 1 a 162, y la segunda del 163 al 200. La parte sustantiva contiene las definiciones, las instituciones jurídicas, así como los derechos y obligaciones de los sujetos en materia agraria. La adjetiva contiene las normas que regulan el juicio agrario.

La Ley Agraria de 1992 incluye a los sujetos agrarios colectivos e individuales que ya estaban contemplados en la Ley de 1971, y establece la definición de cada uno de ellos. Incluye la figura del posesionario pero esta no la define. Conserva a las asambleas de ejidos y comunidades como autoridad máxima, y los mismos órganos de representación y vigilancia, pero con una integración distinta. Brinda mayor libertad en términos de la elaboración de los reglamentos internos de los núcleos agrarios y la celebración de asambleas y otros actos, en donde ya no hay necesidad de contar con la presencia de las autoridades gubernamentales, con excepción de

---

<sup>162</sup> GORDILLO, Gustavo, et. al., *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*. México, D.F, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1999.

aquellas en las que se tomen decisiones de especial relevancia, señaladas en la Ley.

Dado el fin del reparto agrario, esta ley ya no contempla las acciones de dotación y ampliación, pero sí la de restitución, dado que esta implica el reconocimiento de tierras otorgadas con anterioridad que les fueron privadas a los sujetos agrarios. La división y fusión de ejidos, junto con otras acciones contempladas en el artículo 23 de la Ley Agraria, se establecieron como de la competencia exclusiva de las asambleas ejidales.

Se definieron tres tipos de tierras por sus destinos: parceladas, para el uso común y para el asentamiento humano, y se establecen las normas para cada uno de ellos. Se redujo considerablemente lo relativo al fomento de la producción en los núcleos agrarios, pero se incluyó un título referente a la posibilidad de crear sociedades rurales, que contempla diversas figuras asociativas para la explotación y aprovechamiento de los recursos de los ejidos y comunidades por parte de los sujetos de derecho.

Entre los cambios más importantes, se extinguió la restricción a la renta de parcelas a personas externas al ejido, e incluso se legalizó su venta, estableciendo como uno de los requisitos la autorización previa de la Asamblea ejidal. Además, con la idea de posibilitar la capitalización de los ejidos, se estableció que los núcleos agrarios pueden realizar convenios con terceros para el uso y aprovechamiento de los recursos ejidales, sean empresas, particulares u organizaciones, con la limitante de que no debían ocupar más de 25 veces el tamaño de la propiedad individual.

Esta Ley prevé la existencia de la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la administración pública federal para la defensa de los sujetos agrarios, en el marco de sus atribuciones. Como se mencionó arriba, la reforma al artículo 27 dispuso la creación de tribunales agrarios, y en la Ley Agraria, el Título Décimo denominado “De la Justicia Agraria”, establece los aspectos procesales para la solución de controversias jurisdiccionales en materia agraria.

En el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural se regulan procedimientos como la investigación y enajenación de excedentes de la propiedad rural, la expropiación de bienes ejidales y comunales, las reversiones en caso de que no se cumpla la causa de utilidad pública de las expropiaciones, la investigación, deslinde y enajenación de terrenos nacionales, y lo referente a las colonias agrícolas y ganaderas.

Como se puede observar en la tabla resumen de los contenidos de ambas leyes referentes a la función social de la propiedad, incluida en el anexo de este trabajo, la interpretación de este principio está estrechamente vinculada con la concepción histórica de los ejidos y comunidades, del modelo de desarrollo imperante en cada época, y de la idea del rol que desempeñaban los ejidos y comunidades en este marco. La Ley Federal Agraria tenía un contenido más restrictivo de las posibilidades de transacción con las tierras de los núcleos agrarios, de los tipos de contratos que podían celebrarse con ellas. Ello responde a un contexto en el cual aún se concebía a la inversión del Estado como el motor fundamental del desarrollo, particularmente en el ámbito rural.

La Ley Agraria de 1992, por otro lado, es mucho menos restrictiva en la posibilidad de celebrar contratos tanto internamente como con terceros. Brinda mayor autonomía de organización a los ejidos y comunidades, y desaparece el acento en la organización productiva. Esto en sintonía con la idea de una economía impulsada principalmente por el sector privado. Destaca también la fuerza que toman dos temas en el ámbito agrario, por un lado el tema de la conservación ambiental, y por otro el de la urbanización, que adquiere una relevancia importante en esta ley.

### **c) Jurisprudencia**

La jurisprudencia es una fuente del derecho basada en las opiniones jurídicas emitidas por los órganos jurisdiccionales, las cuales tienen carácter vinculante. También existen tesis aisladas, las cuales son opiniones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por Tribunales Colegiados, que no han alcanzado el carácter vinculante, sin embargo, tienen utilidad como pautas orientativas. A

continuación, se analizarán jurisprudencias y tesis aisladas emitidas por los órganos jurisdiccionales sobre la función social de la propiedad:

**PROPIEDAD PRIVADA. EL DERECHO RELATIVO ESTÁ LIMITADO POR SU FUNCIÓN SOCIAL.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 14, 16 y principalmente el 27, reconoce como derecho fundamental el de la propiedad privada; sin embargo, **lo delimita fijando su contenido, a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales, como el bien común o el respeto al ejercicio de los derechos de los demás integrantes de la sociedad.** Luego, tratándose de aquel derecho, la Constitución Federal lo limita a su función social, toda vez que conforme al indicado artículo 27, **el Estado puede imponer modalidades a la propiedad privada por causas de interés público o bien, podrá ser objeto de expropiación por causas de utilidad pública y, por tanto, es ella la que delimita el derecho de propiedad en aras del interés colectivo, por lo que no es oponible frente a la colectividad sino que, por el contrario, en caso de ser necesario debe privilegiarse a esta última sobre el derecho de propiedad privada del individuo,** en los términos que dispone expresamente la Norma Fundamental.<sup>163</sup>

Además de dejar claro que la función social es un aspecto que limita a la propiedad privada, esta jurisprudencia explica que dicho principio se traduce en la tutela del bien colectivo por encima del individual. Esto se puede llevar a cabo a través de diversos mecanismos, por ejemplo, el establecimiento de modalidades, como se apuntó en la primera sección de este capítulo, o a través de limitaciones como en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública.

En este sentido resulta interesante en el caso de las expropiaciones a núcleos agrarios, particularmente de tierras de uso común, el hecho de que se confrontan dos expresiones de derechos colectivos, caso en el cual se vuelve importante la evaluación del beneficio de la expropiación. Probablemente por esta razón la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 establecía que, en un contexto de igualdad de circunstancias, la expropiación se fincaría preferentemente en bienes de propiedad particular, o que las expropiaciones para el establecimiento de empresas

---

<sup>163</sup> P./J. 37/2006, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 175498, Tomo XXIII, marzo de 2006, pág. 1481.

sólo procederían cuando se probara que el núcleo por sí mismo, con la ayuda del Estado o en asociación con particulares, no podía llevar a cabo dicho emprendimiento. Además, se establecían normas en caso de que la expropiación de las tierras del núcleo agrario fuera total para que a indemnización se utilizara para adquirir tierras con el fin de que se reconstituyera el núcleo agrario. Cuando la expropiación recaía en tierras de uso común, se debía utilizar la indemnización para completar el ejido o para inversiones productivas directas.

Con la reforma agraria de 1992 dichos preceptos fueron modificados, y ahora sólo se establece que en caso de que se expropian tierras de uso común, la indemnización se pagará al núcleo agrario, y a los titulares en el caso de tierras parceladas. Este cambio está asociado con el fin del reparto agrario planteado por dicha reforma, pero también con un cambio de concepción de la función social de la propiedad, que en la etapa anterior estaba fuertemente vinculada con el aspecto productivo de la tierra a través de la explotación directa por sus propietarios.

También es relevante la tesis aislada I.3o.A.7 A (10a.) PROPIEDAD. ELEMENTOS DE SU FUNCIÓN SOCIAL, de acuerdo con la cual la función social de la propiedad cuenta con dos elementos: uno subjetivo, que es el propietario del inmueble quien debe reprimir el abuso de ejercicio de las prerrogativas derivadas del derecho de propiedad, y el objetivo, referente a que el uso que se debe dar a la cosa tiene que ser acorde con su naturaleza material y jurídica.<sup>164</sup> Aquí es clara la multiplicidad de formas que adquiere la función social de la propiedad, como limitación por un lado, y por el otro como prescripción de usos posibles, los cuales deben ser dictados por la ley. Aquí resulta nuevamente ilustrativo el cambio en la Ley de la Reforma Agraria de 1992, en donde, hablando del elemento subjetivo, se reducen las limitaciones para la realización de diversos contratos con las tierras de propiedad social, como el arrendamiento y la aparcería. En términos del elemento objetivo se manifiesta en restricciones de uso como aquellas que limitan la realización de ciertas actividades en terrenos con bosques por razones ecológicas.

---

<sup>164</sup> I.3o.A.7 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2010395, Tomo IV, Libro 24, noviembre de 2015, pág. 3434.

En el contexto del análisis de la función pública de la propiedad, también es interesante retomar el concepto de utilidad pública, que es uno de los supuestos que deben preceder a cualquier acto expropiatorio. Entre los precedentes que brindan mayor claridad sobre de este concepto, se encuentra la jurisprudencia P./J. 39/2006 EXPROPIACIÓN. CONCEPTO DE UTILIDAD PÚBLICA, la cual señala que dicha utilidad no está restringida a los casos en los cuales el Estado se sustituye en el goce del bien para favorecer el interés colectivo, sino que esto puede realizarse también cediendo dicha propiedad a particulares que cumplan con dicho fin. En este sentido,

[...] el concepto de utilidad pública no debe ser restringido, sino amplio, a fin de que el Estado pueda satisfacer las necesidades sociales y económicas y, por ello, se reitera que, genéricamente, comprende tres causas: a) La pública propiamente dicha, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio u obra públicos; b) La social, que satisface de una manera inmediata y directa a una clase social determinada, y mediatamente a toda la colectividad; y c) La nacional, que satisface la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o internacional.<sup>165</sup>

Esta tesis abrió el espectro de posibilidades en el contenido que puede adoptar la utilidad pública, sin embargo, también hace más complicado el balance de los beneficios frente a los derechos de propiedad de entidades como los núcleos agrarios. Particularmente en lo que refiere a los incisos b y c, el primero puede ser interpretado desde distintas perspectivas, siendo una de ellas la de las teorías económicas que establecen la teoría de que los beneficios inmediatos a las clases altas permean mediante una suerte de filtración hacia los estratos menos favorecidos, la cual ha recibido múltiples críticas desde la academia, pero sigue siendo una perspectiva de acción política en algunos grupos de poder. El inciso c por su parte, es amplio y ambiguo, pues no establece tipos específicos de beneficios para la colectividad como los servicios u obras públicas, y tampoco hace referencia

---

<sup>165</sup> P./J. 39/2006, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 175593, Tomo XXIII, marzo de 2006, pág. 1412.

a grupos o colectividades que recibirán el beneficio. Simplemente habla de una especie de interés nacional para “hacer frente a situaciones que le afecten” (no se especifica cuáles o de qué tipo), y que esta afectación sea en su carácter de entidad política o nacional. Se podría pensar que la afectación podría ser en términos de la soberanía o independencia, pero son términos que no se mencionan claramente.

Siguiendo con el tema de la causa de utilidad pública, la jurisprudencia P./J.38/2006 es relevante porque por un lado define la expropiación como <<un acto de carácter administrativo mediante el cual se priva a los particulares de la propiedad de un bien inmueble, en aras del interés, necesidad o utilidad social>><sup>166</sup>, traduciendo esto último como interés colectivo.

Además señala que la Constitución no establece una definición de “utilidad pública” por ser un concepto abstracto, mutable y relativo, y sólo se puede determinar por las condiciones económicas, políticas y sociales de una época y lugar, por lo que << el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales la facultad de establecer, en la ley y dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, las causas de esa utilidad pública que, en aras del bien común, sustenten el acto administrativo expropiatorio.>><sup>167</sup> Es decir, si bien en esta jurisprudencia (que es previa a la citada anteriormente) se habla claramente de la asociación entre utilidad pública e interés colectivo, también se relativiza su contenido a las interpretaciones de los órganos legislativos de cada momento histórico.

Finalmente, en el contexto de una tendencia creciente de visibilidad de los derechos humanos en el ámbito jurídico (y también fuera de él), la tesis 1a. CCLXXXVIII/2014 (10a.) refiere a la causa de utilidad pública y a la indemnización como garantías de protección del derecho de propiedad, en términos del artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según la cual las expropiaciones no pueden ser actos arbitrarios, y debe mediar siempre el pago de una indemnización justa, << Es decir, la causa de utilidad pública y la indemnización

---

<sup>166</sup> P./J.38/2006, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Registro: 175592, Tomo XXIII, marzo de 2006, pág. 1414.

<sup>167</sup> *Ídem*

no son derechos humanos sino garantías de protección del derecho humano a la propiedad privada, frente al interés de expropiación por parte del Estado.>><sup>168</sup>

### 3. Derecho Procesal Social Agrario

El artículo 27 Constitucional, establece en la fracción XIX que el Estado debe disponer medidas para la <<expedita y honesta impartición de justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.>>

En su libro *Derecho Procesal Social Agrario*, Martha Chávez Padrón señala que <<Toda la historia de la legislación agraria tiene tras sí la lucha equilibrante entre los intereses individuales, sociales y hasta los públicos>><sup>169</sup>. Comenta que entre 1915 y 1992 existió una pluralidad de procedimientos agrarios, que clasifica como administrativos, jurisdiccionales y mixtos, en cuya evolución fue constante la presencia de los principios de la simplificación del proceso y la economía procesal<sup>170</sup>.

Por otro lado, según la autora cada uno de estos tipos de procedimiento estuvo caracterizado por contiendas con características particulares. Los administrativos, por ejemplo, estaban marcados por normas protectoras de la parte socioeconómicamente débil, que eran aplicadas en contiendas en donde se presentaba la contraposición de intereses individuales y sociales. El segundo tipo, los procedimientos jurisdiccionales, implicaban la contienda de intereses de ejidos y comunidades, por un lado, y el interés público por otro. En este caso las normas procuraban la protección de la equivalencia y el valor de los bienes ejidales y comunales, el caso paradigmático son las expropiaciones. Sin embargo, prevalecía el interés público. Finalmente, en los procedimientos mixtos las partes solían tener las mismas condiciones económicas y de poder, por ejemplo, en los conflictos por

---

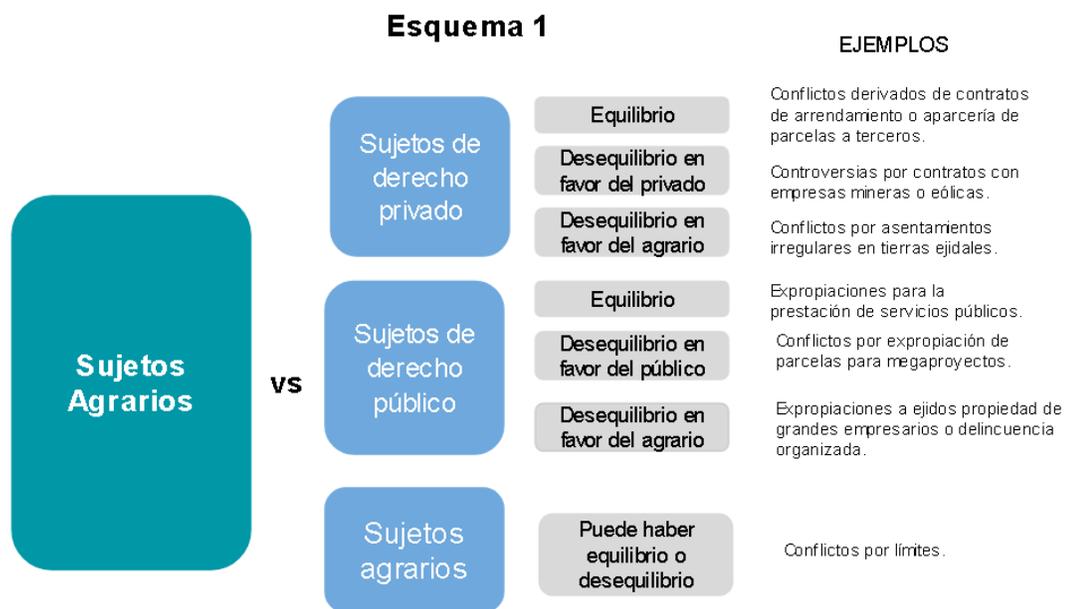
<sup>168</sup> 1a. CCLXXXVIII/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2007058, Tomo II, Libro 9, agosto de 2014, pág. 529.

<sup>169</sup> CHÁVEZ Padrón, Martha, *Derecho Procesal Social Agrario*, Ciudad de México, Porrúa, 2016, p.105.

<sup>170</sup> *Ibidem*.

linderos. En este caso se procuraba que la disputa se desarrollara en igualdad de condiciones.<sup>171</sup>

La caracterización de Chávez Padrón es útil no sólo para la descripción de los procedimientos que han existido en épocas anteriores del derecho agrario, sino para el análisis de las situaciones que se pueden presentar en general dentro de los conflictos agrarios. Es decir, se puede tratar de la disputa entre intereses de los sujetos agrarios, con agentes del sector privado o público, con distintas configuraciones de desequilibrio de poder.



A partir de ello propongo el Esquema 1, considerando la complejización de los conflictos derivada de factores como la urbanización, y la incidencia de nuevos actores en los territorios de propiedad social, por ejemplo, empresas extractivistas y delincuencia organizada. En este sentido, cabría preguntarse si el Derecho Social Agrario cuenta actualmente con las herramientas de ponderación suficientes que le permitan abordar esta nueva realidad para hacer valer la función social de la

<sup>171</sup> *Ibidem*.

propiedad y al mismo tiempo proteger a la parte más vulnerable en los conflictos que involucran a ejidos y comunidades.

Chávez Padrón opina respecto de la reforma de 1992 que ésta

cambió radicalmente el panorama procesal y procedimental, [...] Como toda la riqueza de acciones y procedimientos agrarios se subsumió en uno solo, muy escuetamente diseñado, con unidad de audiencia, era obvio que nos encontraríamos ante una gran cantidad de lagunas legales, vacíos que han empezado a llenar las tesis jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación.<sup>172</sup>

Es decir, que en la reforma agraria de 1992, el principio de simplificación del proceso adquirió preponderancia sobre los demás, y se identifica en este ordenamiento con el de máxima economía del proceso, que anteriormente se expresaba en otros instrumentos como la doble vía ejidal.

Otro principio importante mencionado por Martha Chávez Padrón es el de suplencia de las partes, es decir, cuando <<la ley dispone que en vista de las condiciones socioeconómicas de una parte, se suplan sus deficiencias para evitar que por ignorancia o por falta de recursos económicos dicha parte pueda perder un juicio>><sup>173</sup>. A partir de la reforma de 1992, corresponde a la Procuraduría Agraria velar por el cumplimiento de este principio.

Por su raigambre histórica, el Derecho Social Agrario protege a los sujetos agrarios, quienes de origen e históricamente son la parte más vulnerable en estos conflictos. No obstante, sería importante por un lado considerar si en todos los casos se logra proteger a la parte más débil en un conflicto mediante la aplicación de las normas agrarias, y por otro, analizar si lo que las normas expresan como función social de la propiedad permite realmente la protección de los derechos sociales y humanos de las personas particularmente de las más desaventajadas en el acceso a ellos. En el siguiente capítulo se intentará el análisis de esta cuestión en el contexto de los procesos de urbanización en la alcaldía Cuajimalpa, en la Ciudad de México.

---

<sup>172</sup> *Ibidem*, p.105.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 123.

## IV. LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN LA ALCALDÍA CUAJIMALPA

El objetivo de este capítulo es definir qué se entiende por proceso de urbanización, y brindar un panorama de cómo éste se ha desarrollado en Cuajimalpa partiendo de un nivel macro de contextualización (América Latina, México y Ciudad de México). Se describen las normas en materia de urbanización que enmarcaron estos procesos en la alcaldía de 1985 a 2021, y cómo se entiende la función social de la propiedad desde dichos instrumentos. Además, se realiza un análisis comparativo de la función social en las normas agrarias durante el mismo periodo para encontrar convergencias y divergencias.

### 1. Concepto de urbanización

El concepto de urbanización está estrechamente vinculado con el de ciudad, y éste a su vez se ha definido de múltiples formas, partiendo de criterios como la concentración poblacional, el tipo de actividades económicas (en muchas ocasiones en oposición con las actividades primarias que se desarrollan en el campo, por ejemplo). Al respecto, Rosario Bottini Bernardi comenta que, además del número de habitantes, para definir la ciudad también deben considerarse <<sus funciones, los servicios que brindan, las actividades de sus habitantes y su percepción de vivir en un medio urbano.>><sup>174</sup>

Por otro lado, la misma autora define la urbanización como <<un proceso que concentra la población y las actividades en las ciudades, lo que conlleva cambios no sólo demográficos, sino también económicos, culturales, haciendo parte de las políticas de Estado>><sup>175</sup>, y señala que, aunque las ciudades se remontan a hace 4 o

---

<sup>174</sup> BOTTINO Bernardi, Rosario, "La Ciudad y la urbanización", en *Estudios históricos*, núm.2, CDHRP, agosto de 2009, pp.1-2, [en línea] <[https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7132/LA\\_CIUADAD\\_Y\\_LA\\_URBANIZACION\\_rosario\\_bottino.pdf](https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7132/LA_CIUADAD_Y_LA_URBANIZACION_rosario_bottino.pdf)>, [consulta :20 de julio de 2022].

<sup>175</sup> *Ibidem*, p.3.

5 mil años, la urbanización como fenómeno generalizado inició en el siglo XIX, en conjunto con las revoluciones industrial y agrícola, y la transición demográfica<sup>176</sup>.

De acuerdo con Emilio Parada Cobos<sup>177</sup>, el concepto “proceso de urbanización” es finalista, es decir implica el punto de llegada de un proceso a través del cual sucede la concentración poblacional y de actividad social en las ciudades, y comenta que esta definición es dualista por la oposición que se suele establecer con el concepto de “campo”, asociado con la idea de dispersión. El autor critica el concepto de urbanización por reducir el fenómeno a la espacialidad, y no atender a la complejidad y multidimensionalidad de dichos procesos. No obstante, en este trabajo no se profundizará en dicha discusión y se recurrirá el concepto de urbanización atendiendo a su utilidad analítica para definir estos procesos de concentración y sus efectos en el ámbito jurídico de la propiedad.

Otro concepto que es importante distinguir de los anteriores es el de conurbación, el cual se define como el <<proceso espacial mediante el cual una localidad urbana pequeña y aislada, ubicada en la proximidad de un centro urbano, se va uniéndose físicamente en la medida que tanto el poblado como el centro urbano se expanden, inicialmente a lo largo del camino que las liga, hasta integrarse como una sola mancha urbana>><sup>178</sup>.

## 2. Urbanización en el mundo y en América Latina

Los procesos de urbanización en el mundo se han dado a distintos ritmos y atendiendo a factores económicos y socio-históricos específicos. Por ejemplo, Rosario Bottino<sup>179</sup> menciona que las ciudades de mayor crecimiento en el siglo XIX, fueron aquellas en donde se dieron la primera y segunda Revolución Industrial, como

---

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> PADILLA Cobos, Emilio, *Los límites del concepto “proceso de urbanización*, 1986, [en línea] <[http://www.emiliopradillacobos.com/ago2011/1985\\_Los%20limites%20del%20concepto.pdf](http://www.emiliopradillacobos.com/ago2011/1985_Los%20limites%20del%20concepto.pdf)>[consultada :20 de julio de 2022].

<sup>178</sup> BAZANT S., Jan, *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, Ciudad de México, Trillas, 2001, p.31.

<sup>179</sup> BOTTINO Bernardi, Rosario, *op.cit.*

Londres, París y Nueva York. Es importante señalar entre los fenómenos que propician el crecimiento de las ciudades, a la migración que se da del campo a la ciudad en búsqueda de más y mejores oportunidades laborales.

En el siglo XX el mayor crecimiento de las ciudades se dio en Asia, África y América Latina, y se ha dado a un ritmo tal que se espera que en 2023 la cantidad de población de los países desarrollados será cuatro veces mayor a la de los países desarrollados.<sup>180</sup> En el caso específico de América Latina, destaca que, mientras en 1950 la proporción que habitaba en América Latina era de menos de 42%, actualmente esta es de aproximadamente tres cuartas partes.<sup>181</sup>

Sin embargo, de acuerdo con José Marcos Pinto<sup>182</sup>, históricamente la tendencia durante el siglo XX no ha sido homogénea, hubo crecimiento poblacional acelerado hasta 1970 después de dicha década se comenzaron a observar tendencias redistributivas distintas. Éstas están relacionadas con fenómenos como el descenso de la fecundidad y redireccionamiento de los flujos migratorios hacia las zonas periféricas de las ciudades, las ciudades intermedias, así como la revitalización de zonas rurales<sup>183</sup>.

En este sentido, Pinto comenta que el crecimiento de las periferias tiene diversas implicaciones en el uso y ocupación del suelo, las cuales resultan también de las relaciones entre el sector inmobiliario, el Estado y la sociedad

La acción (o muchas veces omisión) del poder público es parte importante del proceso, toda vez que puede alterar el resultado de la disputa por el espacio valorado de las regiones centrales o, lo que es más común, puede “crear” nuevos espacios, en general periféricos, para la población de baja renta, utilizando políticas poblacionales, o directamente con la no regulación de la ocupación de ciertas áreas, hecho que puede provocar problemas sociales y ambientales.<sup>184</sup>

---

<sup>180</sup> *Ibidem*.

<sup>181</sup> PINTO da Cunha, José Marcos, *Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-CELADE, 2002.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p.41.

De acuerdo con Samuel Jaramillo<sup>185</sup>, en torno a la urbanización informal se ha formulado con fines explicativos la “Teoría de la Marginalidad”, la cual intenta explicar estos procesos desde una hipótesis cultural. Esta consiste en la idea de que los barrios pobres que se construyen de manera precaria principalmente por poblaciones en situación de pobreza, crean una disonancia y discontinuidad frente a los espacios urbanizados de manera “exitosa” desde una perspectiva modernizadora, debido a que su apariencia recuerda a poblados del campo, a los cuales se les asocia con características como “atraso” y “renuencia al cambio”.

Según el mismo autor, la Teoría de la Marginalidad tiene dos vertientes, una de derecha y una de izquierda. La primera asocia la persistencia de los valores y prácticas de estas poblaciones con su pasado rural reciente, ya que a muchos de estos grupos se les identifica como migrantes provenientes del campo. La postura planteada por esta corriente de derecha frente a los barrios marginales, es su erradicación, y se destaca su carácter ilegal. Una crítica esta perspectiva es su etnocentrismo, así como el desprecio e incomprensión que refleja de los procesos económicos y sociales que dan lugar a estos establecimientos<sup>186</sup>.

Para la segunda vertiente, la de izquierda, es importante replantear la idea de que este tipo de prácticas se explican por la ineficiencia social o cultural de los pobladores, y que son irracionales o inadecuadas. Desde la visión de izquierda, estos procesos son una respuesta a condicionantes derivadas de la precariedad, una forma en que poblaciones en pobreza obtienen alojamiento en un contexto de escasez monetaria, y por lo tanto en términos de política deben ser valorados, incentivados y reorientados, y para algunos autores, incluso el Estado debe invertir en ellos (por ejemplo, mediante programas de apoyo a la autoconstrucción).<sup>187</sup>

Respecto de los derechos de propiedad, el autor sostiene desde una perspectiva marxista, que las normas suelen ser dictadas atendiendo a los grupos con mayor

---

<sup>185</sup> JARAMILLO, Samuel, *Urbanización Informal: Diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*, Bogotá, Colombia, Universidad de los Andes, 2012.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

poder como los agentes mercantiles capitalistas, en este caso las empresas inmobiliarias. Esto propicia que se genere una distinción entre quienes sí respetan las normas, y pagan sus impuestos, cuyos derechos de propiedad se encuentran protegidos por el Estado, y quienes no respetan las normas, de lo cual obtienen beneficios a corto plazo pero consecuencias negativas a la larga<sup>188</sup>.

Sin embargo, desde esta perspectiva también se llama la atención sobre la siguiente consideración, a la cual se le da mucha importancia: no siempre las regulaciones y normas que violan los informales son razonables o adecuadas. El Estado tiene sus propias inercias que o conducen a exigir requisitos que no tienen otro fin que el de justificar la acción estatal o que reflejan percepciones unilaterales de los funcionarios. Esto cuando no se trata de móviles más mezquinos, como es la búsqueda de aprovechamiento económico ilegal de estos funcionarios que pueden extorsionar a los ciudadanos que se ven impelidos a intentar evadir regulaciones engorrosas e inútiles. Tampoco es raro que ciertas normas y requisitos no tengan otro sentido que el de establecer ventajas y monopolios para algunos agentes, en detrimento de los otros concurrentes y de los demandantes.<sup>189</sup>

La urbanización informal en las ciudades y sus zonas periféricas es un fenómeno muy presente en la región latinoamericana, con importantes consecuencias sociales, económicas y ambientales. Estos procesos poseen una relación de fondo con la acción del Estado y la regulación (o ausencia de esta), es decir, el Derecho es un aspecto central para entender y explicar mucho de lo que sucede en torno a la prevalencia de la urbanización informal y la ocupación irregular del suelo.

### **3. Urbanización en México**

México ha transitado de ser un país principalmente rural, a ser uno eminentemente urbano. Jaime Sobrino<sup>190</sup> identifica y caracteriza tres etapas en la urbanización del país en a partir del del siglo XX:

---

<sup>188</sup> *Ibidem*.

<sup>189</sup> JARAMILLO, Samuel, *op. cit.*, pp.16-17.

<sup>190</sup> SOBRINO, Jaime, *op. cit.*

- Fase de 1900 a 1940. Bajo crecimiento demográfico en el país derivado de una alta tasa de natalidad y de mortalidad, incremento del grado de urbanización de 10.6 a 20.1% (es decir, la población rural pasó de 89.4 a 79.9%), y modelo económico caracterizado por <<la ruptura del modelo liberal, el movimiento revolucionario y la emergencia del nuevo Estado Nacional.>><sup>191</sup>
- Fase de 1940 a 1980. Crecimiento demográfico acelerado como resultado de una alta tasa de natalidad y la disminución de la tasa de mortalidad. Esta época estuvo marcada por <<un modelo de desarrollo orientado hacia la sustitución de importaciones, protección comercial y atención del mercado interno>><sup>192</sup>. El grado de urbanización pasó de 20.1 a 51.8% y se concentró en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que en 1980 contaba ya con 14.5 millones de habitantes.
- Fase de 1980 a 2010. Desaceleración del crecimiento demográfico a nivel nacional debido a la disminución de la tasa de natalidad, así como el repunte de la migración internacional. El grado de urbanización pasó de 51.8 a 62.5%. con una distribución en zonas metropolitanas distintas a la Ciudad de México. En la política económica destaca el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, así como el desbalance de las finanzas públicas, esto aunado, como se analizó en capítulos anteriores, a la adopción de una política de apertura comercial.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2020 el porcentaje de población urbana era de 79%, y la rural de 21%<sup>193</sup>. Es decir, de 1900 a la fecha prácticamente se ha invertido la proporción de la población urbana respecto a la rural en el país.<sup>194</sup> Aunque no existen estadísticas precisas respecto de la cantidad de núcleos agrarios rurales y urbanos, se sabe que <<dos tercios de la

---

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>192</sup> *Idem*.

<sup>193</sup> INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*, en portal Cuéntame de México, [en línea], <[https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P#:~:text=En%201950%2C%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento](https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P#:~:text=En%201950%2C%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento)>, [fecha de consulta: 1 de mayo de 2022].

<sup>194</sup> El INEGI define a la población rural como aquella que habita en localidades de menos de 2,500 habitantes, y urbana es en donde viven 2,500 habitantes o más.

tierra periurbana en México es ejidal y que esta tenencia ha sido por décadas la 'válvula social' para que los más pobres tengan un lote para vivienda (sólo ellos la compran de manera ilegal y barata).>><sup>195</sup>

Es decir, en esta dinámica de fuerte tendencia a la urbanización del país, los núcleos agrarios han sido un componente clave para la provisión de suelo para vivienda que no es accesible en los mercados formales para las familias de menores recursos que habitan frecuentemente en las periferias de las ciudades. Aunado a lo anterior, el gran poder que han adquirido las empresas inmobiliarias, incluso por encima de las instituciones de Estado ha provocado que en muchos casos se den fenómenos de abuso en la compra de terrenos ejidales a bajo precio, o incluso expropiaciones por parte del Estado de tierras entregadas a empresas para la construcción de desarrollos y megaproyectos de alta rentabilidad. Además, ante la expectativa de privatización del suelo periurbano,

[...] los ejidatarios especulan con usos y precios del mercado formal, dejando esta tierra fuera del mercado informal de bajo ingreso y agregándola al mercado formal de mediano y alto ingresos. El resultado es la tendencia a menor oferta de tierra para pobres y, por ende, mayores precios, y contrariamente, una mayor oferta para medios y altos ingresos y una tendencia a menores precios. Con ello se contradice uno de los argumentos esenciales de la reforma a la legislación agraria de 1992.<sup>196</sup>

#### **4. Urbanización en la Ciudad de México**

Desde la época prehispánica, el territorio de la Ciudad de México tuvo una relevancia política y social particular por ser el lugar en donde se asentó el pueblo mexica, una de las civilizaciones más poderosas de Mesoamérica hasta antes de la conquista. Desde aquel entonces, fue un centro de concentración poblacional, de control político y de intercambio comercial. Por estas razones, el dominio de esta región fue clave durante la conquista española.

---

<sup>195</sup> IRACHETA CENECORTA, Alfonso, "Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana", en OLIVERA, Guillermo, *La urbanización social y privada del ejido*, Ciudad de México, UNAM, p.27.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p.28.

Durante la época de la lucha independentista, así como durante la Revolución Mexicana, hubo migraciones hacia el territorio de la Ciudad de México, pero el crecimiento poblacional se mantuvo bajo<sup>197</sup>. Gabriela Sánchez Luna<sup>198</sup> reporta que de 1900 a 1930 la población aumentó de 344 mil habitantes a un millón 29 mil, y de 1930 a 1950 se dio una expansión hacia delegaciones<sup>199</sup> próximas al centro de la ciudad, así como un crecimiento acelerado de la población debido a la industrialización. La autora menciona que en la siguiente etapa, de 1950 a 1980, el crecimiento urbano desbordó los límites territoriales del Distrito Federal, y se expandió a municipios del Estado de México, es decir, comenzó la expansión metropolitana.

En la Tabla 1 tomada de Jan Bazant S.<sup>200</sup>, se muestra la tasa de crecimiento poblacional que tuvo la Ciudad de México de 1970 a 1995 por zonas, que en este caso se denominan contornos. Se observa que en el periodo mencionado, la tasa de crecimiento fue negativa en la zona céntrica del entonces Distrito Federal, mientras que en el primer contorno, que contempla las delegaciones Azcapozalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Cuajimalpa, el crecimiento fue positivo pero con una tasa pequeña, que se redujo de 2.81 a 0.56 entre los periodos que van de 1970 a 1980 y de 1980 a 1990, y tuvo un leve incremento de 0.71 en el periodo de 1990 a 1995.

---

<sup>197</sup> SÁNCHEZ Luna, Gabriela, "El crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 1996.

<sup>198</sup> *Ibidem*.

<sup>199</sup> Las demarcaciones territoriales de la ahora Ciudad de México se convirtieron en alcaldías a partir de la reforma política que tuvo lugar en 2016, como se verá más adelante. Anterior a esta, su denominación era "delegaciones". Por esta razón, en los textos anteriores a esta fecha, los autores se refieren a Cuajimalpa como delegación.

<sup>200</sup> Bazant, J., *op. cit.*

**Tabla 1**  
**Proceso de metropolización de la Ciudad de México 1970-1995**

	Población 1970 (habs.)	Población 1980 (habs.)	Población 1990 (habs.)	Población 1995 (habs.)	Tasa 1970- 1980	Tasa 1980- 1990	Tasa 1990- 1995
Distrito Federal							
Ciudad central	2854700	2350692	1930267	1758611	-1.87	-2.01	-1.65
1er. Contorno	3600711	4811617	5084065	5291778	2.81	0.56	0.71
2o. Contorno	385061	819772	1157758	1352156	7.33	3.52	2.75
3er. Contorno	33694	47417	63654	81078	3.31	3.01	4.29
Total D.F.	6874165	8029498	8235744	8483623	1.51	0.25	0.52

Fuente: Agustín Porras Macías, "El Distrito Federal en la dinámica megalopolitana en el cambio de siglo", en BAZANT, Jan, *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, Ciudad de México, Trillas, 2001, p.32.

NOTA: En Distrito Federal, las delegaciones comprendidas son: ciudad central (B.Juárez, Cuauhtémoc, M. Hidalgo, V. Carranza), 1er. Contorno (Azcapozalco, A. Obregón, Coyoacán, G.A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Cuajimalpa), 2o. Contorno (Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, M. Contreras), 3er. contorno (Milpa Alta).

### **a. Marco jurídico de la urbanización en la Ciudad de México**

#### *Antecedentes del régimen jurídico de la Ciudad de México*

La revisión histórica del régimen jurídico de la Ciudad de México permite comprender mejor su configuración urbana actual, porque las distintas etapas que lo marcaron determinaron en buena medida el carácter de sus procesos de urbanización, y los alcances de la participación de distintos actores dentro de ellas, la predominancia del gobierno en un largo periodo, y posteriormente la incipiente participación ciudadana. A partir de la obra de Raúl Contreras Bustamante<sup>201</sup>, es posible identificar claramente tres momentos en el régimen jurídico de la Ciudad de México.

El primero tuvo lugar de 1917 a 1997, periodo en el cual el Distrito Federal formó parte de la federación, sin autonomía ni posibilidad de contar con un gobierno elegido

<sup>201</sup> CONTRERAS Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa: Historia y perspectivas*. Ciudad de México, Porrúa, 2001.

democráticamente. En sus orígenes esta decisión estuvo fuertemente vinculada con decisiones políticas, a pesar de que los argumentos planteados en el Congreso Constituyente de 1917 y en posteriores reformas, tuvieran más bien un enfoque administrativo. Remontándose a los orígenes del Distrito Federal, Contreras Bustamante<sup>202</sup> menciona, por ejemplo, la relación conflictiva que existía entre los miembros del Partido Cooperativista, que contaba con presencia en los ayuntamientos capitalinos, y el Presidente Álvaro Obregón, quien por esta razón era partidario de mantener la circunscripción bajo el control del gobierno federal. En 1928, con la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, este se convirtió en un departamento administrativo.

Entre las consecuencias de este régimen, Contreras Bustamante menciona que:

Centralizar el gobierno del Distrito Federal, con la intención de lograr el control y el poder de decisión y de mando, no sólo absorbió los derechos políticos de sus ciudadanos-como previene el alemán Heller-sino que terminó con la posibilidad de que las diversas zonas de la capital se pudieran desarrollar dentro de sus características plurales y distintivas, pues se implantaron políticas públicas homogéneas y con una concepción unitaria.<sup>203</sup>

En las Leyes Orgánicas publicadas en lo sucesivo en 1941, 1970 y 1978, poco cambió en términos de la ausencia de autonomía del Distrito Federal, pues este continuó como departamento administrativo. Sin embargo, cabe destacar que la reforma constitucional de 1977 abrió la posibilidad de realizar referéndums e iniciativas populares respecto de las leyes y reglamentos del Distrito Federal, y en la Ley de 1978 se introdujo la figura de las Juntas de Vecinos, como resultado de las presiones cada vez más fuertes por la democratización de esta circunscripción, en parte resultado del paulatino fortalecimiento de los partidos de oposición.

También la sociedad civil capitalina se vio robustecida ante la necesidad de acción frente a las consecuencias devastadoras del terremoto de 1985. Para 1986, bajo el

---

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p.189.

mandato presidencial de Miguel de la Madrid, se propuso la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y esta iniciativa de reforma constitucional, que incluía otros puntos más, fue aprobada en 1987.

La segunda etapa relevante es la de la democratización del Distrito Federal que culminó en la reforma política de 1996, y el primer gobierno electo en 1997. Estos cambios tuvieron empuje en un contexto de desgaste de la legitimidad de los gobernantes electos del Partido Revolucionario Institucional, y un proceso paralelo de fortalecimiento de los partidos de oposición.

Aunque en esta evolución la capital fue adquiriendo cada vez más autonomía y apertura para la participación ciudadana, de acuerdo con Contreras Bustamante<sup>204</sup> la participación no se dio de manera inmediata, pues la población no estaba habituada a estos mecanismos. Como se verá más adelante, en los procesos de urbanización la integración de la perspectiva ciudadana en la formulación de soluciones y proyectos para la capital todavía adolece de deficiencias que la hacen poco eficaz para traducir la pluralidad de necesidades y preferencias en programas de desarrollo urbano pertinentes e inclusivos.

El 29 de enero de 2016 se promulgó una nueva reforma política de la Ciudad de México, a partir de la cual se estableció en el artículo 44 de la Constitución que esta es una entidad federativa, y que es sede de los Poderes de la Unión y capital del país. De acuerdo con Enrique Rabell<sup>205</sup>, en la nueva Constitución Política de la Ciudad de México es patente que a ésta se le confiere un régimen especial, en tanto el artículo 122 apartado B señala que “Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere

---

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> RABELL García, Enrique, “La reforma política de la Ciudad de México” en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 36, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-junio de 2017.

esta Constitución”<sup>206</sup>. Probablemente, esta nueva reforma no tenga impactos de gran relevancia en la urbanización de la ciudad, como sí lo tienen las normas en materia urbanística y la forma en que éstas se compaginan con las que regulan los distintos tipos de propiedad en el territorio de la Ciudad de México.

### *Legislación en materia de urbanización*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 27 los siguiente en materia de urbanización: <<se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población>>. A partir de su reforma en 2020, artículo 115 fracción V de la Carta Magna dispone que los municipios cuentan con facultades para la formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal, así como para la creación y administración de sus reservas territoriales. Corresponde también a este nivel de gobierno autorizar, vigilar y controlar el uso de suelo dentro de su competencia y jurisdicción, e intervenir en la regularización de a tierra urbana.

### *Ley General de Asentamientos Humanos*

El 26 de mayo de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Genera de Asentamientos Humanos (LGAH), cabe señalar que en el mismo año tuvo lugar la Primera Conferencia de la Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, en Vancouver, Canadá, en un contexto en el cual los gobiernos de los países miembros se plantearon cómo afrontar los retos derivados de la urbanización acelerada que estaba teniendo lugar a causa de factores como a migración y el aumento de la esperanza de vida.

---

<sup>206</sup> Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, 2016.

La LGAH de 1976 tenía por objeto: 1) establecer la concurrencia de la federación, estados y municipios en materia de ordenación y regulación de asentamientos humanos; 2) fijar las normas para la planeación, fundación, conservación y crecimiento de los centros de población; y 3) definir los principios bajo los cuales el Estado establecería las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.<sup>207</sup> Esta Ley estableció que el ordenamiento territorial de asentamientos humanos, así como el desarrollo urbano, debían tender a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural.

Además, disponía la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a cargo de la Secretaría de la Presidencia. A las legislaturas locales correspondía expedir las leyes estatales de desarrollo urbano, a los ejecutivos locales la elaboración, revisión y ejecución del plan estatal y planes municipales de Desarrollo Urbano, y a los municipales la ejecución de los planes de dicho nivel de acuerdo con lo dispuesto en la LGAH y las leyes estatales.

La LGAH de 1976 estuvo vigente hasta 1993, año en que se expidió una nueva Ley General de Asentamientos Humanos. En esta, la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población que contienen los planes y programas de desarrollo urbano, se declaran de interés público. Otro aspecto importante es que se consideran de utilidad pública la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; la ejecución de planes y programas de desarrollo; a constitución de reservas territoriales para desarrollo y vivienda; la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población; la edificación y mejoramiento de la vivienda social y popular; la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento; la conservación del equilibrio ecológico, entre otros.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley General de Asentamientos Humanos, 1976.

<sup>208</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley General de Asentamientos Humanos, 1993.

Esta Ley desarrolla más detalladamente las atribuciones de cada nivel de gobierno, e instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Para el nivel federal se asignan a la Secretaría de Desarrollo Social las atribuciones para planear la coordinación del desarrollo regional. Los instrumentos de planeación que contempla son el programa nacional de desarrollo urbano, los programas estatales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de las zonas conurbadas, los planes o programas municipales de desarrollo urbano, los programas de desarrollo urbano de centros de población y los que determinen las leyes estatales en la materia.

También incluyó secciones especiales dedicadas a la creación de reservas territoriales, la participación social, el fomento al desarrollo urbano, y su control. En el caso de la creación de reservas territoriales, especifica que la Secretaría promovería la asociación con los núcleos agrarios con el fin de aprovechar sus terrenos para el desarrollo urbano y la vivienda, y evitar su ocupación irregular. Junto con esto, se habla de promover la adquisición o expropiación de terrenos ejidales y comunales con el mismo fin.

La LGAH vigente en la actualidad data de 2016, mismo año en que se publicó la reforma al artículo 73 constitucional, fracción XXIX-C, que brinda al Congreso la atribución de legislar en materia de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno en materia de asentamientos urbanos. Esta Ley incluye una perspectiva de respeto a los Derechos Humanos, en armonía con la reforma constitucional del año 2011. Establece además entre los principios rectores en materia de planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y ordenación territorial, el derecho a la ciudad, la equidad y la inclusión, el derecho a la propiedad urbana, la coherencia y racionalidad, la sustentabilidad ambiental, entre otros.

El artículo 6 de la LGAH establece que son de interés público y beneficio social los actos públicos para el establecimiento de provisiones, reservas, usos de suelo y

destinos de áreas y centros de población, que se encuentren en los planes o programas de desarrollo urbano.<sup>209</sup> Se establecen además como causas de utilidad pública las mismas que ya estaban contempladas en la Ley de 1976 y algunas adicionales, como la creación, recuperación, defensa y mantenimiento de espacios públicos, la atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales, y la delimitación de zonas de riesgo.

En el caso de la LGAH de 2016, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) ejercer las atribuciones del ejecutivo, en apego a lo establecido por las normas en la materia. En este caso se instituye el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que tiene entre sus facultades la de formular propuestas sobre el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial puesta a su consideración por la SEDATU. Asimismo, establece los consejos locales y municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano. Sigue contemplando al Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los instrumentos de planeación son: la estrategia nacional de ordenamiento territorial, los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones, los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano y los planes derivados de todos los anteriores y de las legislaciones estatales.

Esta Ley también incluye apartados sobre resiliencia urbana, movilidad, gestión de instrumentos de suelo para el desarrollo urbano, instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, instrumentos de participación democrática y transparencia, instrumentos de fomento del desarrollo urbano, así como denuncia ciudadana y sanciones por violaciones a la LGAH.

---

<sup>209</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley General de Asentamientos Humanos, 2016.

*Leyes e instrumentos de planeación del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México de 1976 a 2022*

En el periodo de estudio, en la Ciudad de México, antes Distrito Federal, el desarrollo urbano se reguló a nivel local a través de las siguientes normas:

- Ley de Desarrollo Urbano (1976). Establecía como instrumento de planeación al “Plan Director”, que sería formulado por la Dirección General de Planificación, y contendría la información relativa a los destinos, usos y reservas del territorio, a partir de la división del territorio del Distrito Federal en zonas. Además, estaría dividido por un Plan General y Planes Parciales. Estos últimos podrían ser propuestos por diversas autoridades locales, juntas de vecinos u organismos públicos y privados con personalidad jurídica e interés en el desarrollo urbano. Además de la Ley, entre los reglamentos más relevantes en materia de urbanización se encontraban el Reglamento de zonificación para el Distrito Federal y el Reglamento de Planes parciales.<sup>210</sup>
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1996). Los instrumentos de planeación establecidos en esta Ley fueron el Programa General o Programa de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales, y los Programas Parciales para áreas específicas; todos ellos debían tener coherencia entre sí y con los instrumentos de planeación a nivel nacional. En este caso el ejecutivo local, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, tenía la atribución de integrar el proyecto de Programa General, el cual tendría que ser sometido a consulta pública, y posteriormente ser aprobado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>211</sup> Los reglamentos relevantes en este periodo fueron los Reglamentos de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1997 y 2004, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito el Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva

---

<sup>210</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Desarrollo Urbano, Distrito Federal, 1976.

<sup>211</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996.

de Coordinación Metropolitana, y la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal.

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010). Es la Ley vigente actualmente. Contempla como instrumentos de planeación el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. A la Administración Pública del Distrito Federal le corresponde participar en el ámbito de sus competencias, junto con el gobierno federal y los estatales y municipales, en la formulación y ejecución de los instrumentos de desarrollo previstos para el Distrito Federal, incluyendo la zona metropolitana del Valle de México. Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debe probar los decretos con Programas, reformas o derogaciones a los mismos, y dichas iniciativas de decretos pueden surgir de los diputados de la Asamblea, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o de cualquier persona mayor de edad con domicilio en la ciudad, en los términos establecidos por la Ley en comento. La Ley incluye temas novedosos para el financiamiento del desarrollo urbano, como los Polígonos de Actuación, Sistemas de Actuación y Transferencia de Potencialidad.<sup>212</sup>Otras normas relevantes son la Ley de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

### *Regulación de la urbanización en territorio agrario*

La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1973 establecía en el artículo octavo fracción VI, la facultad del ejecutivo federal para dictar resoluciones definitivas en materia de establecimiento de zonas urbanas en ejidos y comunidades. Además, para la localización y ampliación de las zonas de urbanización en los ejidos, se debía tomar en cuenta la opinión de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y

---

<sup>212</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010.

Ecología, para la cual esta podía practicar estudios. En estos casos se debía justificar que la construcción o ampliación de la zona de urbanización satisfaría principalmente las necesidades de los ejidatarios, y no las de otros poblados o ciudades próximas.

La Sección Cuarta de la Ley Agraria de 1992 aborda lo referente a las tierras de asentamiento humano de los ejidos. En particular, el artículo 65 establece que la Asamblea ejidal puede resolver sobre la delimitación de la zona de urbanización, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. El artículo 66 dispone expresamente que <<para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.>><sup>213</sup>

El artículo 48 de la Ley General de Asentamientos Humanos vigente establece que, sin importar el régimen jurídico de un centro de población, sus áreas y predios están sujetos a las disposiciones en materia de ordenación urbana. El artículo 62 dispone que el aprovechamiento de predios ejidales o comunales que se encuentren dentro de los Centros de Población o formen parte de las zonas de urbanización ejidal y tierras de asentamiento humano de los ejidos, debe atenerse a lo previsto por la LGAH, así como por la Ley Agraria y las leyes estatales sobre desarrollo urbano, los planes o programas de desarrollo urbano, y en las reservas, usos de suelo y destinos.<sup>214</sup>

Además, según el mismo artículo 62, para llevar a cabo acciones de urbanización, fraccionamiento, transmisión o incorporación de predios ejidales o comunales, se debe contar con autorizaciones de impacto urbano, fraccionamiento o edificación, emitidos por las autoridades estatales y municipales. También se requieren autorizaciones para realizar actos de fraccionamiento, subdivisión, parcelamiento o pulverización de la propiedad agraria, y estos actos se deben realizar conforme a la

---

<sup>213</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley Agraria, 1992, p.13.

<sup>214</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley General de Asentamientos Humanos, 2016.

Ley Agraria y la Ley General de Asentamientos Humanos. El artículo 63 de esta última prevé lo siguiente para las zonas de urbanización ejidal:

Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de Crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a esta Ley, a las disposiciones jurídicas locales de Desarrollo Urbano, a la Zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia y a las normas mexicanas o normas oficiales mexicanas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la intervención del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.<sup>215</sup>

Es importante apuntar que en los hechos muchas de estas normas no se han hecho efectivas, y prevalecen procesos de urbanización desordenada, particularmente en territorio de propiedad social localizado en las periferias de las ciudades. En este sentido, de acuerdo con Alfonso Iracheta<sup>216</sup>, el suelo urbano debe cumplir con una función social para brindar acceso, principalmente a la vivienda, a la población de muy bajos ingresos, y aquí el Estado juega un rol fundamental para preservar la función social del suelo urbano frente a las fuerzas del mercado inmobiliario. El mismo autor menciona que este tema adquiere mayor complejidad derivado de la Reforma Agraria por la diversidad de regímenes de propiedad creados, y que en la tierras ejidales se dan casos donde, ante las expectativas de privatización futura de la propiedad, se detonan procesos de especulación comercial, en donde interviene crecientemente la demanda de grupos de mediano y alto ingreso en detrimento de los de bajo ingreso,

Como consecuencia de lo anterior, la relación tierra-sociedad en México se ha vuelto más compleja e incluso paradójica, al coexistir principios e instituciones diferentes, e incluso contradictorias y que tienen responsabilidades directas sobre el suelo urbano y urbanizable; un marco jurídico de la propiedad de difícil comprensión, y estructuras de

---

<sup>215</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley General de Asentamientos Humanos, 1996, pp.33-34.

<sup>216</sup> IRACHETA Cenecorta, Alfonso, *op. cit.*

organización privadas, comunitarias y gubernamentales, que se mezclan y sobreponen, impidiendo un proceso de planificación y gestión urbana adecuado.<sup>217</sup>

Como se puede apreciar por el análisis de las normas urbanísticas, en el contexto urbano la función social de la propiedad está definida por el acceso de grupos de bajo ingreso a suelo habitacional, así como por un desarrollo urbano planificado que permita brindar los bienes y servicios necesarios para garantizar una buena la calidad de vida a toda la población, sin importar su estrato social, y con sustentabilidad ambiental. Resulta importante reconocer los puntos de convergencia y divergencia de la función social de la propiedad planteada por la legislación agraria, por un lado, y la legislación urbanística por el otro.

<b>Tabla 2</b> <b>Aspectos relevantes de la función social de la propiedad en el contexto de los procesos de urbanización en núcleos agrarios</b>	
Legislación agraria	Legislación urbanística
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prohibición de ventas, rentas o entrega en garantía de las tierras (antes de 1992).</li> <li>- Protección y promoción del carácter productivo de las tierras agrarias (antes de 1992).</li> <li>- Ejidos y comunidades como modalidades colectivas de propiedad.</li> <li>- La venta de parcelas y transmisión de dominio de las tierras de uso común requiere procedimientos y formalidades específicas, así como la intervención de la Asamblea ejidal (en caso transmisión de dominio de las tierras de uso común, o cuando se adquiere el dominio pleno sobre las parcelas, lo cual permite su venta posterior a externos).</li> <li>- Las asambleas ejidales pueden determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar parcelamientos, regularizar la tenencia de posesionarios sin certificados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planeación, fundación, conservación y crecimiento de los centros de población (desde 1976).</li> <li>- Previsiones de usos, reservas, destinos de áreas y predios (desde 1976).</li> <li>- Ordenamiento territorial de asentamientos humanos y desarrollo urbano para mejorar la calidad de vida de la población (desde 1976).</li> <li>- Constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda social en asociación con núcleos agrarios para evitar su ocupación irregular (desde 1993), incluye la expropiación de tierras ejidales.</li> <li>- Derecho a la ciudad, equidad e inclusión, derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad del desarrollo urbano, sustentabilidad ambiental.</li> </ul>

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 28.

A pesar de lo dispuesto por los artículos 65 y 66 de la Ley Agraria, y 48, 62 y 63 de la Ley General de Asentamientos Humanos, las leyes parecen ser lo suficientemente claras en términos de los procedimientos que deben seguirse para garantizar procedimientos organizados de urbanización dentro de los ejidos, así como sobre los mecanismos de coordinación entre las distintas autoridades (municipales, estatales y federales).

En este contexto, la función social de la propiedad agraria, restrictiva frente al exterior y fuertemente protectora de los derechos de los sujetos agrarios, contrasta y colisiona con la función social de la propiedad desde la perspectiva urbanística, orientada por la acción ordenadora del Estado sobre el desarrollo urbano, particularmente desde las autoridades locales, así como por su rol promotor del acceso a la vivienda social para grupos de bajo ingreso (si bien en esta función el Estado se ha visto muchas veces cooptado por el mercado y los poderes económicos).

Sería relevante analizar si la función social de la propiedad podría ser transversalizada para los procesos de urbanización que involucren propiedad agraria, y las normas agrarias y urbanísticas armonizadas de mejor manera para garantizar los derechos tanto de los sujetos agrarios, como de las poblaciones urbanas de bajos ingresos sin acceso a la vivienda, y de todos en materia de un desarrollo territorial y urbano ordenado y sustentable.

## **5. El proceso de urbanización de la alcaldía Cuajimalpa a partir de 1985**

Cuajimalpa es una de las 16 alcaldías que integran la Ciudad de México. Se localiza al suroeste, y limita al norte con la alcaldía Miguel Hidalgo y con el municipio de Huixquilucan, Estado de México, al sur con los municipios de Jalatlaco y Ocoayacac, al poniente también con este último municipio, con el de Lerma y Huixquilucan, en el Estado de México, y al oriente con la alcaldía Álvaro Obregón.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> PAOT, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos, [en línea], <[https://paot.org.mx/centro/programas/delegacion/cuajima\\_original.html#antecedentesh](https://paot.org.mx/centro/programas/delegacion/cuajima_original.html#antecedentesh)>, [fecha de consulta: 3 de junio de 2022].

Desde antes de la conquista ya existía un asentamiento prehispánico en la alcaldía Cuajimalpa. Por sus zonas boscosas, en la época colonial la principal actividad productiva era de leñadores y carboneros. De acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano de la alcaldía<sup>219</sup>, hasta antes de la década de los cincuenta su crecimiento urbano fue limitado por ser una zona apartada y de difícil acceso, por lo que se utilizaba como un lugar a donde las familias descansaban de la vida en la ciudad.

En el mismo documento se menciona que debido a la medida adoptada por Ernesto P. Uruchurtu, regente de la ciudad de México en 1964, de prohibir nuevos asentamientos o fraccionamientos en el entonces Distrito Federal, se generó un desplazamiento del crecimiento de manera desordenada hacia los municipios del Estado de México limítrofes con la ciudad, así como poblados aledaños a la Ciudad de México. Como resultado de este proceso, la población de Cuajimalpa aumentó en nueve veces entre 1950 y 1980.<sup>220</sup> Los nuevos asentamientos eran tanto de tipo residencial como asentamientos irregulares en laderas y zonas de riesgo.

### Mapa 1

#### Localización de la alcaldía Cuajimalpa



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Mapas [en línea], < <https://www.inegi.org.mx/app/mapas/>>, [consultado el 10 de junio de 2022]

---

<sup>219</sup> *Ibidem.*

<sup>220</sup> *Ibidem.*

Según la PAOT, en los años setenta el crecimiento urbano fue aún más acelerado, pero a partir de 1985 se convirtió en un polo de desarrollo emergente debido a la descentralización de servicios hacia el poniente y sur de la ciudad como consecuencia del sismo de 1985 y sus secuelas de destrucción en la zona centro. Esto coincidió con el surgimiento de las llamadas “ciudades globales”, con demanda de oficinas de alta calidad<sup>221</sup> para el asentamiento de corporaciones internacionales. Esto a su vez llevó a la adopción de nuevos esquemas de planeación urbana:

Del debilitamiento de la *planeación comprensiva* se transitó a los grandes proyectos urbanos o intervenciones urbanísticas, como instrumentos clave para impulsar el desarrollo de las ciudades. Los denominados *megaproyectos* que promueve la *planeación estratégica* son grandes intervenciones impulsadas por iniciativa gubernamental, con inversión pública y privada [...] Proyectos de este tipo se incorporaron a los planes estratégicos con el objetivo de incrementar la *competitividad* de las ciudades.<sup>222</sup>

De acuerdo con Lidia González<sup>223</sup>, el proyecto de Santa Fe en Cuajimalpa es un ejemplo de lo anterior. Según la autora, se trató de un megaproyecto ideado por Carlos Hank González, quien fue regente del Distrito Federal entre 1976 y 1982, aunque su ejecución se llevó a cabo hasta la administración que le sucedió. Además, menciona que los terrenos de este proyecto fueron adquiridos mediante expropiaciones y negociación con empresas mineras, y que el plan maestro a través del cual se diseñó <<no consideró las áreas circundantes; de hecho, una vez materializado el proyecto se mantuvo como una zona aislada de su contexto y con poco uso de suelo combinado, un auténtico enclave urbano cuyas características motivaron su dependencia del uso del automóvil.>><sup>224</sup>

En el decreto mencionado no se menciona la expropiación de terrenos ejidales o comunales de Cuajimalpa para el desarrollo inicial de Santa Fe, sin embargo, en

---

<sup>221</sup> GONZÁLEZ MALAGÓN, Lidia, “Tres décadas de planes y excepciones” en AZUELA, Antonio (coord.) *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020. (Versión Kindle).

<sup>222</sup> *Ibidem*, p.865 (versión Kindle).

<sup>223</sup> *Ibidem*.

<sup>224</sup> *Ibidem*, p.915 (versión Kindle).

años recientes, ante su expansión, han aparecido notas periodísticas en las cuales se alerta de conflictos con el ejido de San Mateo Tlaltenango.

Por ejemplo, el 27 de agosto de 2018 se publicó en el periódico *Reporte Índigo* una nota en la cual se menciona que <<el gobierno capitalino expropió terrenos en San Mateo Tlaltenango, Cuajimalpa, para entregarlos a constructoras que levantaron en la zona complejos inmobiliarios supuestamente a cambio de construir los puentes Carlos Lazo-Centenario. >><sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> LAGUNAS, Icela “GobCDMX oculta información sobre construcción de puentes en Santa Fe”. En *Reporte Índigo*, 27 de agosto de 2018, [en línea], <<https://www.reporteindigo.com/reporte/gobcdmx-fideicomiso-bajo-reserva-venta-terrenos-bajo-costoinformacion-publica/>>, [fecha de consulta: 2 de marzo de 2021].

## **V. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS DERIVADOS DE LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN EN LA ALCALDÍA CUAJIMALPA, CIUDAD DE MÉXICO, DE 1985 A 2021.**

El objetivo de este capítulo es realizar el análisis de las resoluciones administrativas y jurisdiccionales encontradas de controversias derivadas de conflictos por urbanización en el territorio agrario de la alcaldía Cuajimalpa en el periodo de estudio, con el fin de valorar si en las mismas se considera la función social de la propiedad. Adicionalmente se incluyen algunas notas periodísticas que hacen referencia a conflicto relevantes, pero que sin embargo no se pudieron analizar a profundidad por carecer de información suficiente.

Como se ha analizado en los capítulos anteriores, el origen de las normas agrarias se inscribió en el contexto de un país eminentemente rural, en donde la fuerte concentración de la propiedad rústica se encontraba concentrada en manos de pocos latifundistas, y las masas de campesinos y pueblos indígenas sin tierra buscaron, a través de la Revolución Mexicana, la restitución de sus derechos y la redistribución de la propiedad agraria. Las normas en materia agraria reflejan el énfasis en lo rural, como se vio en el capítulo anterior; la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 tenía un fuerte acento en la producción agropecuaria, y la Ley Agraria de 1992 comenzó a brindar mayor relevancia del aspecto urbano.

En este marco es que resulta fundamental el análisis de la expresión y contenido que se da a la función social de la propiedad en la actualidad en las normas agrarias, pero también en las resoluciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales encargadas de dirimir conflictos derivados de los procesos de urbanización en suelo social. El planteamiento es desafiante por la carga ideológica que continúa asociándose a la propiedad social, si bien resulta innegable que la propiedad agraria fue resultado de un proceso necesario por remontar injusticias sociales impresentables, y permitió establecer cierto equilibrio en un contexto concentración desmedida del poder en manos de unos cuantos; y que además, una

proporción importante de la población que habita en territorio agrario enfrenta aún condiciones de desventaja social y económica derivada en parte del fracaso de los distintos modelos de desarrollo adoptados en el país.

No obstante, a la luz de la realidad actual, adquiere relevancia la cuestión respecto de si las normas actuales son en primer lugar instrumentos eficaces para restablecer dicho equilibrio en situaciones donde la determinación de la parte más débil en un conflicto podría estar a discusión, y, por otro lado, los sujetos agrarios deben enfrentarse a nuevos intereses y actores que podrían poner en jaque al principio de la función social de la propiedad utilizando, por ejemplo, las leyes en materia de expropiación para fines que son más bien privados.

Al respecto, Antonio Azuela apunta que

El núcleo agrario no es simplemente un tercero, ajeno a lo público y a lo privado, sino que se coloca en medio, y a costa de ambos. Por un lado, esta modalidad de la propiedad privada se ejerce excluyendo a muchos ciudadanos de la gestión de las cosas comunes del lugar donde residen, por el hecho de no ser parte del núcleo; por el otro, pone límites severos al poder público, sobre todo a los municipios, en la medida en que ejerce los poderes que constitucionalmente le corresponden a éste.

Cuando se logra ver de ese modo el tema de los asentamientos humanos, es decir, cuando se observa quién gobierna en los procesos de ocupación del territorio y sus recursos, la respuesta del constitucionalismo mexicano sobre este tema resulta mucho menos robusta de lo que parecía en 1976, cuando el tema entró al texto de la Constitución.<sup>226</sup>

Como se mencionó en secciones anteriores, la variedad de conflictos que han tenido lugar como resultado de los procesos de urbanización en ejidos y comunidades, es amplia. Se dan entre sujetos agrarios, y también de estos con sujetos de derecho privado y público. En cada caso específico el balance de poder entre las partes se da de manera distinta de facto, sin embargo, siempre que hay

---

<sup>226</sup> AZUELA, Antonio y CANCINO, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp.298-299.

involucrados sujetos agrarios existe para ellos un derecho protector, que además reconoce a través de diversas disposiciones la función social de la propiedad.

El insumo para el análisis serán las resoluciones publicadas en el DOF respecto de los núcleos agrarios de Cuajimalpa en relación con las siguientes acciones, de 1985 en adelante: 1) Acciones expropiatorias (aunque no necesariamente implican conflictos, interesa su análisis a ellas para conocer la interpretación que se da a la función social de la propiedad); 2) Sentencias de juicios agrarios, 3) Notas periodísticas con referencias a procesos jurisdiccionales en ambos núcleos.

Aunque probablemente existen otros juicios que podrían aportar información de relevancia sobre el tema, la imposibilidad de contacto directo con los órganos de representación de los núcleos agrarios para el conocimiento de los expedientes, constituyó para esta investigación un obstáculo insalvable.

#### **a) Territorio agrario de la alcaldía Cuajimalpa**

Por la información que se encontró en el Sistema de Consulta del Archivo General Agrario (SICOAGA), en la alcaldía Cuajimalpa varios poblados iniciaron acciones de restitución: San Mateo Tlaltenango, San Lorenzo Acopilco, El Contadero, Santiago Tepetlac, San Pedro Cuajimalpa, Las Maromas, Tianguillo, y San Pablo Chimalpa. Sin embargo sólo se constituyeron como ejidos San Lorenzo Acopilco y San Mateo Tlaltenango, y posteriormente se llevó a cabo en ambos casos el reconocimiento y titulación de bienes comunales.

San Mateo Tlaltenango se localiza en un área arbolada de la alcaldía, la cual colinda con el Parque Nacional Desierto de los Leones. San Lorenzo Acopilco se ubica en una zona de gran altitud, es reconocido como el poblado establecido a mayor altura de la Ciudad de México. A continuación, se expone la información que existe en el Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA) del RAN, así como los mapas disponibles en el Sistema de Información Geográfica (SIG) de Catastro Rural del RAN, para ambos núcleos agrarios.



## *Comunidad de San Lorenzo Acopilco*

La información de esta comunidad tampoco aparece en el PHINA ni en el SIG, por lo que probablemente no está certificada ante el RAN. Sin embargo, por información del SICOAGA parece ser que se les dotaron tierras por resolución presidencial de 1936, y que en la comunidad se han llevado a cabo varias acciones de Privación de Derechos Agrarios y nuevas Adjudicaciones, así como expropiaciones de bienes ejidales.

El 12 de febrero de 1992 se publicó en el DOF la resolución sobre la reconocimiento y titulación de bienes comunales de San Lorenzo Acopilco, en donde se precisa que el expediente de esta acción inició formalmente en 1964, la cual en la resolución mencionada se resuelve positivamente en favor de 2,345 comuneros.

### **1. Actos administrativos (expropiaciones)**

En el caso del ejido San Mateo Taltenango, la mayoría de las expropiaciones fueron promovidas por el Departamento del Distrito Federal, y en el caso de San Lorenzo Acopilco, tanto por la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A., como por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La mayoría de estas acciones están vinculadas con la construcción de carreteras o infraestructura para la provisión de servicios. En cada una de las resoluciones, la casusa de utilidad pública está debidamente fundada, con alguna de las fracciones del artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, o con las del artículo 93 de la Ley Agraria cuando aquella fue derogada. Cabe señalar que en casi todos los casos se expropiaron terrenos de agostadero, es decir, las zonas de pastos, en tierras de uso común, y no parcelas de producción agrícola. En todas se fijó una indemnización para la parte afectada por la acción expropiatoria.

**Tabla 3  
SAN MATEO TLALTENANGO**

<b>RESOLUCIÓN</b>	<b>CONTENIDO EN MATERIA DE FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD</b>
<p>DECRETO por el que, por causa de utilidad pública, se expropia a favor del Departamento del Distrito Federal, una superficie de 0-54-43 Has. perteneciente al ejido denominado San Mateo Tlaltenango, ubicado en la Delegación Cuajimalpa, D. F. (Reg.- 5057). Publicación DOF: 2 de enero de 1985.</p>	<p>El promovente fue el Departamento del Distrito Federal. La causa de utilidad pública fue la construcción de un jardín de niños, un mercado y una secundaria para trabajadores, con fundamento en el artículo 112 fracción I (establecimiento, explotación o conservación de un servicio público) de la LFRA. Se expropiaron 0-54-43 hectáreas de temporal de uso colectivo, con una indemnización de \$1,578,470, a ingresar en el fondo común del ejido. Dado que la expropiación es parcial y en bienes de explotación colectiva, en concordancia con el artículo 123 de la LFRA, la indemnización tendría que ser destinada a adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones productivas directas dentro de un programa de desarrollo agropecuario formulado por la asamblea general y aprobado por la SRA.</p>
<p>DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de temporal de uso colectivo, del ejido San Mateo Tlaltenango, Delegación Cuajimalpa, D. F. (R.- 735). Publicación DOF: 16 de mayo de 1990.</p>	<p>El promovente fue el Departamento del Distrito Federal. La causa de utilidad pública fue la construcción de la nueva carretera México-Toluca de entronque Constituyentes-Reforma a La Venta. En el considerando único se establece "Que los terrenos ejidales y comunales sólo pueden ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social que genera su explotación actual". El fundamento de la utilidad pública es el artículo 112 fracción II (el cual incluye la construcción de carreteras). Se expropió una superficie de 176,489 metros cuadrados de terrenos de temporal de uso colectivo, y por concepto de indemnización se pagaría la cantidad de \$176,489,210 pesos al ejido, el cual tendría que ser aplicado en términos del artículo 125 de la LFRA mencionado también para el caso anterior.</p>
<p>DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de terrenos de temporal de uso colectivo, del ejido San Mateo Tlaltenango, Delegación Cuajimalpa, D. F. (Reg.-1848). Publicación DOF: 12 de marzo de 1992.</p>	<p>El promovente fue el Departamento del Distrito Federal. La causa de utilidad pública fue la construcción del acueducto periférico ramal sur del sistema Cutzamala en su tercera etapa. El fundamento es el artículo 112 fracción I de la LFRA. La expropiación se autorizó con una superficie de 141,000,72 metros cuadrados de terrenos de temporal de uso colectivo y se estableció una indemnización por \$282,002,448 pesos, a aplicarse en términos del artículo 125 de la LFRA.</p>
<p>DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 10-02-00 hectáreas de temporal de uso común, de terrenos ejidales del poblado San Mateo Tlaltenango, Delegación Cuajimalpa de Morelos, D. F. (Reg.- 2219). Publicación DOF: 21 de abril de 1993.</p>	<p>El promovente fue la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La causa de utilidad pública fue la construcción de la carretera México-Toluca, con fundamento en el artículo 93 fracción VII (la cual incluye la construcción de carreteras) de la Ley Agraria. La expropiación fue por 10-02-00 hectáreas de temporal de uso común, y la indemnización establecida fue por \$230,460.00 pesos.</p>

**Tabla 4  
SAN LORENZO ACOPIILCO**

<b>RESOLUCIÓN</b>	<b>CONTENIDO EN MATERIA DE FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD</b>
<p>DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 4-76-46.73 hectáreas, de agostadero cerril de uso común, de terrenos comunales del poblado San Lorenzo Acopilco, Delegación Cuajimalpa, D. F. (Reg.- 1989). Publicación DOF: 15 de diciembre de 1992.</p>	<p>Promovió la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. para la construcción de una subestación de 230 kv denominada San Bernabé, en la línea de 400 kv Topilejo-Nopala. El fundamento es el artículo 93 fracción I de la Ley Agraria (establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos). Para ello se expropió una superficie de 4-76-43 hectáreas de uso común y terrenos comunales, y se estableció una indemnización de \$104,822,806 pesos.</p>
<p>DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 24-49-01.87 hectáreas, de agostadero de uso común de terrenos comunales del poblado San Lorenzo Acopilco, Delegación de Cuajimalpa, D. F. (Reg.- 1994). Publicación DOF: 16 de diciembre de 1992.</p>	<p>Promovió la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. para el derecho de vía de la línea de 400 kv Topilejo-Nopala. El fundamento de la causa de utilidad pública está sustentado en el artículo 93 fracción VII de la Ley Agraria (construcción de líneas de conducción de energía). Se expropió una superficie de 29-49-01.00 hectáreas de agostadero de uso común de terrenos comunales, y se dispuso la indemnización a la comunidad por \$538,784,114. pesos.</p>
<p>DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 35-76-32 hectáreas de agostadero de uso común, de terrenos comunales del poblado San Lorenzo Acopilco, Delegación Cuajimalpa de Morelos, D.F. (Reg.- 2690). Publicación DOF: 3 de diciembre de 1993.</p>	<p>Promovida también por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para la construcción de la carretera México-Toluca tramo La Marquesa-La Venta subtramo Las Cruces-La Venta, con fundamento en el artículo 93 fracción VII de la Ley Agraria (construcción de carreteras). Se expropiaron 35-76-32 hectáreas de tierras de agostadero de uso común de terrenos comunales, y se fijó una indemnización de \$239,613 pesos.</p>
<p>DECRETO por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 19-06-80 hectáreas de agostadero de uso común, de terrenos comunales del poblado San Lorenzo Acopilco, Delegación Cuajimalpa de Morelos, D.F. (Reg.- 2691). Publicación DOF: 3 de diciembre de 1993.</p>	<p>Promovió la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La causa de utilidad pública fue la construcción de la carretera México-Toluca tramo La Marquesa-La Venta, subtramo Las Cruces-La Venta. Lo anterior con fundamento en el artículo 93 fracción VII (construcción de carreteras). Se expropió una superficie de 19-06-80 hectáreas de agostadero de uso común de tierras comunales, y se fijó una indemnización por \$127,755.60 pesos.</p>
<p>Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 5-02-79.48 hectáreas de agostadero de uso común, de terrenos de la comunidad San Lorenzo Acopilco, Delegación Cuajimalpa de Morelos, D.F. (Reg.- 1068) . Publicación DOF: 20 de marzo de 2000.</p>	<p>La promovente fue la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). La causa de utilidad pública fue la regularización y titulación de la tierra en los siguientes términos: “mediante la venta a los vecindados de los solares que ocupan, la venta de los lotes vacantes a los terceros que le soliciten, o para que se construyan viviendas de interés social, así como la donación de las áreas necesarias para el equipamiento, infraestructura y servicios urbanos en la zona”. Lo anterior con fundamento en el artículo 93, fracciones I, V y VIII de la Ley Agraria (I:</p>

	Establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; V: Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural y VIII: Las demás previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes). Se expropió una superficie de 5-02-79.48 hectáreas de agostadero de uso común de la comunidad, y se fijó una indemnización de \$239,483.27 pesos.
--	---

Destaca un caso en San Lorenzo Acopilco donde la promovente es la CORETT, y la expropiación es con fines de regularización de la tenencia de la tierra. En este caso, además de citar la facción V de la Ley Agraria que expresamente establece como causa de utilidad pública la regularización de la tierra urbana y rural, se menciona el artículo 5o. fracción VI de la Ley General de Asentamientos Humanos (ahora artículo 6 fracción IV), que establece también como causa de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra en los Centros de Población.

En este sentido se puede decir que las resoluciones administrativas en materia de expropiaciones a los núcleos agrarios de la alcaldía Cuajimalpa sí han tomado en consideración la función social de la propiedad, en tanto las causas de utilidad pública responden a dicho principio, y dicha utilidad se manifiesta probadamente mayor que aquella derivada del uso que se les da a las tierras en su carácter de propiedad social. Es decir, se han expropiado tierras para proveer servicios a la población y para regularizar la propiedad de asentamientos irregulares, beneficiando en este último caso a grupos en situación de vulnerabilidad. Con ello es claro que las expropiaciones corresponden a causas de utilidad mencionadas en los incisos a y b de la jurisprudencia P./J. 39/2006 citada en el capítulo anterior. Dichas casusas son de carácter público o en beneficio de una clase social que lo requiere.

Es importante señalar, respecto del caso de la expropiación de la tierra para la regularización de asentamientos, que este tipo de acciones refleja la entrada del Estado para la solución de una situación de incertidumbre jurídica que en el caso de los ejidos y comunidades suele generarse debido a la proliferación de ventas ilegales de tierras a población de escasos recursos. Sería interesante conocer qué sucede cuando este en estos contextos emergen y se judicializan conflictos en los cuales no interviene la CORETT a través de una acción expropiatoria. En 2016 se publicó en el periódico La Jornada una nota titulada *En riesgo de perder sus tierras, 2 mil*

*familias en San Mateo Tlaltenango*. En ella se informaba que el comisariado ejidal tenía la pretensión de ofrecer terrenos con asentamientos irregulares a grandes inmobiliarias, por lo cual los pobladores afectados se movilizaron.

A pesar de que la información recabada y analizada es relevante, sería importante realizar otra búsqueda más en profundidad quizás acudiendo a los núcleos agrarios para conocer de la existencia de expedientes específicos que permitan conocer con mayor amplitud el tema, y tener un panorama más claro del curso que toman los conflictos en estos territorios, generados por los procesos de urbanización.

## **2. Sentencias de juicios agrarios**

La búsqueda en el portal de los Tribunales Agrarios arrojó tres sentencias para la alcaldía Cuajimalpa: 150/08, 182/2010 y 194/2018. Es posible que existan más, sin embargo, resulta imposible saberlo debido a que la mayoría de las versiones públicas están testadas, es decir, se eliminaron diversos datos de identificación, entre ellos la Alcaldía. Aunque esas tres sentencias hacen referencia a otros juicios agrarios no se localizaron las sentencias de estos últimos, por lo cual no fue posible incluirlas en el análisis.

De las tres sentencias localizadas, la 150/08 corresponde a una controversia agraria y nulidad de actos y documentos. El expediente 182/2010 es de un juicio de nulidad de actos y documentos, al igual que la sentencia 194/2018. Resulta interesante que en los tres casos las controversias recaen o están relacionadas con tierras de uso común y en conflictos internos entre los ejidatarios por la posesión, uso o derechos de uso sobre las mismas.

### *Sentencia 150/08*

La parte actora es una ejidataria del núcleo agrario en cuestión (el nombre aparece testado en la sentencia), y la parte demandada es el Comisariado Ejidal del mismo ejido. En este caso la litis versa sobre la nulidad de los actos a través de los cuales se suspendieron los derechos agrarios a la demandante, debido a que ella se negó a desalojar terrenos ejidales de uso común que tenía en posesión y usufructo (locales

comerciales), en el contexto de un convenio de ocupación previa que el ejido firmó con el Gobierno del Distrito Federal.

La parte actora alega que no se cumplieron las formalidades de la asamblea mediante la cual se le privó de sus derechos agrarios, y que además no existen motivos por los cuales se justifique dicha suspensión, por lo cual se trató de un acto arbitrario por parte de la asamblea del núcleo agrario. Además, manifiesta que se demolieron construcciones que tenía en dichos terrenos, sin que se le brindara a ella indemnización alguna. Por su parte, el Comisariado del ejido argumenta que sí se cumplieron las formalidades de la Asamblea y que la ejidataria violó el reglamento interno del ejido. Además, señala el Comisariado ejidal que:

En cuanto a las causas y motivos para que la Asamblea General acordara suspenderlo de sus derechos agrarios entre otros fueron haber impugnado y obstruido las obras, perjudicando al núcleo ejidal, además de entorpecer el procedimiento al cumplimiento del Convenio de Ocupación Previa de Tierras de uso común, celebrado entre el Ejido de \*\*\*\*\* y el Gobierno del Distrito Federal, en fecha \*\*\*\*\*<sup>227</sup>

En sus considerandos, el Juez señaló como ilegal la privación de derechos a la ejidataria, por lo tanto, le dio la razón jurídica en términos de la nulidad de la Asamblea a través de la cual se pretendió privarla de sus derechos agrarios. Esto a pesar de que la posibilidad de privar a los ejidatarios de derechos agrarios estuviera prevista en el Reglamento Interno del ejido en cuestión, lo cual fue también considerado ilegal por el Juez, debido a que esta es una figura no se encuentra prevista en las normas mexicanas. Como consecuencia de lo anterior, en los puntos resolutivos el Juez declara procedente la acción de nulidad reclamada por la actora.

#### *Sentencia 182/2010*

En este caso la parte actora es uno de los ejidos de la alcaldía Cuajimalpa cuyo nombre aparece testado, y la demandada es un ejidatario que rentaba un inmueble construido en las tierras de uso común del ejido para su uso comercial como

---

<sup>227</sup> Tribunales Agrarios, Sentencia Juicio Agrario 150/08, p.15.

restaurante. La litis versa sobre la nulidad del contrato de arrendamiento celebrado entre el núcleo agrario y el ejidatario en cuestión.

Cabe señalar como antecedente que el ahora demandado, anteriormente había promovido una acción en juzgados civiles para reclamar la validez del contrato de arrendamiento en cuestión ante el Juzgado Setenta y Tres de lo Civil en el Distrito Federal (expediente 521/2007). El ejido, que fungía como la parte demandada en dicho proceso, opuso una excepción de incompetencia por declinatoria, la cual fue resuelta por la Quinta Sala Civil del Tribunal de Justicia del Distrito Federal negativamente para el ejido promovente, argumentando que la competencia se determina por la naturaleza de la acción ejercitada, y no por la relación jurídica sustancial entre las partes, y al respecto se citó la tesis P./J.83/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro *“COMPETENCIA POR MATERIA, SE DEBE DETERMINAR TOMANDO EN CUENTA LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN Y NO LA RELACIÓN JURÍDICA SUSTANCIAL ENTRE LAS PARTES”*.

En este tenor, la parte demandada en este juicio 182/2010 opuso la excepción por declinatoria arguyendo que los juzgados civiles ya habían determinado favorablemente su competencia al realizar un estudio minucioso sobre el tema, y que esta resolución no fue posteriormente impugnada por el núcleo agrario.

No obstante, entre los antecedentes también se promovió un amparo indirecto con expediente 215/2010, el cual fue resuelto por el Juez Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región con Residencia en el Distrito Federal, en donde se resuelve que la competencia en materia del contrato de arrendamiento en cuestión corresponde a los Tribunales Agrarios, a pesar de ser éste un contrato de naturaleza civil. Refiriendo la misma tesis P./J.83/98, arriba mencionada, el Juez Quinto argumentó que tratándose de controversias o cuestiones en donde están involucrados bienes ejidales o comunales, la competencia corresponde a los Tribunales Agrarios.

El Juez Quinto reforzó su postura citando la jurisprudencia P./J. 125/99 de rubro *“COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO CONOCER DE LAS ACCIONES QUE SE EJERCITEN*

SOBRE LA POSESIÓN DE PREDIOS PRESUNTAMENTE EJIDALES”, así como la tesis P.CLV/97 “COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA. CUANDO SE DEMANDA ALGUNA ACCIÓN DERIVADA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SOBRE TIERRAS EJIDALES, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO”.

Adicionalmente, en resolución a recurso de revisión interpuesto en dicho amparo, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito indicó que:

el acto jurídico impugnado de nulidad al incidir en los derechos de propiedad, posesión y disfrute de los bienes agrarios de dicho núcleo y que no obstante que el convenio de arrendamiento impugnado es una institución de carácter civil, se debe considerar también el objeto del mismo para decidir la naturaleza del asunto, y que si el ejido ha pactado con particulares el aprovechamiento de sus tierras la acción intentada sobre el cumplimiento o rescisión de dicho contrato por controvertirse cuestiones ligadas a la posesión de tierras sujetas al régimen de derecho agrario, el Tribunal Unitario debe decidir al respecto, con base además en el criterio contenido en las tesis aisladas bajo el rubro: “TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS. NULIDAD DE ACTOS Y DOCUMENTOS COMPETENCIA DE LOS...” y “COMPETENCIA DE AUTORIDADES AGRARIAS. SE DETERMINA POR LA NATURALEZA DEL TITULO Y NO POR EL CONTRATO MOTIVO DE LA CONTROVERSIA...”.<sup>228</sup>

Por su parte el Tribunal Unitario Agrario del Octavo Distrito con sede en el Distrito Federal, al cual correspondió resolver la controversia materia del expediente 182/2010, consideró como improcedente la excepción por improcedencia de la vía, hecha valer por el demandado, debido a que el artículo 18 fracción VIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios establece que los Tribunales Agrarios “conocerán por razón de territorio de las controversias que se le planteen en relación a las tierras ubicadas dentro de su jurisdicción conforme a la competencia que les confiere ese propio dispositivo”<sup>229</sup>, incluyendo esto las nulidades en materia agraria y las resultantes de actos que contravienen las leyes agrarias.

---

<sup>228</sup> Sentencia Juicio Agrario 182/2010, pp.6-7.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 48.

También sobre el tema de la competencia, el Tribunal Agrario de conocimiento de este juicio 182/2010, hizo referencia en la sentencia a la tesis P.CLV/97 de rubro “COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA CUANDO SE DEMANDA ALGUNA ACCIÓN DERIVADA DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO SOBRE TIERRAS EJIDALES, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO...” Con todo lo anterior, el Tribunal concluye que, si bien el contrato de arrendamiento materia del juicio podría estar regulado por la materia civil, corresponde al Tribunal Agrario conocer de la controversia de nulidad del mismo, toda vez que repercute sobre propiedad de naturaleza ejidal.

Otro punto interesante refiere a la determinación del tipo de propiedad de que se trata posterior a la firma de un convenio de ocupación previa de los terrenos en donde se encontraba el inmueble objeto del contrato de arrendamiento, por el Gobierno del Distrito Federal. Al respecto, el Tribunal Agrario establece que el convenio de ocupación previa no modifica el régimen jurídico al que se encuentra sujeto el terreno, es decir, se trata de tierra de naturaleza social hasta en tanto no se expida el decreto expropiatorio correspondiente.

Uno de los argumentos alegados por el ejido demandante de la nulidad del contrato fue que cuando el mismo fue firmado por el que en su momento fungía como Comisariado Ejidal, no se consultó a la asamblea del ejido, en contravención a lo establecido en el artículo 23 fracción V de la Ley Agraria, según el cual es competencia exclusiva de dicho órgano “La aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute de por terceros de las tierras de uso común.”<sup>230</sup> Además, el artículo 33 precisa que entre las obligaciones del Comisariado Ejidal, las de representar al núcleo ejidal y administrar sus bienes comunes “en los términos que fije la asamblea”<sup>231</sup>.

Sobre el mismo punto, el Reglamento Interno del ejido no establece entre las facultades del Comisariado la de suscribir por propia voluntad contratos de arrendamiento o cualquier otro que comprometa el patrimonio del ejido. La

---

<sup>230</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley Agraria, Cámara de Diputados, 1992, p.5.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p.7.

conclusión a la cual llega el Tribunal es que el contrato en cuestión efectivamente se encuentra afectado de nulidad absoluta, pues el Comisariado ejidal se excedió en las facultades del mandato que le fue otorgado, al firmarlo sin consultar a la asamblea del núcleo agrario.

No obstante, el mismo Tribunal Agrario se manifestó impedido para declarar la nulidad absoluta del contrato debido a que la cuestión fue anteriormente resuelta por sentencia ejecutoria dictada por la Quinta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en la toca 989/07/02, el cual declaró la validez del contrato. Esto llevó a declarar procedente la excepción de cosa juzgada del caso.

#### *Sentencia 194/2018*

En este caso el promovente es un ejidatario del núcleo agrario en cuestión, y la parte demandada es la Asamblea General de Ejidatarios del mismo ejido. La controversia trata sobre la nulidad reclamada por la parte demandante, de un acta de asamblea celebrada en el año 1994, en donde se establecen como tierras de uso común, entre otras, terrenos en los cuales el ocursoante tenía presuntamente asignados una parcela y un solar urbano. En vía reconvencional, se requiere determinar la procedencia de la nulidad del certificado de derechos agrarios del promovente, se plantea si pudo haber quedado insubsistente en razón de la celebración asamblea de delimitación y destino de 1994 (cuya nulidad demanda la parte actora).

En los considerandos de la sentencia se señala que anteriormente la parte actora ya había promovido a acción de nulidad de la misma Asamblea, en conjunto con otros ejidatarios del núcleo agrario (expediente D8/N126/94), y que en dicha ocasión se confirmaron los acuerdos de la asamblea en cuestión, declarándose válida e inscribiéndose los acuerdos en el RAN. Cabe señalar que esto sucedió en el contexto de la aportación de superficies que el ocursoante y otros ejidatarios tenían en posesión, a una empresa que pagó a dichos ejidatarios prestaciones económicas por sus tierras, ante lo cual se desistieron de la acción de nulidad de la asamblea.

La resolución del Tribunal Agrario en este caso se basó en la actualización de la excepción de cosa juzgada, por lo que no era posible declarar la nulidad de la asamblea en tanto esto ya había sido determinado en un juicio anterior. Respecto de otras prestaciones reclamadas por el actor, como el reconocimiento de sus derechos sobre otros terrenos del ejido, el Tribunal determinó que debía llevar a cabo el procedimiento de acudir a la asamblea para solicitar dicho reconocimiento antes de proceder por vía jurisdiccional.

### **3. Casos mencionados en notas periodísticas**

Uno de los motivos que dieron origen al planteamiento de la presente investigación, fue la localización de dos notas periodísticas sobre conflictos respecto de las tierras de ejidos en la alcaldía Cuajimalpa, mismas que serán descritas a continuación.

- 2) GobCDMX oculta información sobre construcción de puente en Santa Fe. Esta nota hace referencia a la creación de un fideicomiso para la construcción de la vialidad Carlos Lazo-Entronque con Centenario, para el cual supuestamente fueron expropiados terrenos ejidales de San Mateo Tlaltenango. Según la nota, la transacción consistía en que estos terrenos serían entregados a empresas inmobiliarias a cambio de la construcción de los puentes Carlos Lazo-Centenario. Se menciona, además, que la información sobre este fideicomiso privado del Sistema de Actuación por Cooperación, supuestamente se encontraba reservada desde 2017 por un lapso de tres años, debido a que su difusión podría poner en riesgo las etapas de extinción del fideicomiso. La información publicada por el periódico podría ser imprecisa, en tanto, como se pudo observar en el registro de las expropiaciones de terrenos del ejido de San Mateo Tlaltenango, la última acción con este carácter tuvo lugar en 1993, y la causa de utilidad pública fue la construcción de la carretera México-Toluca. No se halló en el PHINA ni en el DOF información referente a alguna otra expropiación en los terrenos del ejido. Por lo tanto, es probable que la información publicada sea errónea y

que la expropiación corresponda a tierras que no son de propiedad social. Debido a que fue imposible entrevistar a los comisariados ejidales de los núcleos existentes en la alcaldía por razones sanitarias, no se cuenta con la información suficiente para analizar este caso.<sup>232</sup>

- 3) El 11 de julio de 2016 se publicó en el periódico La Jornada una nota referente a un conflicto interno en el ejido San Mateo Tlaltenango, en donde se señalaba que cientos de familias habitantes de dicho núcleo agrario se encontraban en riesgo de perder sus terrenos porque el comisariado pretendía ofrecerlas a grandes inmobiliarias. Se mencionaba que estas familias afirmaban haber comprado los terrenos, pero no contaban con documentos que respaldaran su titularidad, por lo cual, a decir de los posesionarios, se les acusaba de invasores. Esta situación se agravó con el cambio de destino de una porción de las tierras a uso común aprobada por la asamblea general en 1994 (probablemente uno de los casos asociados con este problema es el del expediente 194/2018 analizado en la sección de sentencias, aunque en este el ejidatario promovente sí contaba con documentos que respaldaban su titularidad). En la nota se menciona que las personas afectadas habían acudido ante las autoridades judiciales y agrarias sin éxito, y que el gobierno de la alcaldía Cuajimalpa estaba realizando llamados para resolver el conflicto por vía pacífica, además de que se estaban realizando gestiones para regularizar las casas de las familias afectadas por vía de la expropiación y entrega de constancias de ocupación. Probablemente existen varios expedientes judiciales relacionados con este problema, sin embargo, no fue posible ubicarlos entre las sentencias publicadas por los Tribunales Agrarios, debido a que, como se comentó más arriba, muchos de estos expedientes están testados para resguardar la identidad de las partes. Tampoco fue posible obtener los números de

---

<sup>232</sup> LAGUNAS, Icela, *op. cit.*

expedientes mediante entrevistas a los afectados debido al contexto de pandemia.<sup>233</sup>

#### 4. Análisis general

Respecto de las acciones administrativas analizadas, es decir, las expropiaciones, es evidente que todas están fundadas y motivadas en los artículos respectivos de la Ley Federal de la Reforma Agraria o en la Ley Agraria, respecto de la utilidad pública. En casi todos los casos se trata de la construcción de obras públicas de beneficio a la población en general como provisión de servicios de electricidad, o caminos y carreteras. Destaca un caso en el cual se expropiaron tierras por parte de I CORETT para su regularización para pobladores que carecían de títulos de propiedad. En suma, con la información oficial encontrada se puede concluir que en el caso de las expropiaciones, las autoridades tienen a ser cuidadosas en garantizar la función social de la propiedad en lo que a acciones agrarias se refiere.

No obstante, por la información extraoficial localizada en notas periodísticas, se abre la duda sobre si efectivamente existen acciones expropiatorias de suelo social en donde esto no se cumple. Particularmente en el caso en donde se menciona la expropiación de tierras para ser entregadas a empresas inmobiliarias, sin algún análisis o balance de los beneficios para la colectividad en general o para los estratos menos privilegiados. Por ejemplo, en el caso de la nota sobre la expropiación de tierras ejidales para su entrega a empresas inmobiliarias, en caso de que esta fuera precisa, quedaría la duda sobre los estratos beneficiados con la construcción de los puentes Carlos Lazo-Centenario, y si el beneficio social y colectivo del mismo sobrepasa al que recibían los ejidatarios a partir de la tenencia de dichas tierras.

La realidad es que las leyes no prevén mecanismos objetivos para sopesar en estos casos la dimensión que tienen los beneficios derivados de las expropiaciones, y evaluar si la función social de la propiedad se cumple en la misma medida antes y después de ella. Y la cuestión es que éste beneficio es más obvio en unos casos que

---

<sup>233</sup> GÓMEZ Flores, Laura, "En riesgo de perder sus tierras 2 mil familias en San Mateo Tlaltenango". En *La Jornada*, 11 de julio de 2016, [en línea] < <https://www.jornada.com.mx/2016/07/11/capital/030n3cap>>.

en otros. En las expropiaciones analizadas parece claro el beneficio a la colectividad, y que tiene dimensiones mayores que si se hubieran mantenido bajo la titularidad de los ejidos expropiados. Sin embargo, en casos como megaproyectos y desarrollos inmobiliarios, el análisis no es tan sencillo, y en ocasiones está sostenido en teorías económicas que tienen puntos débiles, como la mencionada teoría de la filtración.

En el caso de las sentencias de las instancias jurisdiccionales, en este caso de los Tribunales Agrarios, también es clara la aplicación de las normas tomando en consideración su carácter social, en tanto se busca un equilibrio en cual, si bien los núcleos agrarios tienen el poder de determinar, por ejemplo, sobre las tierras de uso común, al mismo tiempo se protege a los sujetos agrarios individuales de las arbitrariedades que desde la colectividad se puedan cometer, como se muestra en la argumentación referente a las sentencias 150/08 y 194/2018.

Un punto a destacar es la determinación de la competencia de las autoridades jurisdiccionales en casos que involucran tierras de propiedad social, pues como se pudo apreciar en la sentencia 182/2010, en ocasiones los órganos en materia civil han resuelto positivamente en la solución de controversias de carácter agrario, lo cual representa un problema porque la perspectiva desde la cual se juzga es distinta, y no necesariamente atienden a las normas y principios sociales desde los cuales deben ser analizados estos casos. Por ejemplo, en la sentencia mencionada se desarrolla una argumentación respecto de la nulidad del contrato de arrendamiento sustentada en la Ley Agraria, que no se tomó en cuenta en la resolución emitida por los juzgados civiles. Y la cuestión está relacionada con la función social de la propiedad porque las tierras de uso común son una modalidad específica establecida por la ley con límites claros en su uso y las formalidades que requiere la celebración de contratos sobre las mismas, en beneficio y protección de la colectividad del núcleo agrario, cuestión que no se considera en el ámbito civil.

En este caso sería importante que las autoridades en las instancias jurisdiccionales fueran capacitadas y se mantuvieran debidamente informadas de su respectivo ámbito de competencia, con la finalidad de evitar la aplicación errónea de normas a la solución de controversias que no les corresponden.

Desafortunadamente no se cuenta con información suficiente para analizar alguno de los casos mencionados en la nota del periódico La Jornada del 11 de julio de 2016, pues sería interesante saber cómo resuelven las autoridades jurisdiccionales cuando, por ejemplo, existe un documento de compra-venta ilegal firmado por los ejidatarios, y la parte compradora por desconocimiento queda en total indefensión siendo en muchos casos personas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Respecto de los asentamientos irregulares en los núcleos agrarios, como se comentó en capítulos anteriores, prevalecen las transacciones ilegales en zonas de creciente urbanización. Autores como Antonio Azuela se han preguntado si la regularización de estos asentamientos a través de procesos expropiatorios como los que realiza la CORETT (ahora INSUS), no implican más bien premiar una conducta que está fuera de la ley, ya que se indemniza a quienes en principio realizaron una venta indebida.

Para profundizar el análisis sería necesario contar con mayor evidencia empírica de las maneras de actuar de las autoridades jurisdiccionales ante estos casos, quizás en otras alcaldías e incluso en zonas urbanas localizadas en estados distintos a la Ciudad de México. El presente trabajo estuvo limitado por la posibilidad de recabar mayor información en campo.

## CONCLUSIONES

Sólo se comprende el origen de la idea de función social de la propiedad en el Derecho a través del análisis histórico de las diversas corrientes ideológicas y teorías sociales que principalmente a partir del siglo XIX cuestionaron el liberalismo individualista y su fuerte predominio en el derecho civil que regía la propiedad privada. Esto dio cabida a nuevas propuestas de estructuras normativas que, entendiendo la igualdad más allá de un supuesto teórico y abstracto, permitieran equilibrar las desigualdades de hecho que operaban en detrimento de los grupos más débiles de la sociedad, lo cual a su vez redundaría positivamente en la cohesión social. Así, la función social de la propiedad se inscribe en el Derecho Social, una rama bien definida del Derecho, entre otras cosas por sus perspectiva y principios, de los cuales destaca el de igualdad sustantiva.

La función social de la propiedad fue fundamental en la génesis de las normas del derecho agrario mexicano. Esta noción jugó un rol imprescindible como elemento equilibrante de las relaciones dispares de poder entre actores sociales que estuvieron en el origen de la Revolución Mexicana. En términos generales, el derecho de propiedad en México está regido por la función social desde el momento en que la Constitución plantea la propiedad originaria de la Nación sobre el territorio, y su posibilidad de establecer modalidades a la misma para garantizar la prevalencia del interés público, la distribución equitativa de la riqueza pública, y el beneficio de las condiciones de vida de la población.

No obstante, conceptos como interés público, siguen estando sujetos a interpretación. Al igual que el concepto de justicia, la noción de función social de la propiedad es histórica y contextual. Ello se puede ver claramente reflejado en la evolución histórica de las normas en materia agraria, las cuales a través del tiempo han puesto distintos acentos en puntos como la tutela de los ejidos y las comunidades, la protección y blindaje de la propiedad agraria, el fomento productivo, o la liberalización de la tierra con la idea de mejorar la competitividad de la producción agropecuaria. En cada momento, las ideologías y perspectivas dominantes respecto

del desarrollo económico y social son las que dan contenido a la función social de la propiedad y sus elementos.

En este sentido, se puede percibir en las primeras etapas del Derecho Agrario una concepción eminentemente rural de los ejidos y comunidades, y una función social de la propiedad vinculada a esta visión. En sus inicios, la tutela de los ejidos y comunidades pasaba por fuertes controles a la realización de transacciones con las tierras de los núcleos agrarios, lo cual se puede entender cuando se conoce el marco histórico de fuertes injusticias que estas leyes intentaban remediar. El reparto agrario a través de dotaciones y restitución de tierras, fueron quizás las dos figuras más importantes que dieron contenido a la función social durante la primera etapa posterior a la Revolución.

Posteriormente el carácter productivo de las tierras y su fomento, adquirieron una relevancia en un contexto de creciente industrialización del país, que demandaba una alta oferta de alimentos a precios accesibles para las clases trabajadoras. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 es aún reflejo de dicho contexto. Bajo la idea de que el impulso a la producción nacional a través del fomento por parte del Estado era la vía idónea para lograr los objetivos en el sector agropecuario, esta ley mantenía las restricciones a la venta y arrendamiento de tierras, así como la prescripción negativa en caso de ausencia del titular o de que no se mantuvieran productivas las tierras.

Para 1992, en México se encaminaba cada vez con más fuerza hacia el proceso de globalización, la importación de productos agropecuarios y la atracción de inversiones extranjeras adquirieron relevancia como vías para el desarrollo. La liberalización de las tierras se concibió con una alternativa al estancamiento productivo. Además, comenzaron a incorporarse de manera más notoria en la legislación, disposiciones para atender los problemas generados por la urbanización en tierras de ejidos y comunidades, principalmente en zonas periféricas de las ciudades.

Paralelamente, pero de manera más tardía, se ha desarrollado la noción de la función social de la propiedad, pero desde el derecho urbanístico. El hito más

importante fue la Conferencia de Vancouver en 1976, que dio visibilidad internacional al problema de la creciente urbanización por migraciones masivas hacia las ciudades, procesos que en muchos casos se daban de manera desorganizada y resultaban en asentamientos irregulares en donde las poblaciones no tenían acceso a múltiples derechos. Se fue configurando la idea de función social de la propiedad, por un lado como limitaciones a formas de desarrollo urbano que no atienden a las normas en la materia y a los planes diseñados por las autoridades correspondientes, y por otro como el acceso que debe promover el Estado a suelo habitacional para la población de muy bajos ingresos en las urbes.

Las normas que hacen posible la expropiación de tierras de ejidos para la regularización de asentamientos humanos son un ejemplo de la aplicación de la función social desde la perspectiva urbanística al ámbito agrario. No obstante, esta es una disposición reactiva ante la realidad cada vez más compleja y caótica, que frecuentemente pone en problemas la gobernanza de los núcleos agrarios. El análisis en profundidad de la armonización de la idea de función social desde el derecho agrario y el urbano es un tema que sale de los límites del presente trabajo, sin embargo sería importante realizarlo.

La alcaldía Cuajimalpa en la Ciudad de México es un espacio de contrastes. Conviven pueblos tradicionales con grandes rascacielos en desarrollos que reflejan el proceso globalizador y de fuertes desigualdades en un ámbito local. La urbanización en Cuajimalpa estuvo marcada de forma importante por decisiones públicas, como la prohibición de nuevos asentamientos y fraccionamientos en el centro del Distrito Federal en 1964, y por acontecimientos importantes, como el sismo de 1985, cuyo poder destructivo se hizo patente principalmente en las zonas céntricas de la ciudad. También la forma en que fue planeado y diseñado el desarrollo de proyectos como Santa Fe entre los años setenta y ochenta, definieron la dinámica de urbanización de Cuajimalpa.

A través del análisis se intentó conocer si la función social de la propiedad fue un elemento tomado en cuenta por las autoridades encargadas en dirimir conflictos por la propiedad y uso del suelo durante los procesos de urbanización del territorio

agrario de la alcaldía Cuajimalpa entre los años 1985 y 2020. Para ello, se obtuvo información de tres fuentes principales: 1) Sobre decisiones administrativas se revisaron los decretos expropiatorios de tierras de los núcleos agrarios presentes en la alcaldía; 2) Sobre decisiones jurisdiccionales, se obtuvieron sentencias de los Tribunales Agrarios que involucraban a ejidos localizados en Cuajimalpa; 3) Se localizaron notas periodísticas, si bien la información que brindan no se considera lo suficientemente confiable o precisa para contribuir al análisis.

En relación con las resoluciones administrativas, la evidencia muestra que en todos los casos analizados se fundaron y motivaron debidamente las acciones expropiatorias, invocando las causas de utilidad pública previstas en la Ley de Expropiación y en la Ley Agraria. Dado que en todos los casos las expropiaciones se realizaron en apego a las normas para la provisión de servicios públicos, construcción de infraestructura vial, o regularización de asentamientos humanos, se considera que sí fue considerada la función social de la propiedad por las autoridades administrativas.

En segundo lugar, los conflictos en tierras de régimen agrario de los cuales obtuvo información certera respecto de procesos jurisdiccionales, derivaron de problemas internos entre ejidatarios, particularmente por desavenencias relacionadas con la posesión de tierras de uso común. En este caso los juzgadores aplicaron las normas agrarias con su correspondiente definición de la función social de la propiedad en términos de la determinación de los usos y destino de las tierras, en particular las de uso común. Destacan un caso en donde la controversia había sido resuelta previamente por tribunales civiles, a pesar de que no le correspondía, lo cual en este contexto tiene gran relevancia por el distinto tratamiento que se debe dar a los casos que involucran propiedad social, entre otras razones porque justo el contenido de la función social de la propiedad en el derecho agrario es muy distinto al que podría tener desde las normas civiles (básicamente como limitaciones a la propiedad para evitar perjuicios a la colectividad). En este sentido es importante que los distintos órganos jurisdiccionales pudieran ser lo suficientemente capacitados e informados sobre sus respectivos ámbitos de competencia, con el fin de garantizar que los

procesos jurisdiccionales respeten la legalidad desde los marcos establecidos para cada materia.

Finalmente, se mencionan algunas notas periodísticas que mencionan conflictos agrarios en los ejidos de Cuajimalpa, de las cuales no se pudo corroborar su fiabilidad, ni se lograron localizar expedientes que den cuenta de acciones relacionadas con los temas publicados. Son casos relevantes por el tipo de problemas que plantean, por ejemplo, una expropiación en donde la causa de interés público podría ser cuestionable, o controversias con habitantes irregulares en el territorio ejidal por amenazas de desalojo. Sin embargo, sería necesario contactar a informantes que pudieran brindar mayor información para el análisis certero de las acciones derivadas de estos conflictos, si es que las hubo.

En suma, la respuesta a la pregunta de investigación planteada es positiva (a partir de las resoluciones analizadas), es decir, las resoluciones administrativas y judiciales que resuelven controversias por conflictos de urbanización en la alcaldía Cuajimalpa sí consideran la función social de la propiedad. Sucede de este modo porque así está previsto en las normas. No obstante, sería importante analizar más a profundidad las normas mismas, y encontrar si el contenido que se da a la función social de la propiedad en las normas agrarias y urbanísticas es pertinente con la realidad actual de los ejidos y comunidades, y de las poblaciones vulnerables en los contextos urbanos, es decir, si la manera en que a función social de la propiedad está planteada es adecuada y suficiente para prevenir y resolver el surgimiento de conflictos por procesos de urbanización en el territorio agrario.

Por otro lado, se considera que no se tuvo el acceso a información suficiente para considerar este estudio concluyente, por lo cual se sugiere ampliar la búsqueda de resoluciones de un espectro más amplio de acciones, con la finalidad de tener un panorama más completo de la realidad. La función social de la propiedad y sus aplicaciones contemporáneas requieren estudios más amplios y profundos.<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> Coincido aquí con la opinión de Francisco Javier Dorantes Díaz, quien comenta: “La función social de la propiedad, contenida en el artículo 27 constitucional, aún no ha tenido el desarrollo jurídico e institucional que podría tener. Aquí hay un gran faltante doctrinal y pragmático. Es el momento de reflexionar sobre ello.” DORANTES Díaz, Francisco Javier, <<La función social de la propiedad. Su

Particularmente tomando en cuenta que este es un concepto presente en materias distintas que tienen puntos de concurrencia en el ámbito real, por lo que se requiere armonizar las normas y transversalizar su aplicación como principio orientador.

---

evolución, metodología, y prospectiva en la Constitución mexicana>>, en CRUZ Parceró, Juan A. (Coord.) *Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del estado de Querétaro, 2020, p.167.

## FUENTES

ABRAMOVICH, Víctor, *et. al.*, *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, Ciudad de México, Fontamara, 2003.

ADAME GODDARD, Jorge, *La propiedad de la nación mexicana. Interpretación romanística del artículo 27 del artículo constitucional*, Ciudad de México, Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

ALBERTO SOSA, Rodolfo, *Concepto y contenido del Derecho Social*, s/f. [en línea], <[https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/conceptos\\_y\\_contenidos\\_de\\_la\\_seguridad\\_social.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/conceptos_y_contenidos_de_la_seguridad_social.pdf)>, [fecha de consulta: 20 de marzo de 2022].

ANTEQUERA, José María, *Historia de la legislación romana desde los tiempos más remotos hasta nuestros días*, Madrid, P. Infante, 1874, pp. 273 a 283, citado por QUISBERT, Ermo, *Las XII Tablas*, Bolivia, 2006, [en línea], <<https://ermoquisbert.tripod.com>>, [fecha de consulta: 7 de febrero de 2022].

ARÉVALO VELA, Javier, “Los principios del proceso laboral” en revista *Lex*, núm. 22, año XVI, 2018, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6760598>>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2022].

AZUELA, Antonio y CANSINO, Miguel Ángel, “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”, en LÓPEZ GONZÁLEZ, Silvia Patricia y FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (coords.), *Derecho Urbanístico*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México- Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

BAZANT S., Jan, *Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, Ciudad de México, Trillas, 2001, p.31.

BOTTINO Bernardi, Rosario, “La Ciudad y la urbanización”, en *Estudios históricos*, núm.2, CDHRP, agosto de 2009, pp.1-2, [en línea] [https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7132/LA\\_CIUADAD\\_Y\\_LA\\_URBANIZACION%20rosario\\_bottino.pdf](https://sistemamid.com/panel/uploads/biblioteca/7097/7128/7132/LA_CIUADAD_Y_LA_URBANIZACION%20rosario_bottino.pdf), [consulta :20 de julio de 2022].

CARRETERO PÉREZ, Adolfo, “El principio de la economía procesal en lo contencioso-administrativo”, en *Revista de administración pública*, núm. 65, 1971, [en línea], <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111224>>, [fecha de consulta:21 de abril de 2022].

CHÁVEZ Padrón, M. (2016). *Derecho Procesal Social Agrario*, Ciudad de México, Porrúa, p.105.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El Derecho Agrario en México*, Ciudad de México, Porrúa, 2010, p.50.

Clínica Jurídica, Consultorio Jurídico, Universidad Unibagué, *¿En qué consiste el principio de inmediatez en la acción de tutela?*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Unibagué, Colombia, s/f, [en línea], <<https://derechoypolitica.unibague.edu.co/noticias-consultorio-juridico/122-en-que-consiste-el-principio-de-inmediatez-en-la-accion-de-tutela#:~:text=El%20principio%20de%20inmediatez%20es,o%20vulneraci%C3%B3n%20de%20derechos%20fundamentales>>, [fecha de consulta:20 de abril de 2022]

CONTRERAS Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa: Historia y perspectivas*. Ciudad de México, Porrúa, 2001.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo y ALDUNATE LIZANA, Eduardo, “Historia del pensamiento jurídico” en *Revista de estudios histórico-jurídicos*, núm. 30, Valparaíso, 2008, [en línea] <[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0716-54552008000100013](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552008000100013)>, [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2021].

CORTÉS DOMÍNGUEZ, V. y otros, citado por PARADA GÓMEZ, Guillermo Alexander, “Principios y ordenaciones procesales”, en *Law Class E-Books*, [en línea], <<https://lawclassacademy.com/wp-content/uploads/2020/10/PRINCIPIOS-Y-ORDENACIONES-PROCESALES.pdf>>, [fecha de consulta: 22 de abril de 2022 ], p.6.

DE AQUINO, Santo Tomás, *Summa contra gentiles*, Lib. II, Cap. CXXVII, citado por VALLET DE GOYTISOLO, Juan, “La propiedad en Santo Tomás de Aquino”, en *Revista de estudios políticos*, No.195-196, 1974, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p.70.

DE AQUINO, Santo Tomás, *Summa contra gentiles*, Lib. II, Cap. CXXVII, citado por VALLET DE GOYTISOLO, Juan, “La propiedad en Santo Tomás de Aquino”, en *Revista de estudios políticos*, No.195-196, 1974, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

DE COULANGES, Fustel, *La ciudad antigua*, Ciudad de México, Porrúa, 2003.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero de 1917, Tomo V, 4a Época, Número 30.

Diario Oficial de la Federación, *Ley Federal del Trabajo*, 1970, p.203.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Asentamientos Humanos*, 1976.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Asentamientos Humanos*, 1993.

Diario Oficial de la Federación, *Ley General de Asentamientos Humanos*, 2016.

Diario Oficial de la Federación, *VOTO particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 11/2004 y su acumulada 12/2004, promoventes: diputados integrantes de la Tercera Legislatura del Distrito Federal y Procurador General de la República*, 2008, [en línea],

<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/103voto2\\_24ene08.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/103voto2_24ene08.doc)>, [fecha de consulta: 15 de mayo de 2022].

Diario Oficial de la Federación, *DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, 2016.

DORANTES Díaz, Francisco Javier, <<La función social de la propiedad. Su evolución, metodología, y prospectiva en la Constitución mexicana>>, en CRUZ Parcero, Juan A. (Coord.) *Los derechos sociales en México. Reflexiones sobre la Constitución de 1917*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del estado de Querétaro, 2020.

DUGUIT, León, *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón (1912)*, Biblioteca de Derecho Europeo, Santiago, Ediciones Olejnik, 2018,

FIX ZAMUDIO, Héctor, *El derecho subjetivo en el derecho romano*, Ciudad de México, Corte Interamericana de Derechos Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

FUENTESECA DEGENEFEE, Margarita, *La formación romana del concepto de propiedad*, Madrid, Dykinson, S.L., 2004.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Desarrollo Urbano, Distrito Federal, 1976.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996.

Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2010.

GARAY GARZÓN, Víctor Manuel, "Los antecedentes y precursores de los derechos sociales", en GARAY GARZÓN, Víctor Manuel y CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl (coords.), *Los Derechos Sociales en la Constitución Mexicana de 1917 y hasta nuestros días. Una aproximación filosófica para su estudio*, Ciudad de México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p.47.

GARCIADIEGO, Javier, "La Revolución", en TORRES RODRÍGUEZ, Alberto (Coord. ) *Nueva Historia Mínima de México ilustrada*, Ciudad de México, Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal/ El Colegio de México, 2008.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ciudad de México, Porrúa, 2002.

GÓMEZ DE SILVA CANO, Jorge J., *El Derecho Agrario mexicano y la constitución de 1917*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

GÓMEZ LARA, Cipriano, “La Teoría General del Proceso y sus conceptos generales”, en *Ensayos jurídicos en memoria de José María Cajica Camacho*, Vol. I, Puebla, México, Editorial Cajica, S.A. de C.V., 2002.

GONZÁLEZ MALAGÓN, Lidia, “Tres décadas de planes y excepciones” en AZUELA, Antonio (coord.) *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2020. (Versión Kindle).

GORDILLO, G., et. al., *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*. México, D.F., Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1999.

GURROLA García, Jorge (2020). “Los modelos de política económica en México”, en *Scientific International Journal*, vol. 17, núm. 1, enero-junio de 2020.

HOSBAWM, Erick, *La era de la Revolución, 1789-1848*, Buenos Aires, Crítica, 1962.

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*, en portal Cuéntame de México, [en línea], <[https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P#:~:text=En%201950%2C%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento](https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P#:~:text=En%201950%2C%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento)>, [fecha de consulta: 1 de mayo de 2022].

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2020*, portal Cuéntame de México [en línea], [https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur\\_urb.aspx?tema=P#:~:text=En%201950%2C%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento](https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P#:~:text=En%201950%2C%20en%20M%C3%A9xico%2043,es%20de%2079%20por%20ciento)., [fecha de consulta: 24 de mayo de 2022]

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Mapas [en línea], <<https://www.inegi.org.mx/app/mapas/>>, [consultado el 10 de junio de 2022]

INSTITUTO NACIONAL DE SUELO SUSTENTABLE (INSUS), Política Nacional de Suelo, 2020, [en línea], <<https://www.gob.mx/insus/documentos/politica-nacional-de-suelo>> [consulta: 01 de mayo de 2021].

IRACHETA CENECORTA, Alfonso “Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana”, en OLIVERA, Guillermo, *La urbanización social y privada del ejido*, Ciudad de México, UNAM.

JARAMILLO, Samuel, *Urbanización Informal: Diagnóstico y políticas. Una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*, Bogotá, Colombia, Universidad de los Andes, 2012.

LAGUNAS, Icela “GobCDMX oculta información sobre construcción de puentes en Santa Fe”. En *Reporte Índigo*, 27 de agosto de 2018, [en línea], <<https://www.reporteindigo.com/reporte/gobcdmx-fideicomiso-bajo-reserva-venta-terrenos-bajo-costoinformacion-publica/>>, [fecha de consulta: 2 de marzo de 2021].

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo y FONSECA LUJÁN Roberto Carlos, “Expansión de los derechos de las víctimas en el proceso penal mexicano: entre la demagogia y la impunidad” en *Revista Criminalidad*. Volumen 58, núm. 2, 2016.

MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Manifiesto comunista*, Santiago, Babel, 1948

MARX, Carlos, *Textos selectos. Crítica del programa de Gotha*, en GARAY GARZÓN, Víctor Manuel, p .54.

MENDEIETA NÚÑEZ, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, Ciudad de México, Porrúa, 1966.

MENDEIETA NÚÑEZ, Lucio, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Ciudad de México, I Porrúa, 1981, p.6.

MENDEIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, 1937, Ciudad de México, Porrúa,

MONEREO PÉREZ, José Luis y CALVO, GONZÁLEZ, JOSÉ “León Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformación”, en revista *ReDCE*, núm. 4, julio-diciembre de 2005, [en línea] <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1972289>>, [fecha de consulta: 15 de marzo de 2022],

MONEREO PÉREZ, José Luis, “El Derecho Social y los sujetos colectivos: la construcción jurídica fundacional de Otto von Gierke”. En la revista *Lex social*, vol. 10, núm. 2, 2020.

MONEREO PÉREZ, José Luis, *Fundamentos doctrinales del Derecho Social en España*, Valladolid, España, editorial Trotta, 1999.

MUNITA LUCIO, Enrique, El principio protector y la regla del *in dubio pro operario* como criterio de interpretación de la norma laboral, en *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Vol. 5, Núm.10, 2014.

NARVÁEZ HERNÁNDEZ, José Ramón, “La posesión y la propiedad en la historia del México decimonónico”, en ADAME GODARD, Jorge (coord.), *Derecho civil y romano, Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

OLEA LEYVA, Teófilo, *La socialización en el Derecho. Ensayo de una Teoría General de las Funciones*, Chilpancingo, Secretaría General del Gobierno de Guerrero, 1933.

OLIVARES, Alberto y LUCERO, Jairo, “Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente.” En revista *Ius et Praxis*, vol. 23, núm. 3, 2018.

PADILLA Cobos, Emilio, *Los límites del concepto “proceso de urbanización”*, 1986, [en línea],<[http://www.emiliopradillacobos.com/ago2011/1985\\_Los%20limites%20del%20concepto.pdf](http://www.emiliopradillacobos.com/ago2011/1985_Los%20limites%20del%20concepto.pdf)>[consulta :20 de julio de 2022].

PAOT, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos [en línea],  
<[https://paot.org.mx/centro/programas/delegacion/cuajima\\_original.html#antecedentes](https://paot.org.mx/centro/programas/delegacion/cuajima_original.html#antecedentes)>, [fecha de consulta: 22 de mayo de 2022].

PAOT, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa de Morelos, [en línea],  
<[https://paot.org.mx/centro/programas/delegacion/cuajima\\_original.html#antecedentes](https://paot.org.mx/centro/programas/delegacion/cuajima_original.html#antecedentes)>, [fecha de consulta: 3 de junio de 2022]

PINTO da Cunha, José Marcos, *Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-CELADE, 2002.

PLANIFICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. MODALIDADES A LA PROPIEDAD, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 35, Registro digital: 256625. Época: Séptima, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo: Aislada, Materia: Administrativa, Sexta Parte, página 58.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M., citado por GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo, *Derecho Agrario*, Ciudad de México, Oxford University Press, 2015.

RABASA ESTEBANTELL, Emilio, *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica/ Porrúa, 2017.

RABELL García, Enrique, “La reforma política de la Ciudad de México” en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 36, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-junio de 2017

ROJAS-DONAT, Luis, *El Papado bajo-medieval, dueño de todas las islas. A 70 años de la teoría omni-insular de Luis Weckmann*, Chile, Universidad de Bío-Bío, 2020

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Calpe, 1923.

RUIZ MASSIEU, Mario, *Derecho Agrario*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990

SALGADO PESANTES, Hernán, *Constitucionalismo social y sus garantías. Influencia de la Constitución mexicana de 1917 en el Ecuador*, en FERRER MCGREGOR, Eduardo y FLORES PANTOJA, Rogelio (coords.), *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Querétaro, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/UNAM/IIJ, 2017,

SÁNCHEZ DOMINGO, Rafael, “Las Leyes de Burgos de 1512 y la doctrina jurídica de la conquista”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, No. 28, septiembre de 2012.

SÁNCHEZ Luna, Gabriela, "El crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 85, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, enero-abril de 1996.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, "El artículo 27 constitucional" en GARAY GARZÓN, Víctor Manuel y CONTRERAS BUSTAMANTE, Raúl (coords.), *Los Derechos Sociales en la Constitución Mexicana de 1917 y hasta nuestros días. Una aproximación filosófica para su estudio*, Ciudad de México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2019.

SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Porrúa, 2003, p.55.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *El derecho subjetivo en el derecho romano*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009.

SOBRINO, Jaime, *La urbanización en el México contemporáneo*. Santiago, CEPAL, 2011.

TERZI, Claudia, "Derechos de propiedad y reforma agraria" en *Revista del posgrado de Derecho de la UNAM*, Vol.2, núm. 3, 2006. p.217.

Tesis: 1a./J. 54/2019 (10a.) PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA METODOLÓGICA PARA LA FORMACIÓN DE LA PRUEBA. EXIGE EL CONTACTO DIRECTO Y PERSONAL DEL JUEZ CON LOS SUJETOS Y EL OBJETO DEL PROCESO DURANTE LA AUDIENCIA DE JUICIO, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Época: Décima, Registro digital:2020268, Tomo I, Libro 68, Tipo: Jurisprudencia, Instancia: Primera Sala, Época: Décima. Materias: Constitucional, Penal, Julio de 2019.

Tesis: 1a. LI/2018 (10a.), PRINCIPIO DE CONTINUIDAD DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO. DE SU INTERPRETACIÓN SE DESPRENDE LA OBLIGACIÓN DE LAS PARTES DE HACER VALER SUS INCONFORMIDADES EN EL MOMENTO O ETAPA CORRESPONDIENTE, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Época: Décima, Registro digital: 2017072, Tomo II, Libro 55, Tipo: Tesis Aislada, Instancia: Primera Sala, Materias: Constitucional, Penal, Junio de 2018.

Tesis: II.T.J/31. PRINCIPIO IN DUBIO OPERARIO: SUS ALCANCES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Época: Novena, Registro digital: 174209, Tomo XXIV, Tipo: Jurisprudencia, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Septiembre de 2006, página 1260.

Tribunales Agrarios, Sentencia Juicio Agrario 150/08.

Tribunales Agrarios, Sentencia Juicio Agrario 182/2010.

Tribunales Agrarios, Sentencia Juicio Agrario 194/2018.

TOPASIO FERRETI, Aldo, *Derecho Romano Patrimonial*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

TRUEBA URBINA, Alberto, en DELGADO MOYA, Rubén, *Derecho Social del presente. Derecho al trabajo, al capital y a los instrumentos de producción, distribución y consumo*. Ciudad de México, editorial Porrúa

## ANEXO

<b>Elementos de la función social de la propiedad en ejidos y comunidades, presentes en las leyes en materia agraria vigentes de 1985 a 2021</b>	
<b>Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971</b>	<b>Ley Agraria de 1992</b>
<p>La resolución presidencial otorga al ejido el carácter de poseedor.</p> <p>Los derechos sobre bienes agrarios son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.</p> <p>Las unidades de dotación o solares vacantes por ausencia de heredero o sucesor legal, quedarán a disposición del núcleo de población.</p> <p>Pérdida de derechos en caso de abandono de unidades de dotación y solares urbanos, así como en caso de no mantener productivas las parcelas.</p> <p>Pérdida de derechos sobre unidad de dotación en caso de no cumplir con las obligaciones económicas familiares, uso de la unidad para fines ilícitos, acaparamiento de superficies del ejido, o celebración de venta total o parcial, contratos de arrendamiento o aparcería, o cualquier otro contrato ilegal con miembros del ejido o terceros.</p> <p>Prohibición de contratos de arrendamiento, aparcería y cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales (con algunas excepciones).</p>	<p>Los núcleos de población ejidales son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o las que hubieren adquirido por cualquier otro título.</p> <p>La explotación colectiva de las tierras de un ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando así lo resuelva su asamblea, estableciendo previamente disposiciones sobre la organización, reparto equitativo de beneficios entre otros aspectos.</p> <p>Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute de sus parcelas los que el reglamento interno les otorgue sobre las demás tierras ejidales, y los demás que legalmente les correspondan.</p> <p>La asamblea de un ejido puede determinar la terminación del régimen ejidal, lo cual implica la asignación de las tierras ejidales en dominio pleno a los ejidatarios, con las condiciones establecidas en la Ley.</p> <p>Las tierras ejidales pueden ser objeto de contratos de asociación o aprovechamiento, y si éstos se celebran con terceros deberán tener una duración no mayor a treinta años prorrogables.</p> <p>El usufructo de las tierras del ejido se puede como garantía, esto sólo en favor de instituciones de crédito o personas con las que tengan relaciones comerciales. Dicha garantía debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional.</p>

<b>Elementos de la función social de la propiedad en las leyes en materia agraria vigentes de 1985 a 2021</b>	
<b>Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971</b>	<b>Ley Agraria de 1992</b>
<p>Suspensión de derechos por dejar de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal durante un año sin motivo justificado.</p> <p>A partir del fraccionamiento de las tierras de labor, los derechos sobre ellas pasan a los ejidatarios a quienes se asignen las parcelas.</p> <p>Todo ejidatario tiene derecho al aprovechamiento proporcional de los bienes de uso común del ejido, de acuerdo con su reglamento interior.</p> <p>Pérdida de derechos de preferencia en caso de no tomar posesión sobre la parcela asignada, o no presentarse a participar en la explotación colectiva en un término determinado.</p> <p>Establecimiento de órdenes de preferencia y exclusión para la adjudicación de unidades de dotación, con orientación al reconocimiento del trabajo realizado en el ejido.</p> <p>Los contratos de arrendamiento o de compra-venta de solares que el núcleo de población celebre deben ser aprobados en Asamblea General y por la Secretaría de la Reforma Agraria.</p>	<p>Ningún ejidatario puede ser titular dentro de un mismo ejido, de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad.</p> <p>Los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes.</p> <p>Las asambleas ejidales pueden determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, parcelarlas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de certificados. La asamblea las puede destinar al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios.</p> <p>Se establece un orden de preferencia para la asignación de derechos sobre las tierras.</p> <p>Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales.</p> <p>Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables (esto no aplica a los solares de la zona de urbanización), salvo en caso de que el ejido realice una aportación de estas tierras al municipio o entidad federativa para dedicarlas a la prestación de servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria que deberá cerciorarse de que las tierras sean destinadas a ese fin.</p>

<b>Elementos de la función social de la propiedad en las leyes en materia agraria vigentes de 1985 a 2021</b>	
<b>Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971</b>	<b>Ley Agraria de 1992</b>
<p>Mandato de reserva y deslinde de tierras para la parcela escolar y para la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer.</p> <p>No se puede imponer sobre la propiedad ejidal más que un impuesto predial.</p> <p>La cuota asignada por contribución a los ejidos no podrá exceder del 5% de la producción anual comercializada de los mismos.</p> <p>Descuento del impuesto predial e incremento progresivo durante las posesiones provisionales.</p> <p>Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular</p> <p>En ningún caso podrán expropiarse bienes ejidales o comunales sin la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria.</p>	<p>La asamblea puede determinar que se delimite la zona de urbanización y la reserva de crecimiento, con la intervención de las autoridades correspondientes.</p> <p>Los solares son propiedad plena de sus titulares, y todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse la zona de urbanización cuya extensión será determinada por la asamblea, con participación del municipio y atendiendo a las leyes en materia de fraccionamiento, y a las características, usos y costumbres de la región.</p> <p>Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avecindarse.</p> <p>La propiedad de los solares se acredita con títulos que se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad.</p> <p>Se puede deslindar superficie para la parcela escolar, para la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer y para la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.</p> <p>Las tierras de uso común son el sustento económico de la vida en comunidad y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas. Su uso, aprovechamiento, acceso y conservación se establecerá en el reglamento interno del ejido.</p>

<b>Elementos de la función social de la propiedad en las leyes en materia agraria vigentes de 1985 a 2021</b>	
<b>Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971</b>	<b>Ley Agraria de 1992</b>
<p>Las expropiaciones para establecer empresa que aprovechen recursos naturales del ejido, sólo procederán cuando se compruebe que el núcleo agrario no puede por sí, con auxilio del Estado o en asociación con los particulares, llevar a cabo dicha actividad empresarial, en este caso sus integrantes tendrán preferencia para ser ocupados en los trabajos de instalación y operación de la empresa de que se trate.</p> <p>Los núcleos de población privados de sus tierras, bosques o aguas por los actos referidos en el artículo 27 constitucional, tienen derecho a la restitución en los términos de la ley.</p> <p>Cuando el otorgamiento de una concesión de explotación de recursos naturales pertenecientes a la Nación obligue a expropiar, ocupar o inutilizar terrenos ejidales o comunales. Además de la indemnización correspondiente, el núcleo agrario tendrá derecho a percibir las regalías y demás prestaciones que deba otorgar el concesionario.</p>	<p>La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo que sean transmitidas a sociedades mercantiles en los términos que establece la ley.</p> <p>En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá 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 establecido en la ley.</p> <p>Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas.</p> <p>En ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas del ejido sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares.</p> <p>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.</p> <p>Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.</p>

<b>Elementos de la función social de la propiedad en las leyes en materia agraria vigentes de 1985 a 2021</b>	
<b>Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971</b>	<b>Ley Agraria de 1992</b>
	<p>Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.</p> <p>Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación, para lo cual deberá mediar convenio en el que se plasmen los acuerdos y compromisos a que habrán de obligarse ambas partes.</p> <p>Cuando los bienes expropiados se destinen a un fin distinto del señalado en el decreto respectivo, o si transcurrido un plazo de cinco años no se ha cumplido con la causa de utilidad pública, el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal ejercerá las acciones necesarias para reclamar la reversión parcial o total, según corresponda, de los bienes expropiados y opere la incorporación de éstos a su patrimonio</p> <p>La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. Podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por la ley.</p>

<b>Elementos de la función social de la propiedad en las leyes en materia agraria vigentes de 1985 a 2021</b>	
<b>Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971</b>	<b>Ley Agraria de 1992</b>
	<p>La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal</p> <p>En los casos en que no exista asignación de parcelas individuales se presumirán iguales, mientras no se pruebe lo contrario, los derechos correspondientes a los comuneros.</p> <p>Los ejidos pueden adoptar el régimen de comunidad y viceversa, bajo los requisitos previstos en la ley.</p> <p>Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.</p>